

Zpráva pro poslance zpravodaje

Shrnutí poznatků veřejného ochránce práv k vládnímu návrhu zákona o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění - sněmovní tisk 999. V jednotlivých částech zprávy jsou shrnuty poznatky veřejného ochránce práv k ustanovením zákona, jejichž znění lze precizovat.

Obecný úvod

S žádostí o prošetření postupu orgánů báňské správy se na mě obrazejí především vlastníci pozemků a staveb, kteří zejména v souvislosti s rozšiřováním těžby a proměnlivými podmínkami pro realizaci nových staveb i stavebních úprav stávajících objektů cítí velkou míru právní nejistoty, a požadují ochranu svých vlastnických práv. V souvislosti s výsledky jednotlivých šetření jsem také kontaktoval Krajský úřad Moravskoslezského kraje, abych získal poznatky z regionu, kde se střetávají zájmy těžby a zájmy vlastníků dotčených pozemků a staveb, a informoval se na obsah stížností, které občané krajskému úřadu v souvislosti s těžbou adresují. Vedeným šetřením mohu odstranit nečinnost, metodicky vést, přispět ke vzájemné součinnosti dotčených správních orgánů nebo nalézt správný výklad ustanovení právního předpisu. Jsem však toho názoru, že trvalý posun v postavení vlastníků pozemků a staveb dotčených těžbou a posílení jejich práv zajistí pouze změna právní úpravy. Poznatky z mých šetření celkově nasvědčují tomu, že horní legislativa je poplatná době svého vzniku, zejména nerespektuje práva vlastníků nemovitostí dotčených těžbou, a v praxi její aplikace vede k porušování Listiny základních práv a svobod, která zakotvuje nedotknutelnost vlastnictví.

Uvítal jsem proto, že určité kroky v tomto ohledu již byly učiněny v rámci Parlamentem ČR nedávno přijaté změny horní legislativy (sněmovní tisk č. 722), která v současnosti čeká na podpis prezidenta. Konkrétně jde o změnu § 37 odst. 5 zákona č. 44/1988 Sb. („Pokud se obě strany nedohodnou na způsobu odškodnění, stanoví se jeho výše znaleckým posudkem. Takto vypočtená výše odškodnění nesmí být krácena o koeficient prodejnosti, pokud je jeho hodnota nižší než 1.“), resp. změnu § 17 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb. („Organizace je rovněž povinna předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech,

kdy o to písemně požádají.“). Nyní je, podle mého názoru, vhodná chvíle tyto změny dotáhnout do konce.

A) Ustanovení § 19 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

1. Postavení těžební organizace

První ustanovení, jehož aplikace působí v praxi problémy, představuje, dle mých zjištění, § 19 horního zákona. Typově se jedná o situaci, kdy vlastníci objektu, situovaného v chráněném ložiskovém území, žádají o vydání stavebního povolení (např. na stavební úpravy rodinného domu), nicméně jeho vydání se dlouhodobě nemohou domoci s ohledem na liknavý postoj soukromého subjektu - těžební organizace. Dle platného znění § 19 horního zákona žádost o povolení stavby a zařízení musí žadatel stavebnímu úřadu doložit vyjádřením těžební organizace spolu s návrhem podmínek ochrany výhradního ložiska. Zákonem předvídaný postup vede mnohdy k neúměrnému protahování řízení vedených stavebními úřady, přitom občan nemá možnost vydání stanoviska těžební organizace jakkoli ovlivnit, a naopak jsou mu stavebním úřadem stanovovány striktní lhůty k doložení všech dokladů s tím, že jejich nedodržení má za následek zastavení řízení. Ochráncem oslovené úřady (především Krajský úřad Moravskoslezského kraje) potvrdily, že jde o „systémovější“ nedostatek právní úpravy a naznačily další souvislosti. Stavební úřad nemá zákonný podklad vyžadovat vyjádření těžební organizace již v územním řízení (je zapotřebí pro povolení stavby), stavebníkovi tak mohou vznikat zbytečné výdaje. Dále z ustanovení § 19 horního zákona vedle lhůty k vydání stanoviska těžební organizace nevyplývá ani povinný obsah stanoviska, není rovněž stanovena forma či způsob, jakým má orgán kraje v přenesené působnosti projednat možné povolení stavby v chráněném ložiskovém území s obvodním báňským úřadem. Krajský úřad Moravskoslezského kraje upozornil, že problém by mohla vyřešit nová úprava stavebního zákona, resp. související změna horních předpisů, s tím, že její navrhované znění má být následující.

„§ 19

Umístování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území

(1) Rozhodnutí o umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může vydat příslušný orgán podle zvláštních předpisů jen na základě závazného stanoviska orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaného po projednání s obvodním báňským úřadem, který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení.

(2) Žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, doloží žádost závazným stanoviskem podle odstavce 1.“

Jak jsem nicméně shledal, v Poslanecké sněmovně se v rámci sněmovního textu 999 nachází předmětné ustanovení v mírně pozměněné podobě, a sice následující (změna zvýrazněna):

„§ 19

Umístování staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území

(1) *Rozhodnutí o umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může vydat příslušný orgán podle zvláštního právního předpisu¹⁰⁾ jen na základě závazného stanoviska orgánu kraje v přenesené působnosti, vydaného po projednání s obvodním báňským úřadem, který **na základě vyjádření organizace** navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení.*

(2) *Žadatel o vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, doloží žádost závazným stanoviskem podle odstavce 1.*

¹⁰⁾ Zákon č. .../2005 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)“

Dle mého soudu tím, že je v tomto případě do celého povolovacího procesu opětovně vtažen soukromý subjekt, tj. těžební organizace, jehož postupy nelze svázat příslušnými správními lhůtami (těmi jsou naopak vázány jak orgány kraje v přenesené působnosti, tak orgány státní báňské správy), bude zmařen jeden z deklarovaných cílů nové právní úpravy, kterým má být urychlení a větší transparentnost procesu vydání povolení stavebníkovi. Mám za to, že orgány státní báňské správy disponují dostatečným odborným potenciálem k tomu, aby mohly podmínky umístění stavby v chráněném ložiskovém území samy uvážit. Nic pak nebrání tomu, aby si k tomu vyžádaly i vyjádření těžební organizace, a bude-li k výzvě úřadu těžební organizací předloženo, použily jej jako jeden z podkladů.

2. Podmínky ochrany ložiskových území

V souvislosti s povolováním stavební činnosti v chráněných ložiskových územích nutno dále poukázat na absenci podrobnější úpravy podmínek ochrany ložiskových území (resp. vůbec chybějící zmocnění k podrobnější úpravě). Praxe si zde tak v případě tzv. Ostravsko-karvinského revíru vypomáhá postupem, který nemá oporu v právních předpisech, kdy Ministerstvo životního prostředí vydalo rozhodnutí čj. 880/2/667/22/A-10/1997/98, ze dne 27. 3. 1998, o změně ochrany ložisek, jehož součástí je i dokument „Nové podmínky ochrany ložisek černého uhlí v chráněném ložiskovém území české části Hornoslezské pánve v okrese Karviná, Frýdek-Místek, Nový Jičín, Vsetín, Opava a jižní části okresu Ostrava-město“ („Podmínky ochrany ložiska“). Dokument „Podmínky ochrany ložiska“ vychází z rozdělení celého území do ploch A, B, C s odlišně stanovenými požadavky na zabezpečení staveb proti důlním vlivům. Úřady z dokumentu vychází v rámci posuzování, zdali navrhovaná stavba splňuje požadavky na její zabezpečení proti důlním vlivům. O zákonnosti takového postupu lze pochybovat. Jeví se proto žádoucím precizovat právní úpravu.

B) Ustanovení § 36 odst. 3, § 33 odst. 4, 5 horního zákona - střet zájmů

Vlastníci staveb a pozemků podrobují ve svých podnětech adresovaných veřejnému ochránci práv kritice postup orgánů státní báňské správy při řešení střetu zájmů v rámci povolování hornické činnosti (žádají o pomoc v souvislosti s devastací jejich majetku vlivem důlní činnosti prováděné těžební organizací). Pozastavují se zejména nad tím, že orgány státní báňské správy po těžební společnosti nevyžadují před povolením těžby předložení smlouvy s vlastníky všech nemovitostí o vyřešení střetu zájmů. Spory se týkají stanovení okruhu účastníků (tzv. dotčené nemovitosti), či vymezení ohrožených nemovitostí, u nichž je nezbytností předložit dohodu o řešení střetu zájmů. Občané zdůrazňují, že správní orgán by měl nařídít těžební společnosti uzavření dohod o střetu zájmu vždy, ne jen v případě ohrožení, neboť termíny ohrožení, resp. dotčení, jsou zavádějící, občanský zákoník je nezná a hovoří jednoznačně pouze o škodě.

Podle § 36 odst. 3 horního zákona za důlní škodu odpovídá organizace, jejíž činností byla škoda způsobena s tím, že zákonem je zakotvena tzv. objektivní odpovědnost organizace a těžební organizace se může zprostit své odpovědnosti pouze tehdy, prokáže-li, že škoda nemá původ v důlní činnosti. Není-li těžební organizací plněna dohoda o řešení střetu zájmů, je mj. báňský úřad oprávněn uložit přijetí nápravných opatření spočívajících v uložení povinnosti bez zbytečných průtahů postupovat v souladu s uzavřenou dohodou o vyřešení střetu zájmů, resp. v případě neplnění tohoto nápravného opatření je oprávněn uložit těžební organizaci pokutu dle § 44 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti.

Ze znění § 33 odst. 4 horního zákona je pak nutno usuzovat na to, že v případě, kdy jednání mezi vlastníkem dotčené nemovitosti a těžební organizací nedospějí k dohodě, měla by být situace řešena podáním návrhu na omezení vlastnického práva vlastníka dotčené nemovitosti ze strany těžební organizace s tím, že ve smyslu § 33 odst. 5 cit. zákona hornickou činnost by bylo možno povolit teprve po dořešení střetu zájmů. Teoreticky je tak řešení střetu zájmu na využití výhradního ložiska nerostu a zájmu na nerušeném výkonu vlastnického práva především věcí dohody mezi konkrétním vlastníkem a těžební společností, se zachováním práva vlastníka s řešením navrženým těžební společností nesouhlasit. Pak by také nezbylo těžební společnosti než situaci řešit právem předvídanými procesními postupy (vyvlastňovací řízení ve smyslu § 108 a násl. stavebního zákona č. 50/1976 Sb.), a těžební organizace by těmito okolnostmi byla nucena přistupovat zcela jinak i k řešení problému poskytování náhrad (včetně otázky přiměřenosti náhrady). V praxi je nicméně situace zcela jiná, a těžební organizace, podle mých zjištění, kupříkladu vůbec nereflktují na logické řešení v podobě naturální restituice (tj. náhrada domu za dům).

Musím poukázat na to, že jednotný způsob prokazování „ohroženosti“ (orgány státní báňské správy chápou ohrožení jako kvalifikovanou formu „dotčení“) není v právních předpisech stanoven, proto „ohroženost“ posuzuje orgán státní báňské správy komplexně především na základě příslušných technických norem

a znaleckých posudků. Při zařazování jednotlivých nemovitostí mezi dotčené či ohrožené se vychází z technické normy ČSN 73 0039 (stavební objekty zařazené do I. – IV. skupiny stavenišť budou ohroženy, stavební objekty v V. skupině stavenišť budou dotčeny, tzn. nevyžadují dle normy stavební zajištění proti účinkům poddolování). Je zjevné, že postupy orgánů státní báňské správy zde nemají oporu v právních předpisech. Bylo by tak zapotřebí v tomto směru právní úpravu rovněž precizovat.

JUDr. Otakar M o t e j l
veřejný ochránce práv