

Návrhy na změnu územních ekologických limitů těžby uhlí: analýza právních argumentů a implikací

aktualizovaná verze, květen 2006

Zpracovali Jiří Nezhyba (Ekologický právní servis) a Vojtěch Kotecký (Hnutí DUHA) s využitím práce Vítězslava Dohnala a Martina Prokopa (Ekologický právní servis).

Brno, květen 2006

Práci Hnutí DUHA na této analýze umožnila laskavá finanční podpora Nadace Partnerství.

Ekologický právní servis
Dvořákova 13
602 00 Brno
telefon 545-575-229
fax 545-213-373
e-mail: brno@eps.cz
www.eps.cz

Hnutí DUHA
Bratislavská 31
602 00 Brno
telefon 545-214-431
fax 545-214-429
info@hnutiduha.cz
www.hnutiduha.cz

1. Návrhy na zrušení územních ekologických limitů

Krajské zastupitelstvo bude pravděpodobně na přelomu let 2006 a 2007 rozhodovat o konceptu nového územního plánu velkého územního celku Ústeckého kraje.

Návrh je předložen ve dvou variantách. První počítá s pokračováním těžby za tzv. územní ekologické limity těžby hnědého uhlí v Severočeské hnědouhelné pánvi, včetně vystěhování obce Horní Jiřetín. Druhá alternativa předpokládá respektování limitů těžby.

Zároveň vládou schválená Státní energetická koncepce (březen 2004) požaduje blíže nespécifikované „*racionální přehodnocení*“ limitů. Dodává pouze, že „*rozhodování o územním limitování těžby hnědého uhlí [se má] přenést v souladu s platnou legislativou na územně samostatné orgány*“.

Ovšem v lednu 2006 předseda vlády a ministr průmyslu a obchodu vydali společné prohlášení, podle kterého kabinet

„zatím nebude jednat o zrušení usnesení vlády č. 444/1991...kterým se stanovují územní ekologické limity těžby hnědouhelných lomů v oblasti Mostecka...Stanovisko občanů Ústeckého kraje bude pro Vládu ČR rozhodující při formulaci dalšího postoje o územních ekologických limitech těžby hnědého uhlí.“¹

¹ Společné prohlášení předsedy Vlády ČR Jiřího Paroubka a ministra průmyslu a obchodu Milana Urbana k problematice územních ekologických limitů v Ústeckém kraji, Praha, 4. ledna 2006

2. Argumenty pro prolomení územních ekologických limitů

Vedle vágního argumentu, že územní ekologické limity už splnily svůj účel a byly nahrazeny blíže nepopsanými opatřeními zajišťujícími ochranu obcí komplexněji, vedení MPO v průběhu veřejné diskuse doplnilo další podrobnosti.

Hovoří o tom, že těžbu ponechá na dohodě obcí a důlních společností:

*"My máme za to, že stát dneska nemá právo zasahovat do vztahů soukromých subjektů, což jsou na jedné straně těžební společnosti, které vlastní dobývací prostor, a na druhé straně soukromí vlastníci pozemků, samosprávy, kraje a obce, čili jestli se budou vesnice bourat, bude záležet na dohodě těchto subjektů, na rozhodnutí zastupitelstev a na rozhodnutí občanů, jestli budou chtít nemovitosti, které dnes vlastní, prodat, nebo nikoliv."*²

Důvodem má být, že podle ministra průmyslu a obchodu parafrázovaného ČTK

"jsou...limity...politickým rozhodnutím poplatným době, kdy nebyly nastavené standardní právní mechanismy"

a – již vlastními slovy Milana Urbana – dnes

"již taková situace není. Obce i těžaři mají prostor pro jednání. Není proto nutné současný stav prodlužovat".³

Ministr rovněž soudí, že:

"Pokud se bude debatovat o posunutí těžebních hranic, tak k tomu vždy bude muset být souhlas místní samosprávy".⁴

Podle jeho bývalého náměstka Martina Peciny

*"účelem [limitů] je ochrana krajiny a vesnic. Na to ale dnes žádné limity nepotřebujeme. Po privatizaci dolů budeme v jiné situaci. To, zda se bude některá vesnice kvůli těžbě uhlí bourat nebo ne, záleží na dohodě jejích představitelů s uhelnými společnostmi. Stát do takového jednání zasahovat nebude."*⁵

Vlastimil Aubrecht, vládní zmocněnec pro severozápadní Čechy, říká, že:

*"I když tyto limity skončí, tak za ně bez souhlasu obcí, souhlasu kraje a souhlasu majitelů nelze jít."*⁶

Ještě dál ve své argumentaci jde Mostecká uhelná společnost. Koncem roku 2004 napsala, že s energetickou koncepcí státu

² Martin Pecina, náměstek ministra průmyslu a obchodu, Radiožurnál, 5.6.2003

³ Mf DNES 19.5.2003

⁴ Tamtéž

⁵ Severočeské noviny 18.6.2003

⁶ Česká televize 21.5.2003

„souvisí...i konec platnosti vládního usnesení z roku 1991 o územních limitech těžby hnědého uhlí k 1. lednu 2005, z něhož počínaje tímto datem vyplývá nevyjasněný právní stav.“⁷

Petr Gandalovič, primátor Ústí nad Labem a lídr krajské kandidátky ODS, podle své tiskové zprávy soudí, že

„jsou...klíčová práva vlastníků půdy a nemovitostí. 'Pokud vím, vlastníci nesouhlasí s prodejem svých majetků, takže zde není o čem diskutovat. Nikdy bych nesouhlasil s jakýmkoli nátlakem či pokusem o vyvlastnění,' zdůrazňuje Petr Gandalovič.“⁸

Pro postoj ODS je tedy rozhodující respekt ke stanovisku vlastníků domů a pozemků v Horním Jiřetíně a Černicích.

Shrneme-li všechny čtyři hlavní argumenty, MPO, respektive vláda ústy svého zmocněnce, říká, že:

- územní ekologické limity byly vyhlášeny v podmínkách, kdy postavení obcí bylo podstatně slabší než dnes;
- limity regulují soukromoprávní vztah těžebních společností a obcí;
- v průběhu let se radikálně změnila – respektive podle další verze po privatizaci dolů se změní – situace, obce a kraj získaly právo veta na těžbu a bude tedy záviset výhradně na nich, zda s ní vysloví souhlas – bez jejich kladného vyjádření nemůže těžba postoupit;
- navíc limity nahradila nová, efektivnější opatření.

Zároveň leží na stole dvě další zásadní otázky:

- zda územní ekologické limity stále ještě platí;
- nakolik rozhodnutí o limitech ovlivní vlastnická práva majitelů domů a pozemků.

⁷ Appian, časopis skupiny Appian Group, zima 2004

⁸ Tisková zpráva Petra Gandaloviče, 18.4.2006,
www.gandalovic.cz/rs/udalose.php?id=000113&skip=16

3. Správnost argumentů a právní implikace zrušení územních limitů

V této, klíčové kapitole analyzujeme

- správnost výše citované argumentace a
- právní implikace případného zrušení územních ekologických limitů.

3.1. Účel územních ekologických limitů

Abychom mohli analyzovat správnost argumentace ve prospěch zrušení územních ekologických limitů, musíme se nejprve zabývat jejich účelem. Limity byly vyhlášeny s tím, že jejich stanovení

*"je předmětem územního plánování, které svými nástroji zajišťuje trvalý soulad všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí."*⁹

Limity byly tedy konstituovány jako prvek územního plánování, nikoli jako opatření regulující majetkoprávní vztahy. Citovaný argument bývalého náměstka Peciny, podle kterého limity upravují soukromoprávní vztah těžebních společností a obcí, je tedy nesprávný: s majetkoprávními vztahy nemají limity přímo nic společného (ačkoli se pochopitelně mohou do majetkoprávních vztahů nepřímo promítnout) a nikdy nebyly k jejich ovlivňování zamýšleny.

Roli územních ekologických limitů jako prostředku územního plánování odpovídají rovněž konkrétní úkoly příslušného usnesení vlády, které ukládá

*"ministru pro hospodářskou politiku a rozvoj [jehož kompetenčním nástupcem je dnes v této věci ministr průmyslu a obchodu], ministru životního prostředí, předsedovi Českého báňského úřadu, přednostům okresních úřadů...respektovat závazné linie omezení těžby a výsypek ve správních řízeních a rozhodnutích o funkčním využití území, o umístění staveb a zařízení, o umístění staveb a zařízení, které nesouvisí s dobýváním a o povolení hornické činnosti, výsypek, složišť popílku a rekultivací; za závaznými liniemi odpovídajícím způsobem upravit vyhlášené dobývací prostory a provést odpis zásob".*¹⁰

Vláda tedy územní ekologické limity vyhlásila s tím, že budou sloužit jako prvek územního plánování a instruovat příslušné úřady, jak mají rozhodovat při správních řízeních. Konkrétně pokud se týká těžby uhlí, bylo úřadům uloženo respektovat linie omezení těžby při rozhodování v řízeních podle horního zákona a zákona o hornické činnosti (změny dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti, odpis zásob).

3.2. Změny v postavení obcí

Právě na správní řízení podle horního zákona a zákona o hornické činnosti se musíme zaměřit, zkoumáme-li správnost argumentace MPO a vládního zmocněnce citované v kapitole 2. Zajímá nás přitom,

- nakolik se postavení obcí změnilo mezi lety 1991 až 2004 a

⁹ Florian, J., Reichmann, F., et Novotný, V.: Územní ekologické limity těžby hnědého uhlí a energetiky v Severočeské hnědouhelné pánvi. II. Důvodová zpráva, Ministerstvo životního prostředí, Praha 1991

¹⁰ viz například usnesení vlády č. 444/1991

- zda obce získaly možnost vetovat rozhodnutí (zda *"vždy bude muset být souhlas místní samosprávy"*) vydaná v řízeních podle citovaných zákonů.

Na podzim 1991 platil zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) v původním znění z roku 1988. Podle něj obec ve správním řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru (§ 28) byla účastníkem řízení v případě, že se v jejím územním obvodu nacházel dobývací prostor.

V roce 2006 je účinný zákon č. 44/1988. Sb. (horní zákon) v platném znění.¹¹ Podle něj obec ve správním řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru (§ 28) je účastníkem řízení v případě, že se v jejím územním obvodu nachází dobývací prostor – shodně jako v roce 1991.

Řízení o odpisu zásob není (a rovněž ani v roce 1991 nebylo) vedeno podle správního řádu a obec se jej nijak neúčastní (stejně jako v roce 1991).

Na podzim 1991 platil zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v původním znění z roku 1988. Podle něj obec ve správním řízení o povolení hornické činnosti byla účastníkem správního řízení (§ 18) v případě, že v jejím územním obvodu měla být hornická činnost vykonávána.

V roce 2006 je účinný zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění.¹² Podle něj obec ve správním řízení o povolení hornické činnosti je účastníkem správního řízení (§ 18) v případě, že v jejím územním obvodu má být hornická činnost vykonávána – shodně jako v roce 1991.

Základní argument MPO je tedy mylný. Postavení obcí ve věci, kterou územní ekologické limity v případě těžby uhlí regulují – totiž ve správních řízeních podle horního zákona a zákona o hornické činnosti – se v zásadě vůbec nezměnilo.

Už vůbec na něj nemá vliv privatizace těžebního průmyslu, jak se domnívá bývalý náměstek ministra průmyslu a obchodu. Na postavení obcí v řízeních podle horního zákona a zákona o hornické činnosti nemá žádný vliv, kdo je vlastníkem žadatele (tj. kdo je majitelem těžební společnosti – zda stát, nebo soukromník).

Zároveň je mylné tvrzení, že obce nad těmito rozhodnutími získaly právo veta:

Ve správních řízeních podle horního zákona mají obce postavení účastníka řízení se všemi jeho právy plynoucími z citovaných zákonů a správního řádu (například právo navrhnout důkazy, vyjadřovat se k obsahu žádosti, podávat námítky, odvolat se atd.)¹³ podobně jako žadatel (důlní společnost), další fyzické a právnické osoby, jejichž vlastnická práva a jiná

¹¹ zákon č. 44/1988. Sb. (horní zákon) ve znění zákona č. 541/1991 Sb., 10/1993 Sb., 168/1993 Sb., 168/1993 Sb., 366/2000 Sb., 132/2000 Sb., 258/2000 Sb., 315/2001 Sb., 61/2002 Sb., 320/2002 Sb., 150/2003 Sb., 3/2005 Sb. a 386/2005 Sb.

¹² zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 425/1990 Sb., 542/1991 Sb., 169/1993 Sb., 128/1999 Sb., 71/2000 Sb., 124/2000 Sb., 315/2001 Sb., 320/2002 Sb., 206/2002 Sb., 227/2003 Sb., 315/2001 Sb. (část), 206/2002 Sb. (část), 226/2003 Sb., 3/2005 Sb. a 386/2005 Sb.

¹³ § 28 odst. 7 horního zákona: „*Obvodní báňský úřad v řízení o stanovení dobývacího prostoru zabezpečí stanoviska dotčených orgánů státní správy a posoudí připomínky a návrhy účastníků.*“

§ 28 odst. 8 horního zákona: „*V rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru vymezí obvodní báňský úřad dobývací prostor a stanoví podmínky, kterými se zabezpečí zákonem chráněné obecné zájmy v území, a rozhodne o námítkách účastníků řízení.*“

práva k pozemkům nebo stavbám mohou být rozhodnutím o stanovení dobývacího prostoru přímo dotčena, nebo například občanská sdružení účastníci se řízení na základě zákona o ochraně přírody a krajiny. Rozhodnutí vydává obvodní báňský úřad, případná odvolání řeší Český báňský úřad.¹⁴

Obce tedy nemají žádnou faktickou možnost přímo zabránit kladnému rozhodnutí o povolení hornické činnosti ani rozhodnout o změně dobývacího prostoru, natož je vetovat. Báňské úřady mohou bez obtíží rozhodnout proti jejich vůli, jsou-li všechny podmínky nezbytné pro vydání povolení splněny.

Nejde přitom pouze o hypotetický předpoklad. Případy povolení hornické činnosti či stanovení dobývacích prostorů proti vůli dotčené obce u nás nejsou vzácností. Například Obvodní báňský úřad v Liberci v dubnu 2003 vydal (a Český báňský úřad v září 2003 v odvolacím řízení potvrdil) rozhodnutí o povolení hornické činnosti na vrchu Tlustec.¹⁵ Přitom město Jablonné v Podještědí, na jehož katastru se část dobývacího prostoru nachází, s projektem opakovaně nesouhlasilo¹⁶ a své stanovisko prezentovalo rovněž ve správním řízení, jehož bylo účastníkem.

Stejně tak jako obce ani kraje nemají možnost vetovat rozhodnutí báňského úřadu, jak se domnívá vládní zmocněnec: kraje totiž nejsou účastníky předmětných správních řízení.

Krajský úřad (nikoliv kraj v samostatné působnosti – o rozhodnutí tedy například nemůže hlasovat zastupitelstvo) se může angažovat v případě možného řešení střetu zájmů podle § 33 horního zákona. Oproti původní právní úpravě, kdy byla dohoda předkládána ke stanovisku národnímu výboru, je totiž nyní předkládána krajskému úřadu. Tímto v zásadě dokonce došlo k jistému, byť nepodstatnému, oslabení role obcí, protože ty již nemají přímou možnost ovlivnit stanovisko k dohodě o řešení střetu zájmu.

Podstatné však je, že v případě neuzavření dohody či nesouhlasu krajského úřadu, o řešení střetu zájmů rozhodne MPO (v dohodě s MŽP, Českým báňským úřadem a dotčenými ústředními orgány státní správy). Ani kraj, ani obec zde tedy opět nemají právo veta. Nedojde-li k dohodě mezi důlní společností a dotčenými vlastníky, může pak stejně dojít k vyvlastnění nemovitostí, převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněnými zájmy obcí či jiných vlastníků nemovitostí (viz § 33 odst. 4 horního zákona).¹⁷

¹⁴ § 24 odst. 1 horního zákona: „*Oprávnění organizace k dobývání výhradního ložiska vzniká stanovením dobývacího prostoru. Zahájit dobývání výhradního ložiska ve stanoveném dobývacím prostoru může však organizace až po vydání povolení obvodním báňským úřadem.*”

Na rozdíl od právní úpravy z roku 1991 však nové znění § 24 umožňuje za splnění určitých podmínek (předložení plánu otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, včetně dokladu o vypořádání střetu zájmů) spojení správního řízení o stanovení dobývacího prostoru se správním řízením o povolení hornické činnosti. Ustanovení § 24 odst. 5 horního zákona zřetelně říká: „*Organizace je oprávněna nakládat s vydobytými nerosty v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru.*”

¹⁵ Obvodní báňský úřad v Liberci: rozhodnutí č.j. 012701/03G, 7. dubna 2003

¹⁶ viz například usnesení zastupitelstva města Jablonné v Podještědí č. 354/1999 a č. 21/2002

¹⁷ § 33 horního zákona – řešení střetů zájmů:

„(1) *Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právnických osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnické osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů.*”

V této souvislosti poznamenejme, že Český báňský úřad své stanovisko zřetelně formuloval už v roce 1998 zprávou, ve které doporučil prolomení územních ekologických limitů.¹⁸

Argumentace, že územní ekologické limity jsou již zbytečné, protože ve věcech, které regulují, se (i) změnilo postavení obcí a (ii) proti nesouhlasu obcí nelze v příslušných řízeních kladné rozhodnutí vydat, tedy není věcně správná.

3.3. Riziko vyvlastnění majitelů a role limitů

Možnost obcí ovlivnit rozhodnutí o těžbě je pouze nepřímá: jako vlastníci některých nemovitostí mohou odmítnout své majetky prodat, a tak se snažit postupu dolů fakticky zabránit. Stejnou možnost jako obce mají v tomto případě i jednotliví občané, kteří zde domy nebo pozemky vlastní.

Ani v tomto ohledu se situace od roku 1991 nezměnila. Rovněž tehdy byly obce vlastníky některých pozemků (přešly na ně na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, který nabyl účinnosti 24. května 1991 – tedy ještě před stanovením limitů), rovněž tehdy mohly odmítnout jejich prodej.

Územní ekologické limity ovšem tuto otázku neřešily, protože se zabývaly otázkami územního plánování a řízení podle horního zákona – nikoli majetkoprávními vztahy.

Souvislost proto byla pouze nepřímá: územní ekologické limity implicitně vymezují veřejný zájem.

(2) Organizace je povinna před zařazením příslušných prací do plánu otvírky, přípravy a dobývání dohodnout se s orgány a fyzickými a právníckými osobami, kterým přísluší ochrana objektů a zájmů podle odstavce 1, o tom, zda ohrožený objekt nebo zájem se má chránit, v jakém rozsahu, popřípadě po jakou dobu a dohodu předložit krajskému úřadu k zaujetí stanoviska. Dohoda je platná, jestliže krajský úřad do 1 měsíce od jejího předložení nevyjádří s dohodou nesouhlas. Povinnost uzavřít dohodu se nevztahuje na případy, kdy střety zájmů byly vyřešeny při stanovení chráněného ložiskového území, dobývacího prostoru, popřípadě při projektování, výstavbě nebo rekonstrukci dolu a lomu a jestliže postup při jejich řešení stanoví zvláštními předpisy.

(3) Nedošlo-li k dohodě podle odstavce 2 nebo jestliže krajský úřad nesouhlasí s dohodou, rozhodne o řešení střetů zájmů ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky a Českým báňským úřadem v součinnosti s ostatními dotčenými ústředními orgány státní správy, a to s přihlédnutím ke stanovisku krajského úřadu.

(4) Nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právníckými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a převažuje-li veřejný zájem na využití výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4.

(5) Organizace, která žádá o povolení otvírky, přípravy a dobývání výhradního ložiska, je povinna doložit obvodnímu báňskému úřadu, že střety zájmů byly vyřešeny.

(6) Ochranná opatření, která musí být provedena na stavbách a zařízeních nesouvisejících s dobýváním výhradního ložiska, nařídí příslušný stavební úřad v dohodě s obvodním báňským úřadem vlastníku dotčených staveb a zařízení jako nezbytnou úpravu. Jde-li o stavby a zařízení, která byla vybudována před stanovením dobývacího prostoru, uskuteční se ochranná opatření na náklad organizace.

(7) Ustanovení odstavců 1 až 6 se vztahují obdobně i na zařazení příslušných prací do plánu zajištění důlních děl a lomů nebo do plánu likvidace hlavních důlních děl a lomů."

¹⁸ Posouzení stávajících závazných linií omezení těžby hnědého uhlí stanovených usnesením vlády ČR. č. 444/1991, Český báňský úřad, Praha 1998

Soulad se schválenou územně plánovací dokumentací je bezpodmínečně nutnou podmínkou možných budoucích řízení o vyvlastnění, která by musela být vedena v případě, kdy by obce a jednotliví vlastníci nemovitostí v těžbou ohrožených oblastech nesouhlasili s jejich prodejem pro účely těžby. S takovým nesouhlasem lze přitom podle dosavadních prohlášení a právních kroků především obce Horní Jiřetín počítat. V každém případě je velmi nepravděpodobné, že by všichni vlastníci nemovitostí s odprodejem souhlasili.

Protože stanoví, že veřejným zájmem v tomto území není těžba, nýbrž zachování sídelní struktury a krajiny nepoškozené těžbou, limity fakticky brání vyvlastnění těchto obecních nebo soukromých nemovitostí. Tato ochrana vznikla až vyhlášením limitů.

Otázkou ovšem je, zda by se po případném prolomení územních ekologických limitů tento právní stav změnil.

Role zrušení územních ekologických limitů je při ochraně před vyvlastněním dvojí:

- Za prvé: limity označení těžby za veřejný zájem účinně brání, protože implicitně za veřejný zájem označují pravý opak: zachování sídelní struktury a krajiny nepoškozené těžbou. V případných řízeních o vyvlastnění nemovitostí by tedy jen stěží mohlo být prokázáno, že těžba (a tedy i bourání domů či celých vesnic) je ve veřejném zájmu.
- Za druhé: limity, které brání kladnému rozhodnutí o povolení hornické činnosti, činí případné pokusy o vyvlastňování fakticky nesmyslnými. Nemá žádný rozumný účel provádět komplikované vyvlastňování v místě, kde stejně těžba nebude možná, protože zde díky existenci limitů nebude povolena.

Případné zrušení územních ekologických limitů by tedy odstranilo klíčovou překážku případnému vyvlastňování pozemků a domů v ohrožených obcích.

Varující jsou proto kroky MPO, které k tomu evidentně směřovaly. Ministerstvo ve svém návrhu energetické politiky z prosince 2004 obecně požadovalo

„definovat veřejný zájem v energetice, vč. zajištění dlouhodobého plánování v energetice a způsobů respektování jeho výstupů“¹⁹

a tento záměr podrobněji rozvádělo:

„Uplatnit veřejný zájem zejména při dlouhodobém plánování a zveřejňování výhledu rozvoje energetického hospodářství, vč. respektování jeho výstupů v autorizačním procesu, zejména pokud jde o palivový mix (v roce 2004)“²⁰

Ministerstvo veřejně a oficiálně preferovalo scénář energetické politiky, který s využitím uhlí z míst chráněných územními ekologickými limity výslovně počítá, a odvozuje od něj i palivový mix požadovaný v cílech koncepce (kap. 3.2.3. návrhu). V samotném textu koncepce i přehledu nástrojů nicméně zůstává u takto obecných formulací.

Co konkrétně ministerstvo návrhem stanovit veřejný zájem zamýšlí, však konkrétně popisují přílohy jedné z pracovních verzí koncepce. MPO v nich výslovně varuje, že:

¹⁹ MPO: Státní energetická koncepce, cit. 1, str. 11

²⁰ Státní energetická koncepce. Příloha č. 1: Sumarizace aktuálně platných a nově navrhovaných nástrojů státní energetické koncepce, MPO, Praha 2004, str. 3

„Překážkou administrativního charakteru, podmiňují [sic] naplnění ‚Zeleného scénáře‘ [který MPO prosazuje], je racionální přehodnocení územních limitů těžby hnědého uhlí. Jde jednak o zrušení Nařízení vlády ČR č. 331, 444 a 490 z roku 1991. Dále jde o uplatnění legislativy ochrany krajiny, sídel a životního prostředí a řešení střetů zájmů regionů a dotčených obcí s rozvojem těžby hnědého uhlí za hranicemi územních limitů. Řešení střetů zájmů bude vždy složitý a dlouhodobější proces.

Krajním opatřením pro podporu racionální těžby HU za hranicemi současných limitů těžeb je definování pojmu veřejného zájmu (při novele zákona v roce 2004) a možnost jeho individuální aplikace i v podmínkách těžby hnědého uhlí.“²¹

Ve SWOT analýze zeleného scénáře tento záměr potvrzuje:

„i zrušení dnešní blokace těžby hnědého uhlí (nařízení vlády z roku 1991) nemusí být dotažené do povolení jeho těžby, nebude-li existovat možnost, [sic] použít jako mezní případ, [sic] institut veřejného zájmu“.²²

Je tedy zjevné, že MPO by se přinejmenším nevyhýbalo možnosti po zrušení vládních usnesení o územních ekologických limitech využít nové situace a prosazovat prohlášení těžby hnědého uhlí v severočeských hnědouhelných dolech za veřejný zájem – a dosáhnout tak možnosti vyvlastňování nemovitostí.

V souvislosti s touto diskusí poznamenejme, že prohlášení těžby uhlí za veřejný zájem původně začaly prosazovat důlní společnosti. V původním návrhu energetické koncepce z června 2003 tento bod nebyl. Zaměstnavatelský svaz důlního a naftového průmyslu, lobbyistická organizace těžebních firem, ve svých připomínkách protestoval, že zde:

"zcela absentuje pojistný nástroj prosazení stěžejních priorit SEK, kterým je institut veřejného zájmu k případnému uplatnění např. proti spekulativnímu držení pozemků za linií těžby.“²³

Podpora domácí těžby uhlí mezi klíčové priority návrhu MPO nesporně patří. MPO to komentovalo:

"Správný požadavek, ale dnes obtížně prosaditelný. Zákon s tímto obsahem bude dnes politicky problémový.“²⁴

Nicméně požadavek určení veřejného zájmu do upraveného návrhu koncepce zařadilo.

Problém vyvlastňování, jakkoli s limity souvisí jen nepřímo, podrobně analyzujeme v další kapitole. Mimo jiné se zabýváme změnou poměrů ovlivňujících vyvlastňování, ke které by případným zrušením limitů došlo.

²¹ Aktualizace Státní energetické koncepce, MPO, září 2003. Příloha č. 6: Analýza rizik v rozvoji energetického hospodářství ČR, str. 7

²² Aktualizace Státní energetické koncepce, MPO, září 2003. Příloha č. 8: SWOT analýza vývoje energetického hospodářství předpokládaného „Zeleným scénářem“, str. 7

²³ Stanovisko Zaměstnavatelského svazu důlního a naftového průmyslu k návrhu aktualizace Státní energetické koncepce, Praha, 19. červen 2003, Uhlí-rudy-geologický průzkum 7/2003: 27-28

²⁴ Aktualizace Státní energetické koncepce, MPO, září 2003. Příloha č. 7: Veřejná diskuse k návrhu státní energetické koncepce. Rekapitulace veřejné diskuse: Připomínky - stanoviska - podněty - návrhy na využití, str. 33

4. Problematika vyvlastnění

Vyvlastnění je nejzávažnějším zásahem veřejné moci do vlastnického práva. Pod pojmem vyvlastnění je potřeba rozumět v první řadě úplné odnětí vlastnického práva jednomu subjektu a jeho převedení na subjekt jiný. Často se však tento výraz užívá i pro nucené omezení vlastnického práva, které nepřináší změnu v osobě vlastníka, ale znamená pouze redukci jeho práv, které by mu jinak z jeho vlastnického práva náležela (nemůže např. užívat celý svůj pozemek, je povinen strpět průchod přes něj). Na rozdíl od omezení vlastnického práva, které určují přímo právní předpisy, se vždy jedná o zásah do práva jednotlivého vlastníka, který nastupuje za splnění všech zákonných podmínek teprve autoritativním rozhodnutím státní moci.

4.1. Ústavní podmínky vyvlastňování

Protože v případě vyvlastnění jde o zásah do vlastnického práva nejzávažnější, stanoví jeho základní podmínky Listina základních lidských práv a svobod. Podle jejího čl. 11 odst. 4 je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné jen:

- ve veřejném zájmu, a to
- na základě zákona a
- za náhradu.

Tyto podmínky odpovídají požadavkům Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle něj k vyvlastnění musí existovat veřejný zájem a musí být dodrženy podmínky, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Listina tedy určuje tři podmínky, které musí být vždy současně při vyvlastňování splněny. Podívejme se na ně proto podrobněji:

Veřejný zájem

Veřejný zájem je základním předpokladem možnosti vyvlastnit. Patří do kategorie tzv. neurčitých pojmů, jejichž obsah právo obsahově nedefinuje (stejně jako například pojmy veřejný pořádek, občanské soužití a pod.). Ponechává na správním úřadu, respektive soudu, aby na základě posouzení dané situace rozhodl, zda je jeho obsah naplněn, či nikoliv.

Je nepochybné, že vyvlastňování domů a pozemků v ohrožených obcích je vyloučeno právě územními ekologickými limity. Limity, které výslovně označují toto území za prostor bez těžby, tak implicitně stanoví veřejný zájem na zachování osídlení a krajiny. V tomto případě jsou tedy výsledky posuzování již předem víceméně dány. Neznamená to ovšem, že zrušení územních ekologických limitů se rovná potvrzení veřejného zájmu na těžbě, respektive že automaticky představuje potvrzení práva úřadů nemovitosti vyvlastnit.

Stejně jako u jiných území, která nejsou výslovně chráněna vyhlášením podobných limitů, také zde by bylo nutné prokázat veřejný zájem. Je přitom zřejmé, že stejně jako u staveb i zde je nutno odlišovat těžbu, která se zjevně uskutečňuje ve veřejném zájmu, a těžbu, která je pro uspokojování důležitých zájmů veřejnosti nepodstatná, nebo je dokonce v rozporu s těmito zájmy.

České těžební společnosti jsou, na rozdíl od konce osmdesátých let, kdy horní zákon vznikal, většinou soukromými obchodními subjekty. Proto je třeba ve vyvlastňovacím řízení (podle § 108 odst. 3 stavebního zákona – viz kapitola 4.4.) zkoumat, zda se těžbou bude realizovat vedle zájmu soukromě–podnikatelského také zájem veřejný, v jakém poměru jsou tyto zájmy a jestli není účel, pro který se má vyvlastňovat, v rozporu s jiným, neméně

důležitým veřejným zájmem. Tímto zájmem je hlavně ochrana životního prostředí, zachování existence kulturní krajiny a lidských sídel v oblasti Severočeské hnědouhelné pánve.

I kdybychom připustili, že v uplynulých desetiletích byl veřejný zájem na těžbě hnědého uhlí v severních Čechách vyšší než zájem na zachování kulturní krajiny, historických památek a lidských sídel, je zřejmé, že v současnosti je tomu naopak. Od konce druhé světové války bylo v oblasti severočeské hnědouhelné pánve zlikvidováno 106 obcí, včetně historického města Most, z toho asi osmdesát přímo vinou těžby uhlí. Vystěhováno bylo asi 90 000 lidí. Došlo tím k významnému zásahu: z hustě osídlené kulturní krajiny se stala místy doslova poušť s kilometry silnic vedoucími liduprázdným územím. Pro budoucí obnovu po rekultivaci dolů je zachování zbylých obcí nemírně důležité – představují totiž torzo původního osídlení a ve vylidněné krajině jsou tedy nositeli kontinuity v oblasti sociální, kulturní, historické a ekonomické. Horní Jiřetín a Černice nedaleko Litvínova – klíčová sídla potenciálně ohrožená postupem dolů po prolomení limitů – tvoří po zbourání Dolního Jiřetína, Albrechtic a dalších okolních obcí doslova poslední osídlený ostrůvek na úpatí Krušných hor. Obce se přesto nacházejí v současné době ve fázi sociálního a ekonomického vzestupu – probíhá zde stavební obnova, budování chybějící infrastruktury a pod.

Za kritérium veřejného zájmu můžeme považovat uspokojení základních životních potřeb širšího územního celku – v tomto případě státu, hovoříme-li o těžbě uhlí, a regionu Severočeské hnědouhelné pánve, hovoříme-li o zachování životního prostředí dané oblasti.

Přestože pro vytěžení zásob hnědého uhlí za cenu likvidace obcí hovoří určité ekonomické důvody, nemohou být ani podle práva tyto argumenty rozhodující. Například podle předválečného nálezu Nejvyššího správního soudu je „*neudržitelné*“ konstruovat veřejný zájem pouze na tom, že „*ve veřejném zájmu je to, co je nejúčelnější a nejehospodárnější a přičemž minimálními náklady lze docílit maximálního efektu*“.

Existují-li varianty energetické politiky, jež se zachováním obce počítají (i kdyby to přineslo třeba vyšší deficit obchodní bilance například z důvodu nutnosti dovozu zemního plynu), je zřejmé, že v eventuelním vyvlastňovacím řízení nebude právně možné se opřít o argument nejvyšší ekonomické výhodnosti těžby. Taková argumentace by totiž byla v rozporu s výše uvedeným principem: tento důvod prostě nepostačuje k prokázání veřejného zájmu.

Z některých nálezů současného českého Ústavního soudu vyplývá, že k naplnění pojmu veřejný zájem nepostačuje existence zájmu určité, byť sebevětší skupiny osob. Nelze tedy a priori prohlásit, že zájem na těžbě sebevětší důlní společnosti, i kdyby zaměstnávala stovky lidí a přinesla by milióny korun státní pokladně, bude nutně znamenat veřejný zájem.

Veřejný zájem musí být vždy prokázán. Stavební úřad, který vyvlastňovací řízení provádí, nemůže vycházet z pouhých domněnek nebo jen z tvrzení navrhovatele. Musí si zajistit dostatek důkazů, jež splnění podmínek potvrzují (viz kap. 4.4.).

Nesmí tedy vycházet z hypotetického předpokladu – například že energetickou koncepcí nelze řešit jinak, či že obětování části regionu těžbě je jediným ekonomickým řešením pro Podkrušnohoří. Veřejný zájem se tedy těsně pojí s existencí (či neexistencí) alternativ záměru, pro který se má vyvlastňovat.

Je dále důležité nespojovat podmínku veřejného zájmu s podmínkou zákona. Nelze tvrdit, jak často můžeme slyšet od úředníků, že právě to, že o možnosti vyvlastnění hovoří nějaký zákon, svědčí o existenci veřejného zájmu. Dochází tím k směřování pojmu veřejný zájem a vyvlastňovací titul (účel vyvlastnění).

Existenci veřejného zájmu tedy nedokládá samotná skutečnost, že horní zákon připouští možnost vyvlastnění, když říká, že:

“Pro účely dobývání výhradního ložiska je organizace oprávněna nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy.”²⁵

Účel vyvlastnění dále není možné slučovat s cílem vyvlastnění, jak o něm mluví stavební zákon. Cílem vyvlastnění je dosažení převodu nebo omezení vlastnického práva. Účel vyvlastnění určuje důvod, proč má být vyvlastnění provedeno. V Podkrušnohoří by tímto důvodem byla těžba uhlí.

Jestliže tedy existuje technické řešení (ekonomická výhodnost není, jak jsme osvětlili výše, relevantním argumentem), jak ložiska uhlí dobývat bez zničení vesnic (například hlubinnou těžbou), není podmínka subsidiarity (viz níže) splněna. Pokud studie ukazují, že dostatek energie zajistit zvýšením zatím velmi nízké energetické efektivity a využíváním obnovitelných zdrojů energie i dalších moderních technologií, nemůže být ve veřejném zájmu zničení vesnice pro těžbu energetického uhlí.

Zákon

Základní tituly pro vyvlastňování určuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Mnoho jich je stanoveno ve zvláštních zákonech (například horní zákon, telekomunikační předpisy apod.). Vyvlastňovací titul určuje pouze rámcově druh aktivit, pro jejichž uskutečnění je možno vyvlastnění provést. Nenahrazuje ovšem povinnost zjišťovat a dokazovat v každém jednotlivém případě veřejný zájem.

Náhrada

Jelikož při vyvlastnění jde o autoritativní zásah do práv v zájmu celé společnosti, který způsobuje nerovnost vlastnictví, a původní vlastník je majetkově poškozen, musí být stanovena náhrada, která tuto újmu vyrovná nebo alespoň zmenší. Náhrada se poskytuje v penězích a vypočítává podle oceňovacích předpisů, nepřipouští-li zvláštní zákon jiný způsob.

4.2. Vyvlastnění podle občanského zákoníku

Úpravu obsaženou v Listině dále rozvádí občanský zákoník v § 128 odst. 2. Podle něj ve veřejném zájmu lze věc vyvlastnit nebo vlastnické právo omezit, nelze-li dosáhnout účelu jinak, a to jen na základě zákona, jen pro tento účel a za náhradu. K podmínkám obsaženým v Listině tedy občanský zákoník přidává podmínku subsidiarity: že účelu nelze dosáhnout jinak. Znamená to, že v případě, že existuje alternativní možnost zajištění účelu vyvlastnění, nesmí být vyvlastněno, a to ani v případě, když je tato alternativa náročnější finančně a časově. Například pokud existuje jiné řešení ekonomického rozvoje regionu, pak by vyvlastnění nemělo být provedeno (protože těžba uhlí je jen jednou z možností). Citované ustanovení občanského zákoníku zavádí rovněž pravidlo, že vyvlastněnou věc je možno používat jen pro účely, pro které byla vyvlastněna. Má tak být zabráněno zneužívání vyvlastnění k jiným účelům, než stanoví zákony.

²⁵ § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona

4.3. Vyvlastnění podle stavebního zákona

Stavební zákon obsahuje nejpodrobnější úpravu institutu vyvlastnění. Stanoví jak základní vyvlastňovací tituly, tak podrobnější úpravu podmínek vyvlastňování. Jako jediný předpis se zabývá také vyvlastňovacím řízením (viz kapitola 4.4.).

V prvním odstavci paragrafu 108 určuje stavební zákon, že pozemky, stavby a práva k nim potřebné pro uskutečnění staveb nebo opatření ve veřejném zájmu uvedených v odstavci 2 lze vyvlastnit nebo vlastnická práva k pozemkům a stavbám lze omezit rozhodnutím stavebního úřadu.

V následujícím odstavci uvádí účely vyvlastnění:

- veřejně prospěšné stavby podle schválené územně plánovací dokumentace
- vytvoření hygienických, bezpečnostních a jiných ochranných pásem a chráněných území a pro zajištění podmínek jejich ochrany
- provedení asanace sídelního útvaru nebo jeho asanačních úprav podle schválení územně plánovací dokumentace
- vytvoření podmínek pro nezbytný přístup k pozemku či stavbě
- vytvoření podmínek pro umístění nebo řádný provoz státní pozorovací sítě, kterou se zjišťuje stav životního prostředí
- účely vymezené zvláštními zákony.

V odst. 3 pak stavební zákon určuje, že veřejný zájem na vyvlastnění pro účely uvedené v odst. 2 musí být prokázán ve vyvlastňovacím řízení. Zcela jasně tak odděluje existenci vyvlastňovacího titulu (zákona, který titul určuje) od prokazování veřejného zájmu, které musí vždy proběhnout.

Za cíl vyvlastnění označuje stavební zákon dosažení přechodu, popřípadě omezení vlastnického práva. Také ve vztahu k cíli vyvlastnění uvádí jako jednu z podmínek vyvlastnění subsidiaritu. Vyvlastnit lze jen tehdy, není-li možno cíle vyvlastnění dosáhnout dohodou nebo jiným způsobem.

Znamená to, že navrhovatel vyvlastnění, například důlní společnost, musí vždy prokazatelně jednat s vlastníky a nabídnout jim odkoupení nemovitostí. Minimálně musí poslat vlastníkům návrh kupní smlouvy s určením přiměřené lhůty, ve které se mají k návrhu vyjádřit.

Jako další podmínky stavební zákon stanoví, že:

- Vyvlastnění musí být v souladu s cíli a záměry územního plánování, který se prokazuje zpravidla územním rozhodnutím. Pokud účel, pro který se vyvlastňuje, nevyžaduje vydání územního rozhodnutí, zkoumá se soulad s cíli a záměry územního plánování přímo ve vyvlastňovacím řízení.
- Vyvlastnění může být provedeno jen v nezbytném rozsahu. Zde platí to, co jsme uvedli u podmínek vyvlastňování podle občanského zákoníku. Pokud existuje na severozápadě Čech technicky uskutečnitelná varianta podpovrchové těžby bez zničení vesnic, nebylo by vyvlastnění provedeno v nezbytném rozsahu.
- Náhrada se poskytuje v penězích, pokud zvláštní zákon nepřipouští jiný způsob náhrady.

4.4. Stručný přehled průběhu vyvlastňovacího řízení

Vyvlastňovací řízení je speciálním případem správního řízení. Obecnou úpravu správního řízení obsahuje správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.). Stavební zákon neobsahuje vyčerpávající popis všech fází správního řízení o vyvlastnění, ale pouze speciální ustanovení, kterými se vyvlastňovací řízení liší od obecného správního řízení. Pokud stavební zákon speciální pravidla neurčuje, použije se vždy správní řád.

Vyvlastňovací řízení se vždy zahajuje na návrh toho, na koho má být vlastnické právo převedeno, případně v jehož prospěch má být omezeno. V průběhu vyvlastňovacího řízení vedeného stavebním úřadem se zjišťuje, zda jsou splněny všechny podmínky, které právní předpisy pro vyvlastnění určují (viz výše). Stavební úřad si zejména musí ověřit existenci veřejného zájmu na vyvlastnění a nemožnost dosažení účelu vyvlastnění jiným způsobem. Zcela konkrétní postup při vyvlastňování stanoví stavební zákon v § 112 a následujících.

Stavební úřad při rozhodování o vyvlastnění nemůže vycházet z pouhých domněnek nebo z tvrzení navrhovatele. Musí si zajistit dostatek důkazů, které splnění podmínek potvrzují. Jako důkazy mohou sloužit zejména výslechy svědků, znalecké posudky, listiny a ohledání místa nebo věci. V průběhu řízení musí dostat příležitost k vyjádření a k uplatnění svých námitek všichni účastníci řízení. Na základě výsledků vyvlastňovacího řízení vydá stavební úřad rozhodnutí o vyvlastnění. Neznamená to ovšem, že jakmile je řízení jednou zahájeno, musí nutně skončit vyvlastněním. Naopak se může ukázat, že pro vyvlastnění nejsou splněny všechny zákonné podmínky. V takovém případě stavební úřad návrh zamítne.

Odvolání

Jestliže stavební úřad vydá rozhodnutí o vyvlastnění, mají účastníci řízení, kteří s ním nesouhlasí, vždy právo podat odvolání (§ 81 a následující správního řádu).

To má vždy odkladný účinek, takže až do skončení odvolacího řízení platí stav, jako by žádné rozhodnutí o vyvlastnění neexistovalo. Nemovitosti stále patří původním vlastníkům, navrhovatel s nimi nemůže žádným způsobem nakládat bez svolení vlastníků. Odvolací orgán je povinen přezkoumat znovu celé řízení a ověřit, zda jsou skutečně splněny všechny podmínky pro vyvlastnění. Zvláštní pozornost musí samozřejmě věnovat námitkám, které účastníci uvedli ve svém odvolání. Odvolací orgán může sám zkoumat další důkazy (argumenty obou stran).

Rozhodnutí může potvrdit, změnit, bez náhrady zrušit, či zrušit a zároveň vrátit stavebnímu úřadu k novému projednání a rozhodnutí. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se však nelze dále odvolat. Lze jej však napadnout soudní cestou.

Správní žaloba

V případě, že by odvolací orgán rozhodnutí o vyvlastnění potvrdil (zamítl odvolání), mohou majitelé vyvlastněných domů nebo pozemků požádat o soudní přezkoumání rozhodnutí krajský soud (podle § 65 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Podání této tzv. správní žaloby však nemá ze zákona odkladný účinek. Znamená to, že rozhodnutí stavebního úřadu o vyvlastnění je pravomocné a vykonatelné a vlastnické právo přechází dnem zápisu do katastru nemovitostí na navrhovatele. Mohlo by se tedy stát, že by nový vlastník chtěl (a mohl) například domy zbourat ještě před ukončením soudního sporu. Podle § 73 soudního řádu správního může soud na žádost původních vlastníků vykonatelnost napadaného rozhodnutí odložit, pokud by jeho výkon nebo jiné právní následky znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu. Zbourání domu je jistě závažnou újmu. Lze tedy předpokládat, že by soud žádosti o odklad vykonatelnosti mohl (ale

nemusel) vyhovět.

Kasační stížnost

V případě, že by krajský soud rozhodnutí správních orgánů o vyvlastnění potvrdil, mají původní vlastníci možnost podat proti rozhodnutí soudu kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu (podle § 102 a následujících soudního řádu správního).

Ústavní stížnost

Pokud by ani Nejvyšší správní soud původním vlastníkům nevyhověl, nabízí se jim ještě možnost podat ústavní stížnost pro porušení vlastnictví jakožto základního lidského práva (čl. 11 Listiny) nebo pro závažná procesní pochybení Nejvyššího správního soudu, kterými došlo k porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny).

Stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva

Úplně na závěr v případě, že by ani Ústavní soud nevyslyšel námitky původních vlastníků, ti mohou podat stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva. Je však otázkou, do jaké míry by bylo podání stížnosti z hlediska ochrany vlastnických práv efektivní, když nelze počítat s tím, že by tento soud rozhodl dříve než za několik let.

Celá uvedená diskuse se ovšem stane relevantní pouze v případě zrušení územních limitů. Dokud existují, je právě jimi nepochybně stanoven veřejný zájem – a je jím zachování osídlení krajiny, nikoli těžba uhlí.

4.5. Souvislost územních ekologických limitů a rizika vyvlastňování

Jak diskutujeme v kapitole 3.1., územní ekologické limity nejsou vyhlášeny přímo za účelem ovlivňování majetkoprávních poměrů a proto s otázkou vyvlastňování bezprostředně nesouvisí.

Mají na ni však nepřímý vliv, jak upozorňujeme v kapitole 3.3. Zrušením limitů by:

- byla zrušena nejsilnější překážka, která případnému vyvlastnění brání – totiž implicitní prohlášení ochrany osídlení a krajiny v Severočeské hnědouhelné pánvi za veřejný zájem
- otevřela se cesta zjevné snaze důlních společností dosáhnout prohlášení těžby uhlí za veřejný zájem (které MPO přinejmenším neopouje), a tím prosadit vyvlastňování domů a pozemků v ohrožených obcích.

5. Platnost územních ekologických limitů

Mostecká uhelná společnost soudí, že územní ekologické limity vlastně už neplatí. Objevují se rovněž debaty o jejich právní závaznosti. Máme je tedy brát vážně, nebo jde o kus papíru? Tato diskuse má několik rovin: časovou, právní (závaznost) a kompetenční (kdo má právo na základě limitů rozhodovat).

5.1. Časová platnost územních ekologických limitů

Územní ekologické limity jsou vyhlášeny dvěma způsoby:

- územním plánem velkého územního plánu Severočeské hnědouhelné pánve;
- usneseními vlády z roku 1991.

Územní plán VÚC SHP platí a platit bude, dokud jej nenahradí připravovaný územní plán Ústeckého kraje. V tomto případě nemusí být o platnosti limitů jakýchkoli pochyb.

Usnesení vlády, kterým byla ochrana obcí během podzimu 1991 vyhlášena, žádnou klauzuli o platnosti do roku 2005 neobsahuje.

Klíčové usnesení č. 444 z října 2001 má ve skutečnosti pouze dva body. V prvním schvaluje vyhlášení limitů podle přiložených map. Ve druhém bodě stanoví dva úkoly:

- První úkol nařizuje ministerstvům, tehdejšími okresními úřady a báňskými úřady respektovat limity při vydávání různých dílčích rozhodnutí (například o povolení hornické činnosti) a také provést odpis zásob (bod II.1). Tento úkol není nijak časově omezen.
- Druhý navíc ukládá příslušnému ministrovi (tehdejší ministr pro hospodářskou politiku a rozvoj, jehož relevantní kompetence později přešly na ministra průmyslu a obchodu) „vycházet z omezení dle bodu I. při koncipování státní energetické politiky České republiky do roku 2005“ (bod II.2).

Úkol zahrnout limity také do energetické politiky do roku 2005 samozřejmě neznamena, že ochrana obcí letos přestává platit.

5.2. Závaznost limitů

Limity nadále platí: jsou ovšem závazné? Musí je úřady respektovat například při povolování těžby, nebo jde pouze o vágní politickou proklamaci bez valného právního významu? A čeho se dopustily úřady, které je nerespektovaly, například báňský úřad, který zde v místech chráněných limity v devadesátých letech vyhlásil dobývací prostor? Rovněž zde se liší usnesení vlády od územního plánu.

Usnesení vlády

Usnesení vlády jsou závazná. Tzv. kompetenční zákon stanovuje, že ministerstva se ve veškeré své činnosti řídí kromě zákonů také usneseními vlády.²⁶ Proto pro všechna ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy jsou usnesení vlády závazná.

²⁶ zákon č. 2/1969 Sb. v platném znění, § 21

V případě usnesení č. 444/1991, kterým byla založena ochrana podkrušnohorských obcí, jde především o bod I.1, kterým byly limity těžby schváleny, a bod II.1, jenž konkrétním úřadům a jejich pracovníkům ukládá při rozhodování tyto limity respektovat.

Český báňský úřad ovšem usnesení (respektive jeho bod II.1) vůbec nerespektoval, protože odpovídajícím způsobem za závaznými liniemi vyhlášené dobývací prostory neupravil. Rovněž nebyl proveden odpis zásob. Následně pak báňský úřad ve správních řízeních vydal rozhodnutí o dobývacích prostorech, která byla také v rozporu s usnesením vlády, neboť zahrnují plochy za limity.

Vzhledem k povaze a postavení usnesení vlády však nesplnění usnesení v daném bodě v zásadě nelze jak než politicky sankcionovat. Protože ministři či vedoucí státních úřadů, kteří za rozhodnutí nesli odpovědnost, již své funkce nezastávají, ani tuto politickou odpovědnost nelze v zásadě nijak uplatňovat či vyvozovat.

Pokud zkoumáme usnesení vlády a jejich postavení v rámci právního řádu, musíme se zabývat otázkou je, jak v praktickém životě rozpoznat, která norma je právní, tedy jaká práva a povinnosti jsou vynutitelné státem a lze se jich dovolat před soudem. Aby pravidlo chování mohlo být obecně závazné a vynutitelné státem, musí mít formu státem uznanou. V České republice jsou právní normy obsaženy v obecně závazných předpisech, vydaných oprávněnými státními institucemi nebo z jejich pověření. (Dalším uznaným právním pramenem jsou mezinárodní smlouvy, z nichž nejvýznamnější místo zaujímají mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které jsou bezprostředně závazné – může se jich dovolat jednotlivec, aniž by byly transformovány do českého právního řádu – a mají přednost před zákonem.)

Podle stupně právní síly se právní předpisy dělí na:

- primární neboli zákonné, jimiž jsou ústavní zákony a zákony a zákonná opatření Senátu;
- sekundární čili podzákonné (prováděcí), jimiž jsou nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (správních úřadů) nebo vyhlášky územních samosprávných celků.

Právní řád České republiky, který tvoří všechny právní předpisy a v nich obsažené právní normy, je uspořádán stupňovitě. Primární právní předpisy mají vyšší právní sílu než předpisy sekundární.

Primární právní předpisy mohou obsahovat zcela novou právní úpravu, tedy upravovat vztahy dosud neupravené žádnými jinými předpisy. Primární právní předpisy vydává zákonodárný sbor – parlament.

Sekundární právní předpisy mají nižší právní sílu, slouží pouze k podrobnější úpravě věcí, jež jsou v zásadách upraveny primárními právními předpisy. Sekundární právní předpisy vydává vláda, ústřední orgány státní správy, územní samosprávné celky. Sekundární právní předpisy musejí být souladu s primárními právními předpisy. Předpis nižší právní síly musí být v souladu s předpisem vyšší právní síly. Právní předpis může být zrušen nebo změněn zásadně pouze předpisem stejné nebo vyšší právní síly.

Usnesení vlády jsou produktem rozhodovací činnosti exekutivy. Proto je musíme zásadně odlišit od projevů legislativní moci. Rozhodnutí se totiž vydává v konkrétním případě, a tak tedy vláda svými usneseními č. 331, 444 a 490 z roku 1991 ve výše uvedeném smyslu politicky rozhodla o své představě o budoucím směřování Podkrušnohoří. Přinejmenším tedy jasně deklarovala, že by exploatace a devastace zdejší krajiny měla být zastaveny.

Usnesení vlády jsou tedy – na rozdíl od právních norem coby pravidel chování – obecně produktem rozhodovací činnosti vlády. Ústava stanoví jen některá práva vlády, přičemž naprostá většina jejich práv je stanovena zákony. Jak uvádí například Zdeněk Koudelka, na základě své ústavní charakteristiky vlády jako vrcholného orgánu státní moci výkonné může vláda rozhodovat ve všech otázkách spadající do exekutivy, pokud nejsou svěřeny prezidentu.²⁷ Konstatuje, že i ve věcech svěřených jiným úřadům státní správy musí tyto respektovat politickou vůli vlády, pokud ji vyjádřila a pokud je v mezích zákona. Jako jedno ze základních práv vlády pak uvádí oblast zásadních opatření na zabezpečení hospodářské a sociální politiky:

„Vláda je nejaktivnějším a rozhodujícím orgánem při řešení těchto otázek nejen s mocenskou autoritou opřenu o státní aparát, ale i politickou autoritou zabezpečovanou působením vládních politických stran ve státě...Samozřejmě vláda musí respektovat zákonodárná práva Parlamentu, pokud realizace její politiky vyžaduje zákonné změny.“

V souvislosti s usneseními vlády vyhlášenými k územním ekologickým limitům jsou podstatná a rozhodující rovněž rozhodnutí vydaná na základě horního zákona (č. 44/1988 Sb) a zákona o hornické činnosti (č. 61/1988 Sb). Ta totiž zakládají práva pro žadatele o vymezení dobývacího prostoru nebo povolení k hornické činnosti (která uděluje báňský úřad). Žadatel, důlní společnost, v jejíž prospěch taková rozhodnutí byla vydána, je pak tzv. v dobré víře, že rozhodnutí báňského úřadu bylo vydáno v souladu se zákonem a že může využívat práva, která byla rozhodnutími založena (změněna, zrušena). Zákony pak také chrání jeho právní jistotu. Pojmy „dobrá víra“ a „právní jistota“ jsou skutečně podstatné: i když lze dovodit, že rozhodnutí o dobývacích prostorech mohla být vydána pouze za současného porušení usnesení vlády č. 444/1991, nelze je již (také vzhledem k uplynutému času) již dále napadat řádnými nebo mimořádnými opravnými prostředky (odvolávat se proti nim, podávat rozklady, žaloby aj.). Jsou tedy platná a nenapadnutelná.

Nicméně je zde možnost celou problematiku přehodnotit a respektovat projevenou politickou vůli, respektive nové podmínky, a vydat rozhodnutí, které budou v souladu se zákonem i s usneseními o územních limitech těžby.

Usnesení vlády a Státní energetická koncepce

Vláda více než deset let po vyhlášení limitů – v roce 2003 – přistoupila k formulování nové Státní energetické koncepce (SEK). Byla schválena vládním usnesením v březnu 2004.²⁸ Ministerstvo průmyslu a obchodu (které koncepci sestavovalo) přitom v dané době bylo limity vázáno. Nelze *a priori* říci, že tuto povinnost porušilo: koncepce hovoří o „racionálním přehodnocení“ limitů, aniž by předjímala jeho výsledek.

V současné době jsou zde usnesení dvě vlády (č. 444/1991 a č. 211/2004), která pouze zdánlivě vyjadřují opačné zájmy. Zatímco první z nich limity stanovuje, druhé navrhuje jejich „racionální přehodnocení“. Do doby, než takové „racionální přehodnocení“, a to na úrovni vlády ČR, formou dalšího usnesení vlády koncepčního charakteru, nebude provedeno, tyto dvě usnesení nejsou v žádném rozporu. Opačný případ by však nastal, pokud by Státní energetická koncepce byla schválena v původně navrhované verzi, jež výslovně počítala s proložením limitů.

Vztah usnesení vlády a územních plánů

²⁷ viz ASPI - Evidenční číslo: 20245 (lit), publikovaný názor, platný na území ČR, vydaný dne 20.07.2001

²⁸ usnesení vlády č. 211/2004

Územní plánování spadá především do kompetence obcí (v případě územních plánů obce) a krajů (v případě územního plánu velkého územního celku).

Hranice chráněného ložiskového území (CHLÚ) musí být povinně vyznačena v územně plánovací dokumentaci. V územním plánu VÚC (zde Severočeské hnědouhelné pánve, v budoucnu Ústeckého kraje) však musejí být obsaženy i hranice platného dobývacího prostoru. Zde nastává problém. Stávající územní plán VÚC je v souladu s usnesením vlády. Nerespektuje však stanovené dobývací prostory, které však byly upraveny nebo stanoveny v rozporu s usnesením vlády. Nastala tak do značné míry komplikovaná právní situace.

Vláda územní ekologické limity vyhlásila s tím, že budou sloužit jako prvek územního plánování a instruovat příslušné úřady, jak mají rozhodovat při správních řízeních. Konkrétně pokud se týká těžby uhlí, bylo úřadům uloženo respektovat linie omezení těžby při rozhodování v řízeních podle horního zákona a zákona o hornické činnosti (změny dobývacího prostoru, povolení hornické činnosti, odpis zásob).

Vládou vyhlášené územní ekologické limity těžby hnědého uhlí implicitně vymezují veřejný zájem, neboť stanovují, že veřejným zájmem v Podkrušnohoří není těžba, ale zachování sídelní struktury a krajiny nepoškozené těžbou.

Orgány krajské samosprávy mohou, ale nemusejí dospět k závěru, že limitů těžby v současné podobě již do budoucna není třeba. Je přitom ale nutno respektovat požadavky vztahující se k územnímu plánování, které vymezuje ustanovení § 1 stavebního zákona:

„územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší“

či § 17 stavebního zákona, který hovoří o tom, že územně plánovací dokumentace se pořizuje v souladu s potřebami rozvoje území. Navíc uvedené nic nemění na faktu, že závaznost limitů těžby i do budoucna stále plyne z usnesení vlády č. 444/1991.

Pro Ústecký kraj usnesení vlády v zásadě nejsou závazná. Podle zákona o krajích se

„Při výkonu samostatné působnosti se kraj řídí a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.“²⁹

Podle zákona o krajích se

„Při výkonu přenesené působnosti se orgány kraje řídí a) při vydávání nařízení kraje zákony a jinými právními předpisy, b) v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních orgánů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.“³⁰

Rozhodnutí krajských zastupitelů, které je projevem samosprávné působnosti kraje, tedy ohledy na usnesení vlády brát nemusí.

²⁹ zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 16

³⁰ zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, § 30

Krajský úřad, který se též podílí na procesu územního plánování, k nim podle § 30 zákona o krajích musí přihlížet. Pokud tedy limity stále na základě usnesení vlády existují, je třeba tuto politickou vůli vtělenou do usnesení č. 444/1991 respektovat.

Územní plán kraje

Ovšem souvislost mezi územním plánem a usnesením vlády je méně závažným aspektem problému. Podstatně důležitější roli – než tato souvislost i než samotné usnesení vlády – hrají územní ekologické limity v územním plánu VÚC.

Územní ekologické limity jsou součástí stávajícího územního plánu VÚC Severočeské hnědouhelné pánve. Jejich zachování pro klíčový lom ČSA je navrženo rovněž v jednom z variantních řešení konceptu územního plánu VÚC Ústeckého kraje.

Otázkou tedy je: nakolik případné zanesení ochrany Horního Jiřetína a Černic do nového krajského územního plánu bude závazné pro konkrétní rozhodování o těžbě?

Územní plán se dělí na část závaznou, směrnou a grafickou. Závazné jsou základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v tzv. regulativech.³¹ Limity využití území omezují, vylučují, případně podmiňují umístování staveb, využití území a opatření v území (samozřejmě včetně těžby nerostných surovin).³²

Územně plánovací dokumentace je závaznou směrnici pro rozhodování veřejné správy o možnostech změn v území či o tom, za jakých podmínek je lze povolit těm, kteří mají zájem na jejich povolení.³³

Územní plány jsou rovněž vodítkem pro rozhodování orgánů státní správy (především pro stavební úřady). Řešení území zakotvené v územních plánech ještě samo o sobě nemůže ukládat právníkům a fyzickým osobám povinnost, aby konaly v souladu s územním plánem (například aby realizovaly určité stavby, nebo naopak aby stavby odstranily). V případě, že se však tyto osoby samy rozhodnou v území něco realizovat, mohou tak učinit pouze v souladu s územním plánem.

Podle ustanovení vyhlášky o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci

„závazná část územně plánovací dokumentace s ohledem na hodnoty území omezuje, vylučuje, popřípadě podmiňuje umístování staveb, využití území nebo opatření v území a stanoví zásady pro jeho uspořádání.“³⁴

Podle odst. 2 téhož ustanovení, písm. a),

„závazná část územně plánovací dokumentace obsahuje zejména u územního plánu velkého územního celku hlavní koridory a plochy umožňující umístění staveb dopravní a technické infrastruktury nadmístního významu, vymezení koridorů a ploch pro veřejně prospěšné stavby.“

Závaznou část vyhláší zastupitelstvo kraje obecně závaznou vyhláškou.

³¹ § 29 odst. 1 stavebního zákona

³² § 139a odst. 1 stavebního zákona

³³ Tunka, M.: Obsah územně plánovací dokumentace, Praha 2003, str. 9

³⁴ vyhláška č. 135/2001 Sb., v platném znění, § 18 odst. 1

Podle přílohy 2 vyhlášky o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci územní plán velkého územního celku obsahuje mj. vymezení ploch přípustných pro dobývání ložisek nerostů a ploch pro jeho technické zajištění . Plochy přípustné pro těžbu nerostů a pro technické zajištění předpokládané těžby se znázorní také v grafické části územního plánu VÚC.³⁵

Jinými slovy: pokud je někde v územním plánu stanoven prostor pro důl, nemůže na základě toho báňský úřad nařídít důlní společnosti, aby ložisko vytěžila. Ovšem pokud je někde stanoveno, že zde těžba probíhat nebude, nelze tam těžbu povolit.

Pokud tedy budou územní ekologické limity zahrnuty rovněž do nového územního plánu kraje, nebude možné pod Horním Jiřetínem a Černicemi povolit těžbu.

Je tedy v kompetenci krajského zastupitelstva zahrnout limity do územního plánu. Pokud se tak stane, báňské (a další relevantní) úřady musí stanovenou ochranu obcí respektovat.

³⁵ vyhláška č. 135/2001 Sb., v platném znění, příloha 2 odst. 2 bod B. písm. e)