



PROBLEMATIKA DROBNÝCH STAVEB V CHRÁNĚNÉM LOŽISKOVÉM ÚZEMÍ

1. Obecná východiska

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, (dále jen „StZ“) rozděluje v § 171 režim umísťování a realizace staveb na režim **povolovací** a režim **volný**. Volný režim znamená, že k umístění a realizaci stavby **není potřeba žádné povolení ze strany stavebního úřadu**. StZ v § 171 stanoví, že povolení nevyžadují tzv. **drobné stavby**¹ a **změny využití území uvedené v § 214 StZ**. Z tohoto obecného pravidla, ale mohou být jiným právním předpisem stanoveny výjimky spočívající v tom, že přestože jde o drobné stavby, podléhají i tyto stavby za specifických podmínek povolení stavebního úřadu. Určitá omezení pro umísťování a realizaci staveb vyplývají i ze zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) právě ve vztahu ke stavbám v chráněném ložiskovém území (§ 16 až 19 horního zákona), případně chráněném území pro zvláštní zásahy do zemské kůry².

Podle § 18 odst. 1 horního zákona lze v zájmu ochrany nerostného bohatství v chráněném ložiskovém území zřizovat stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, jen na základě vyjádření obvodního báňského úřadu podle tohoto zákona. Na toto ustanovení navazuje § 19 horního zákona, který stanoví, že: *„Umístění staveb a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může povolit příslušný orgán podle zvláštních právních předpisů jen na základě vyjádření obvodního báňského úřadu, který navrhne podmínky pro umístění, popřípadě provedení stavby nebo zařízení.“*

Ustanovení § 18 odst. 2 horního zákona poté obsahuje další „limit“ pro umísťování staveb v chráněném ložiskovém území, a to podmínku nezbytnosti stavby v chráněném obecném zájmu, kdy stanoví: *„Jestliže je nezbytné v zákonem chráněném obecném zájmu umístit stavbu nebo zařízení nesouvisící s dobýváním výhradního ložiska v chráněném ložiskovém území,*

¹ Stavby uvedené v příloze č. 1 ke stavebnímu zákonu.

² V textu dále uváděná omezení pro stavby v chráněném ložiskovém území platí i pro stavby v chráněném území pro zvláštní zásahy do zemské kůry



je třeba dbát, aby se narušilo co nejméně využití nerostného bohatství. Znemožnit nebo ztížit dobývání výhradních ložisek nerostů uvedených v § 3 odst. 1 písm. a) až d) je možno jen ve zvlášť odůvodněných případech, jde-li o mimořádně důležitou stavbu nebo zařízení nebo bude-li stavbou nebo zařízením ztěženo nebo znemožněno dobývání jen malého množství zásob výhradního ložiska.

Podle § 73 odst. 2 StZ lze drobné stavby umísťovat do území pouze v souladu s územně plánovací dokumentací.

2. Jazykový a systematický výklad vztahu horního zákona a stavebního zákona

Výše uvedená ustanovení horního zákona tedy stanoví omezení pro stavební činnost v chráněném ložiskovém území. Z jazykového výkladu a s ohledem na povolovací režimy podle StZ se zdá jako by § 18 odst. 1 horního zákona stanovil povinnost vydat vyjádření obvodního báňského úřadu pro každou stavbu umísťovanou nebo zřizovanou v chráněném ložiskovém území, přičemž § 19 horního zákona tuto povinnost zdůrazňuje výslovně pro stavby a zařízení povolované podle StZ. Z jazykového výkladu lze tedy učinit závěr, že umístění a realizace jakékoliv stavby v chráněném ložiskovém území vyžaduje pro svou realizaci vždy vyjádření obvodního báňského úřadu, ať jde o stavby ve volném nebo povolovacím režimu. Jinými slovy, ustanovení § 18 odst. 1 horního zákona neguje volný režim staveb v chráněném ložiskovém území. Výslovně tato výjimka v něm ale stanovena není.

Jazykový výklad ale slouží pouze jako východisko pro objasnění a ujasnění si smyslu a účelu normy (srov. nález sp. zn. I. ÚS 625/03). Nabízí se tedy použití výkladu systematického a logického.

Nelze totiž odhlédnout od toho, že horní zákon stanoví, že ke každé stavbě umísťované nebo realizované v chráněném ložiskovém území je potřeba „vyjádření“ obvodního báňského úřadu. Vyjádření je ale z hlediska forem činnosti veřejné správy úkonem podle části IV. správního řádu, tedy úkonem, který nezakládá, nemění, ani neruší práva ani povinnosti osob. Vyjádření slouží buď jako úkon správního orgánu, kterým oznamuje svůj úsudek k určité věci, ale primárně jím vyjadřuje svůj odborný názor k dané věci jako dotčený orgán (srov. § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu), a to vůči orgánu, který vede správní řízení ve věci, jehož výsledek je vydání rozhodnutí, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti.

Jelikož vyjádření samo o sobě nemá žádné dopady do práv a povinností osob, musí být § 18 a 19 horního zákona vyložen tak, že vyjádření se vydává pouze v případě, kdy jde o záměry povolované podle StZ. Ostatně pro tento závěr hovoří i znění horního zákona do 31. 12. 2023,



kdy báňský úřad namísto vyjádření vydával závazné stanovisko.³ Závazné stanovisko je pak jasně definováno podle § 149 odst. 1 správního řádu jako úkon, který není samostatným rozhodnutím. Jinými slovy, jedna forma podkladového aktu pro řízení podle StZ byla nahrazena jinou formou podkladového aktu. Z hlediska systematického navíc § 19 horního zákona navazuje na obecná omezení některých činností v § 18 horního zákona a lze jej tedy považovat za speciální ustanovení pro účely umístování staveb vůči obecnému § 18 horního zákona, o čemž svědčí i nadpis tohoto ustanovení.

Lze také použít i argument logický, kdy pokud § 19 horního zákona stanoví, že umístit stavby a zařízení v chráněném ložiskovém území, které nesouvisí s dobýváním, může povolit příslušný orgán podle zvláštních právních předpisů (typicky StZ) jen na základě vyjádření obvodního báňského úřadu, a contrario stavby, které ke svému umístění a realizaci povolení podle zvláštních předpisů nevyžadují, nevyžadují ani vyjádření obvodního báňského úřadu.

Tento výklad by ale vedl k vyprázdnění § 18 a vlastně celému smyslu a účelu stanovení chráněného ložiskového území.

Pokud by ale mělo skutečně platit, že drobné stavby nevyžadují povolení podle StZ, ale vyžadují vždy vyjádření obvodního báňského úřadu, muselo by být vyjádření s ohledem na autonomní definici rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, považováno za rozhodnutí, které je přezkoumatelné správním soudem, neboť negativní vyjádření obvodního báňského úřadu zasahuje do vlastnických práv dotčených osob. To by ale vedlo opět k popření smyslu a účelu horního zákona a StZ.

Vztah StZ a horního zákona je proto nutné určit za pomoci teleologického výkladu, tedy výkladu smyslem a účelem právní normy.

3. Teleologický výklad vztahu horního zákona a stavebního zákona

Drobné stavby a záměry nevyžadující povolení podle StZ jsou z hlediska stavebního práva záměry, které svým významem nemají zásadní dopady do práv a chráněných zájmů osob a také minimální dopady do ochrany veřejných zájmů chráněných StZ.

Podle § 16 odst. 1 horního zákona se ochrana výhradního ložiska proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání zajišťuje stanovením chráněného ložiskového území. Zároveň podle § 16 odst. 2

³ Viz Čl. VI bod 4 a 5 zákona č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona.



horního zákona platí, že chráněné ložiskové území zahrnuje území, na kterém stavby a zařízení, které nesouvisí s dobýváním výhradního ložiska, by mohly znemožnit nebo ztížit dobývání výhradního ložiska.

V tomto kontextu je ale potřeba konstatovat, že řada chráněných ložiskových území je vymezena historicky a existují již desítky let. Území, ve kterém je vymezeno chráněné ložiskové území se také přirozeně v čase dynamicky rozvíjí a postupně zahrnuje i celé území sídel, resp. obcí a měst. Proto § 15 horního zákona stanoví, že: *„K včasnému zabezpečení ochrany nerostného bohatství jsou orgány územního plánování a projektanti územně plánovací dokumentace povinni při územně plánovací činnosti vycházet z podkladů o zjištěných a předpokládaných výhradních ložiskách poskytovaných jim ministerstvem životního prostředí České republiky zejména prostřednictvím územně analytických podkladů; při tom postupují podle zvláštních předpisů a jsou povinni navrhopvat řešení, které je z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství a dalších zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější.“*

Za tímto účelem disponují horním zákonem stanovené státní orgány pravomocí uplatňovat stanovisko k územně plánovacím dokumentacím z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství (§ 15 odst. 2 horního zákona). Zároveň podle StZ platí, že každá obec musí mít vymezeno tzv. zastavěné území buď v územně plánovací dokumentaci nebo samostatným postupem (viz § 116 a 117 StZ). Zastavěným územím je pak to území obce, kde se koncentruje stavební činnost, neboť v tomto území již stavební činnost proběhla, probíhá, nebo bude probíhat. Oproti tomu nezastavěné území požívá vyšší míry právní ochrany z hlediska umístování staveb (§ 122 StZ).

Lze tedy shrnout, že:

- Cílem a účelem ustanovení § 16 až 19 horního zákona je zajistit ochranu nerostného bohatství omezením mimo jiné i stavební činnosti v chráněném ložiskovém území
- StZ reguluje využití území skrze územně plánovací dokumentace, včetně využití ploch v chráněném ložiskovém území
- Vybrané orgány státní správy uplatňují stanovisko k územně plánovacím dokumentacím z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství
- Drobné stavby lze realizovat pouze v souladu s územně plánovací dokumentací.



Pro komplexnost posouzení smyslu a účelu zákona je nezbytné dále rozlišit:

- **dobývání povrchové**
- **dobývání hlubinné,**
- **dobývání ropy a/nebo zemního plynu a**
- **zvláštní zásahy do zemské kůry.**

Pro účely tohoto výkladu se rozumí:

Povrchovým dobýváním způsob těžby, při kterém se za účelem přístupu k ložisku (nerostu) odstraní nadložní vrstvy půdy a hornin (provede se skrývka) a následně jsou nerosty dobývání shora. Pozn. V podmínkách České republiky se jedná o většinu nerostů, např. štěrkopísky, kámen, kaolin, hnědé uhlí apod.

Hlubinným dobýváním způsob těžby výhradních ložisek, pro jejichž získání se neodstraňují nadložní vrstvy půdy a hornin nad ložiskem, ale těžba probíhá pod povrchem s výjimkou vyústění důlních děl na povrch. Pozn. V podmínkách České republiky se jedná dominantně o dobývání výhradních ložisek černého uhlí, případně o ložiska nerostů, z nichž je možno vyrábět kovy).

Dobývání ropy a zemního plynu představují specifickou formu podpovrchové těžby, ke které se využívá těžebních vrtů (označovaných jako sondy). Na povrchu je pak umístěna nadzemní část vrtu včetně plochy vrtu a těžební technologie.

Zvláštní zásahy do zemské kůry jsou definovány § 34 odst. 1 horního zákona rozumí se jimi zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení pro:

- a) uskladňování plynů nebo kapalin v přírodních horninových strukturách a v podzemních prostorech (podzemní zásobníky plynů a kapalin),
- b) ukládání radioaktivních a jiných odpadů v podzemních prostorech,
- c) průmyslové využívání tepelné energie zemské kůry s výjimkou tepelné energie vody vyvedené na povrch,
- d) ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur.

Chráněné ložiskové území představuje formu ochrany veřejného zájmu (ložiska vyhrazeného nerostu) před vnějšími vlivy. Ochrana je ložisku vyhrazeného nerostu přiznána již v době po nález ložiska, bez ohledu na skutečnost, zda je či v blízké budoucnosti bude ložisko dobýváno.

Současně **smyslem a účelem** institutu chráněného ložiskového území **není absolutní omezení činnosti** v prostoru ložiska vyhrazeného nerostu, ale vyloučení či omezení takových činností,



realizace staveb a zařízení a **v plošně natolik rozsáhlém území**, kde, s ohledem na druh vyhrazeného nerostu, znalost geologické stavby území, úložní poměry ložiska, charakter území ve vazbě na územně plánovací dokumentaci a dobývací metody charakteristické pro daný druh vyhrazeného nerostu, by s jistou mírou pravděpodobnosti došlo či mohlo dojít ke znemožnění nebo ztížení dobývání výhradního ložiska.

Chráněné ložiskové území poskytuje ochranu věci před znemožněním jejího ekonomického využití, oddělení nerostu od ložiska pro jeho další využití. Totéž se uplatní pro zvláštní zásahy do zemské kůry.

Chráněné ložiskové území proto deklaruje veřejný zájem státu na ochraně a zabezpečení budoucího dobývání ložiska⁴.

Je tedy zjevné, že ustanovení horního zákona a StZ jsou v relativním protikladu. Ustanovení horního zákona a StZ je proto nutné vnímat v kontextu cíle a smyslu daných úprav, což je v případě horního zákona ochrana a využití nerostného bohatství a v případě StZ koordinovat ochranu veřejných zájmů (viz § 1 odst. 3 StZ) a uplatňovat je pouze tam, kde je to nezbytně potřebné za využití mimo jiné i nástrojů územního plánování.

Dále je nutné reflektovat charakteristiku drobných staveb umísťovaných v zastavěném území, které se nachází v chráněném ložiskovém území nerostu, které ale bude dobýváno hlubinným způsobem. Tyto stavby velice často buď plní funkci doplňkovou ke stavbě hlavní, anebo jsou svým rozsahem marginální. Byla-li proto umožněna výstavba staveb v tomto zastavěném území svým rozsahem daleko významnějších (a kterým bylo uděleno navíc souhlasné vyjádření – dříve závazné stanovisko – obvodního báňského úřadu za podmínek podle § 18 odst. 2 horního zákona) než drobné stavby, nemůže drobná stavba v tomto území mít dopady do ochrany nerostného bohatství, nemá-li jí stavba svým významem větší.

Na druhou stranu umísťování drobných staveb plnících samostatnou funkci a majících samostatný účel v nezastavěném území, může ale významně ztížit dobývání ložisek vyhrazených nerostů nebo ohrozit tyto stavby, ať už jde o dobývání povrchovým či hlubinným způsobem.

⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 41/2008 – 77.



Vzájemný vztah výše citovaných ustanovení StZ a horního zákona je proto nutné vyložit tak, že povolení podle StZ, a tedy vyjádření obvodního báňského úřadu, vyžadují:

- a) **VŽDY drobné stavby**, které se **nachází v chráněném ložiskovém území pro výhradní ložiska**, která jsou dobývána **povrchovým způsobem**,
- b) **VŽDY drobné stavby**, které se **nachází v nezastavěném území** a současně se jedná o chráněné ložiskové území **pro výhradní ložiska**, která jsou dobývána **hlubinným způsobem a dále ložiska ropy a/nebo zemního plynu**,
- c) **VŽDY drobné stavby**, které se **nachází v chráněném území pro zvláštní zásahy do zemské kůry**.

Zcela specifickou kategorií jsou nestavební záměry nevyžadující povolení podle § 214 StZ. Zde je naopak úmysl zákonodárce zcela jasný, jelikož podle § 214 odst. 2 písm. d) StZ jsou z volného režimu vyloučeny všechny změny využití území, které jsou realizovány v chráněném ložiskovém území. **Všechny změny využití území v chráněném ložiskovém území podléhají povolení**, avšak s odkazem na § 18 a 19 horního zákona nepodléhají vyjádření obvodního báňského úřadu (tato ustanovení hovoří pouze o umístování staveb a zařízení). Stavební úřad je však povinen v řízení o povolení záměru řádně uvážit zájem na ochraně nerostného bohatství v souladu s charakterem institutu chráněného ložiskového území.

Shora uvedený výklad vychází především z charakteru institutu chráněného ložiskového území a jeho vázanosti na způsob dobývání jednotlivých nerostů. Dále pak z veřejného zájmu na ochraně nerostného bohatství, veřejnému zájmu na dobývání, realizaci některých druhů zvláštních zásahů do zemské kůry (podzemní zásobníky zemního plynu a ukládání CO₂) a dále procesů územního plánování, ve kterých mohou orgány veřejné správy chránící veřejné zájmy podle horního zákona uplatňovat stanoviska a ovlivnit tak, zda v obci, která se nachází v chráněném ložiskovém území může vzniknout plocha určená k zastavění či nikoliv.



4. Závěr

S ohledem na výše uvedené platí, že:

- I. **Drobné stavby lze v zastavěném území, které se současně nachází v chráněném ložiskovém území pro výhradní ložiska, která jsou dobývána hlubinným způsobem a dále ložiska ropy a/nebo zemního plynu, umisťovat a realizovat bez povolení stavebního úřadu a vyjádření obvodního báňského úřadu.**
- II. **Drobné stavby lze v zastavěném území, které se současně nachází v chráněném ložiskovém území pro výhradní ložiska, která jsou dobývána povrchovým způsobem, umisťovat a realizovat pouze na základě povolení stavebního úřadu a vyjádření obvodního báňského úřadu.**
- III. **Drobné stavby lze v nezastavěném území, které se současně nachází v chráněném ložiskovém území, umisťovat a realizovat pouze na základě povolení stavebního úřadu a vyjádření obvodního báňského úřadu.**
- IV. **Drobné stavby, které se současně nachází v chráněném území pro zvláštní zásahy do zemské kůry, umisťovat a realizovat pouze na základě povolení stavebního úřadu a vyjádření obvodního báňského úřadu.**
- V. **Změny využití území lze v chráněném ložiskovém území nebo chráněném území pro zvláštní zásahy do zemské kůry realizovat pouze na základě povolení stavebního úřadu, ale bez vyjádření obvodního báňského úřadu.**

Pro úplnost uvádíme, že toto stanovisko nezasahuje do omezení, která vyplývají pro jednotlivá zařízení, technologické celky, vrty, sondy z vymezeného ochranného případně bezpečnostního pásma, případně zóny havarijního plánování. Dále pro úplnost uvádíme, že stanovisko je výlučně výkladem ve vztahu k drobným stavbám, nikoliv k jednoduchým nebo ostatním stavbám, případně vodním dílům nebo realizaci činnosti prováděné hornickým způsobem, pro které platí obecný režim StZ ve spojení s horním zákonem.