

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.,
ev. č. ČAK 16804
se sídlem Vodičkova 704/36, 110 00 Praha 1
IČO: 04770099

pro

Greenpeace Česká republika, z.s.
Prvního pluku 12, 186 00 Praha 8
IČ: 17049059

V Praze, dne 21. 7. 2023

**Právní posudek: základní otázky k přezkumu závazného stanoviska EIA k záměru
rozšíření velkolomu Bílina (záměr Pokračování hornické činnosti – I. etapa – Doly
Bílina 2019–2035**

Úvodem

Závazné stanovisko EIA se vztahuje k záměru „Pokračování hornické činnosti – I. etapa – Doly Bílina 2019–2035“. Samotný název záměru, který obsahuje časové vymezení, i posouzení, které se zohledňuje pouze vlivy do roku 2035, **evokují časovou omezenost povolované těžby**. Samotné závazné stanovisko však těžbu definuje pouze jejím objemem, a nikoliv časovým horizontem. Žadatel předpokládá těžbu bez jakéhokoliv časového omezení.¹ Odvolatel požaduje doplnění časové podmínky do závazného stanoviska. Předložená rešerše posuzuje možnost změny závazného stanoviska.

K věcné nesprávnosti stanoviska BEZ časového omezení

Vydaná dokumentace a posudek EIA **posuzují případné negativní vlivy** na životní prostředí posuzovaného záměru (hluk, prach, krajinný ráz) **pouze do roku 2035**.

Vyplývá to zjevně jak implicitně z rozsahu dokumentace a posudku, tak explicitně z formulace uvedené na str. 156 posudku, podle které „Datum ukončení záměru je deklarováno k roku 2035, z tohoto důvodu ani není možné vydat povolení pro těžbu za tento časový horizont“.

¹ Viz např. vyjádření mluvčího ČBÚ ve třetí minutě tohoto pořadu ČT: <https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/223562248410015/>.

Touto údajnou nadbytečností odmítl zpracovatel posudku EIA návrh dotčené veřejnosti - občanů Mariánských Radčic, aby byla do závazného stanoviska zahrnuta podmínka: „*Těžba na velkolomu Bílina bude pokračovat nejpozději do roku 2035 (tedy tak, jak je uvedeno v dokumentaci EIA)*“ (viz str. 149 a 152 posudku).

Příslušný úřad, tedy MŽP, v odůvodnění závazného stanoviska návrh této podmínky zcela pominulo, v obecné rovině se však k názoru zpracovatele posudku přihlásilo: „*Příslušný úřad se ztotožňuje se závěry zpracovatele posudku a odkazuje tímto na vypořádání připomínek k dokumentaci zpracovatelem posudku, které je součástí posudku, který je k dispozici v elektronické podobě na výše uvedené internetové adrese.*“ (viz str. 40 závazného stanoviska).

Časové vymezení posouzení není reflektováno v podmínkách závazného stanoviska EIA. Ve skutečnosti pak došlo k pravému opaku - vydané povolení k hornické činnosti žádné časové vymezení neobsahuje, a orgány státní báňské správy v médiích potvrzují, že umožňuje časově neomezené pokračování hornické činnosti i po uvedeném roce.

Při snížení ročního objemu těžby na polovinu by tak mohla hornická činnost na velkolomu Bílina v rámci nyní vydaného povolení k hornické činnosti legálně pokračovat nejméně do roku 2043. Nejde o nijak hypotetické riziko. Provozovatel velkolomu Bílina by tak pouze následoval příkladu velkolomu ČSA, kde se dnes (s vědomím státní báňské správy) stále těží, přestože těžba zde byla povolena podle dokumentace EIA a “POPD na léta 2000 až 2014”.

Přinejmenším některé z negativních vlivů na životní prostředí jsou přitom **definovány i délkou těžby**, a nikoliv pouze jejím objemem. Například prašnost a hluk jsou způsobovány samotným provozem lomu - v případě snížení objemu těžby na polovinu nedojde k jejich snížení o 50 %, ale zůstanou na řádově srovnatelné úrovni, v čase však budou působit dvakrát tak déle. Je rozdíl, zda vedle Vašeho domu je funkční lom deset nebo dvacet let. Obdobně negativní zásah do krajinného rázu je dán po celou dobu těžby až do rekultivace lomu.

K rozporu s programovým prohlášením vlády

Programové prohlášení vlády ČR ze dne 6. ledna 2022 (aktualizované dne 1. března 2023) uvádí: „*Budeme vytvářet podmínky pro energetickou transformaci a rozvoj uhelných regionů tak, aby byl možný odklon od uhlí do roku 2033.*“

Hnědé uhlí z velkolomu Bílina má být využito pro čistě energetickou potřebu (viz str. 20 nebo 37 dokumentace vlivů na životní prostředí).

Konkrétně hnědé uhlí nelze smysluplně využít pro jiné než energetické účely (např. v chemickém či stavebním průmyslu), tím méně pak v objemech milionů tun ročně produkovaných každým jednotlivým povrchovým velkolomem. Současně je nelze (na rozdíl od černého uhlí) z důvodu vysokých nákladů na dopravu (v souvislosti s jeho nízkou výhřevností) exportovat do zahraničí. Veřejný zájem na těžbě energetických nerostů spočívá

výhradně na jejich využití pro potřeby zajištění energetické bezpečnosti státu, průmyslu a domácností. Bez energetického využití hnědého uhlí po roce 2033 tak odpadá i jediný smysluplný veřejný zájem ospravedlňující jeho těžbu. V této situaci nezbyvá než dát přednost veřejným zájmům konkurujícím.

Posouzení možnosti změny závazného stanovisko – doplnění podmínky časového vymezení

Z výše uvedeného vyplývá, že závazné stanovisko se vztahuje k záměru, který nebyl posouzen, a že tento záměr je v rozporu s aktuálním veřejným zájmem definovaným Programovým prohlášením vlády.

VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 4. Řádné opravné prostředky. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 272–274, marg. č. 502–503. uvádí: „*Správnost rozhodnutí odvolací orgán přezkoumává pouze v rozsahu námitek uvedených v řádném opravném prostředku, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (§ 89 odst. 2 SpŘ).* ... *Správnost vždy vychází ze zákonnosti a prokazuje jí službu tím, že ji představí v podobě vhodného, citlivého, účelného, snad i chytrého a nápaditého řešení výběrem z více nabízených alternativ v mezích správního uvážení, jestliže je zákon umožňuje.*“ Odvolací orgán tedy přezkoumává nejen zákonnost, **ale i správnost** napadeného závazného stanoviska. Přitom uplatňuje princip volného správního uvážení (diskreční pravomoc)².

Rozhodující je právní a skutkový stav v okamžiku rozhodování o odvolání.³

Náprava je možná prostřednictvím změny podmínek závazného stanoviska – doplněním jeho časového vymezení.

2 V navazující poznámce pod čarou pak autor suše konstatuje: *"Příznivci takovéto reformy správního soudnictví neberou na vědomí, že podobný systém supremacy soudů a zákonodárského sboru nad výkonnou mocí fungoval po přijetí Magny charty v roce 1215 za Jana Bezzemka; nelze ale předpokládat, že by se vláda (jako Jan Bezzemek) přejedla broskví, zapila je moštem, odešla k lárům a penátům a ponechala státní správu po šest set let v rukou soudů."*

3 K definování veřejného zájmu prostřednictvím politických dokumentů srovnej například Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38: „*Podrobněji NSS dovedl, že „nelze převzít paušalizující (a snad i „módní“) optiku stěžovatele, dle níž „politická“ povaha určitého dokumentu má za následek jeho diskvalifikaci jakožto smysluplného podkladu pro rozhodování správního orgánu. Stěžovatel se snaží navodit dojem, že takový dokument je již proto, že má podle názoru stěžovatele „politickou“ povahu, něčím neobjektivním či, jak již uvedl městský soud, svévolným a není s to svědčit o existenci určitého veřejného zájmu; takový přístup by mj. mohl vést k tomu, že prostě „onálepkování“ určitého dokumentu či právního aktu jakožto „politického“ by jej vyřadilo z racionálního hodnocení při rozhodování správních orgánů.*“

Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu stanoví: „*Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo **změnu** závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. ... Pokud nelze závazné stanovisko potvrdit nebo **změnit** bezodkladně, nadřízený správní orgán potvrdí nebo **změní** závazné stanovisko nejpozději do 30 dnů ode dne vyžádání jeho potvrzení nebo změny.*“

Oprávnění odvolacího správního orgánu, tedy ministra životního prostředí, změnit závazné stanovisko v rámci přezkumu v odvolacím řízení je zcela nepochybně již ze samotného textu správního řádu.

Odvolací orgán je oprávněn doplnit časového vymezení v popisu záměru i v podmínkách závazného stanoviska⁴. Ustanovení bodu I. 2 a 8 přílohy č. 6 zákona č. 100/2001 Sb., zákona o posuzování vlivů na životní prostředí uvádí jako náležitost závazného stanoviska: „*Kapacita (rozsah) záměru ... Podmínky pro fázi přípravy záměru, realizace (výstavby) záměru, provozu záměru, popřípadě podmínky pro fázi ukončení provozu záměru za účelem prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace negativních vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví*“. Záměr je tedy nezbytně jednoznačně definovat, a to jak v místě, tak v čase, a vymezit podmínkami. Vymezení záměru prostřednictvím času nevylučuje ani konstantní judikatura: „*Účelem časového omezení stavební činnosti totiž je, aby bylo se stavbou započato a byla dokončena v aktuálním čase, v návaznosti na podmínky v území a životním prostředí, které byly zohledňovány při povolování stavby. V tom je hlavní smysl a účel omezení platnosti stavebního povolení.*“⁵

Podmínky závazného stanoviska EIA by naopak neměly být pouhým opakováním povinností vyplývajících z právních předpisů. Takovéto podmínky jsou nadbytečné - uplatňují se samy.

V rovině logického výkladu lze tento závěr podepřít argumentem a maiori ad minus: má-li příslušný úřad pravomoc vydat k záměru z důvodu ochrany životního prostředí a veřejného zdraví nesouhlasné stanovisko (a jeho realizaci tak znemožnit), tím spíše má pravomoc negativní vlivy záměru pouze omezit podmínkami (a tedy do práv a zájmů oznamovatele zasáhnout slaběji).

4 Viz. náleznost pléna ÚS sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, čj. 2 As 207/2016-46: „*Ačkoli není pojem veřejný zájem nikterak definován zákonem, lze jej vymezit stejně, jak to učinil ve svém rozhodnutí již krajský úřad, který konstatoval odvoditelnost zájmu jako zájmu veřejného, „jestliže je zájmem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti) a směřuje k všeobecnému blahu a dobru*“. Co je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám aj. Ochrana životního prostředí je z tohoto pohledu v obecné rovině nepochybně veřejným zájmem. ... vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „nákladů“ a „výnosů“ takového záměru z pohledu aktuálně vnímaného veřejného zájmu, tj. z pohledu střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat a které budou v dané situaci považovány za tak či onak hodnotné.“

Ministerstvo životního prostředí navíc v jiných závazných stanoviscích EIA jejich časové vymezení jednoznačně definuje.⁶

K odůvodnění změny závazného stanoviska

JUDr. Michal Mazanec ve svém knize Správní soudnictví⁷ uvádí: *"Při rozhodování ve státní správě nutně musí správní orgán jako orgán výkonné moci brát v úvahu nejen právní předpisy, ale také, ba především, musí svým rozhodnutím realizovat vládní politiku. Proto také právní předpisy hmotného i procesního veřejného práva vytvářejí prostor k tomu, aby rozhodnutí mohlo (kromě samozřejmé a nezbytné podmínky, že bude vždy dodržen zákon) také v určitých mezích vyjádřit vůli výkonné moci po určitých preferencích. Tento prostor je z hlediska legislativní techniky vytvářen především užitím volného správní uvážení, do něhož soudu je přístup povolen jen s omezením a jisté míry také užitím neurčitých právních pojmů v zákonném textu.*

(...)

6 Viz k tomu na první pohled podobný, ale ve skutečnosti zásadně odlišný (a notně komplikovaný osud) nesouhlasného nezávazného stanoviska EIA, které MŽP vydalo pro spalovnu v Rybitví (záměr "Modernizace spalovny průmyslových odpadů, provozovna Pardubice") ze dne 31.1.2010, č.j. 7432/ENV/10. Lze přisvědčit ministrovi životního prostředí (resp. rozkladové komisi), že nesouhlasné stanovisko odůvodněné výhradně *"zásadním a masivním odporem veřejnosti i místních dotčených samospráv, včetně krajské a města Pardubic"* by v případném soudním přezkumu patrně neuspělo.

7 Viz např. vyjádření mluvčího ČBÚ ve třetí minutě tohoto pořadu ČT:

<https://www.ceskatelevize.cz/porady/1095913550-nedej-se/223562248410015/> Viz zde: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_XXX589?lang=cs

"V lomu ČSA na Mostecku pokračuje útlum těžby. S koncem dolování uhlí se počítá na přelomu let 2025 a 2026." Viz zde: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/regiony-zpravy-ustecky-kraj-jezero-planovane-po-dotezeni-lomu-csa-na-mostecku-se-nebude-muset-dopoustet-231653>

Viz i rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 4. 2006, č.j. 15 Ca 220/2004-45, publ. pod č. 1156/2007 Sb. NSS: *„jinými slovy pro životní prostředí může být další prodloužování stavby, která byla pravomocně povolena na určitou dobu, již výrazně zatěžující a lze si představit, že by již další prodloužení představovalo pro životní prostředí zátěž neúnosnou.“*

Zdůvodněním potřeby záměru je rovněž prodloužení životnosti lomu a zajištění zásobování elektráren ČEZ, a.s., tepláren, stejně jako i maloodběratelů v celé ČR hnědým uhlím (např. kotlíkové dotace = podpora státu při individuálním spalování uhlí v rodinných domech).

"Veškeré těžené uhlí bude, obdobně jako za stávajícího stavu, dopravováno na Úpravnu uhlí v Ledvicích a následně ve formě vyrobených produktů dodáváno pasovou dopravou do elektrárny v Ledvicích nebo distribuováno ostatním odběratelům - energetické uhlí je nakládáno téměř výhradně na železniční vagóny, tříděné uhlí je zpravidla nakládáno externím odběratelům na nákladní automobily."

Správní uvážení (diskreční rozhodnutí, diskrece; z lat. discrebo = rozděluji) je situace, kdy zákon umožňuje správnímu úřadu rozhodnout v určitých mezích podle vlastního uvážení. Je to výběr mezi více správnými rozhodnutími, z nichž však pouze jedno je nejvhodnější.

Správní orgán tak při svém rozhodování "uvnitř" zákona má prostor k tomu, aby mohl uplatňovat v potřebných směrech další hlediska, jakými jsou zejména odbornost, efektivnost, hospodárnost, obecně věcná správnost. Přitom se řídí i jinými pravidly, která nevycházejí z právních předpisů, např. vládními usneseními, instrukcemi, metodickými pokyny, směrnicemi, zahraničně obchodní, měnovou, celní, daňovou atd. politikou, vojenskou doktrínou státu atd.

(...)

Při úvahách o tom, že by správní soud měl být vlastně soudem apelačním a namísto o právu a bezpráví, v napadeném správním aktu by měl nalézat a rozhodovat o věci samé je třeba domýšlet: Pokud by soud skutečně a důsledně "opravoval" zjišťování skutkového stavu v těch případech, kdy správní orgán pochybí, zjišťoval by jej sám a na jeho základě rozhodoval (nahrazoval tedy správní uvážení uvážením soudcovským), a zůstal přitom nezávislým soudem, vázaným jen zákonem, nesměl by samozřejmě brát při svém rozhodování v úvahu mimoprávní regulativní instrumenty shora příkladmo uvedené, ale mohl a musel by rozhodovat "jen" podle zákona, který je jen obecným, pomalým a nedokonalým nástrojem pro operativní řízení veřejného života. To by navíc vedlo k vyloučení veřejné správy zcela mimo systém ústavně založené dělby moci, vyloučení ze vzájemného ovlivňování a kontroly "checks and balances" jednotlivých složek veřejné moci a nepřípustné odstavení moci výkonné na vedlejší kolej."⁸

Programové prohlášení vlády do kategorie Mazancem zmiňovaných "mimoprávních regulativních instrumentů" očividně patří: na nejvyšší a nejobecnější úrovni určuje veřejné zájmy, které výkonná moc zamýšlí při svém výkonu prioritně chránit a prosazovat, specifické cíle i strategii k jejich dosažení.⁹

Platí-li uvedená zásada pro obecné správní úřady, tím spíše pak platí přímo pro člena vlády, který nese za naplňování programového prohlášení (na rozdíl od obyčejného úředníka) přímou, byť kolektivní politickou odpovědnost.

⁸ Rozsudek NSS č.j. 1 As 24/2011 – 79: „Rozhodování správního orgánu podle skutkového stavu v době vydání rozhodnutí tedy vyplývá přímo z povahy správního řízení, které směřuje k vydání konstitutivního správního rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, č.j. 1 As 68/2008 – 126, zejména body 36 a 37). Teprve právní mocí takového rozhodnutí vzniká, mění se či zaniká právo a povinnost. Tento postup je brán jako samozřejmý a zavedený v historii správního řízení (např. již rozhodnutí prvorepublikového NSS ze dne 20. 10. 1925, sp. zn. 8179/25, Boh. A. č. 5975/26).“

⁹ VOPÁLKA, Vladimír, PRÁŠKOVÁ, Helena. Oddíl 3. Rozhodnutí. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 269, marg. č. 488.: „Výrok rozhodnutí autoritativně řeší projednávanou věc: zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti osob, nebo se jím prohlašuje, že určité právo či povinnost je či není. Je-li uložena povinnost, určí se v něm i lhůta pro její splnění, popř. další údaje k tomu potřebné (např. způsob splnění). ... Výrok sám může obsahovat **i vedlejší ustanovení**, např. podmínky pro realizaci uděleného oprávnění, **jeho časové omezení** aj., pokud to aplikované právní normy umožňují. Z výroku vyplývají bezprostřední právní účinky rozhodnutí, pouze výrok je schopen nabýt právní moci a vykonatelnosti.“

Ministr je v rozkladovém řízení, a analogicky tedy i při přezkumu závazných stanovisek, samozřejmě stejně jako všichni ostatní vykonavatelé veřejné moci vázán zákonem (který vymezuje hranice jeho volného správního uvážení). V případě, že by byly jeho politické závazky jak člena vlády v rozporu se zákonem, má povinnost dát přednost zákonu (a současně na rozpor upozornit vládu). V případě, že však jeho závazky člena vlády v rozporu se zákonem nejsou, měl by je při své rozhodovací činnosti uplatnit. Pole jeho volného správního uvážení je tak jimi fakticky zpřesněno.

V zásadě platí, že při téměř každém správním rozhodování o věci podobného rozsahu se dostávají různé veřejné a soukromé zájmy do konfliktu. Ústavní soud dovodil, že „*veřejný zájem v konkrétní věci je zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění rozhodnutí, jehož ústředním bodem je otázka existence veřejného zájmu, pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou soukromých, partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce, a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné.*“¹⁰ Úkolem veřejné správy je tyto vzájemně kolidující zájmy identifikovat a zvážit, a jak každý z nich o sobě, tak v jejich komplexním vztahu. Při svém rozhodnutí by pak měla veřejná správa dát přednost tomu z veřejných zájmů, který se v dané věci projevuje jako důležitější a silnější, přičemž by současně ovšem měla v maximální možné míře šetřit veřejné zájmy konkurující.¹¹

Rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018 – 60, uvádí: „*zájem na ochraně životního prostředí je obecným veřejným zájmem, který je třeba vykládat jednotně pro všechny oblasti práva. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou námitku stěžovatele, že by „specifičnost“ horního práva způsobovala odlišné nahlížení na ochranu životního prostředí v působnosti horního zákona.*“

Případnou změnu závazného stanoviska je vhodnější a bezpečnější odůvodnit nejen platným programovým prohlášením vlády (jakkoliv je přiznaný odkaz na ně z výše uvedených důvodů legální i legitimní), ale i podrobnějším popisem veřejných zájmů, které k přijetí cílů stanovených v programovém prohlášení vedly, potažmo popisem veřejných zájmů, s nimiž je pokračování těžby (a následné nevyhnutelné spálení) uhlí z velkolomu Bílina v rozporu. Z dokumentace vlivů záměrů vyplývá, že se jedná mimo jiné o ochranu klimatu, ochranu

10 Viz Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62A 74/2012-224. Obdobně též Rozsudek NSS č.j. 10 As 322/2020 – 128.

11 Rozhledna na Modravské hoře omezená na 20 let závazným stanoviskem EIA vydaného MŽP 27.2.2019, č.j. MZP/2019/710/137 - viz zde: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi3v-fp4IKAAxU0hf0HHQIDBY8QFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.cenia.cz%2Fciasea%2Fdownload%2FRUIBX01aUDQ1N196YXZlcnlTdGFuRE9DXzQ2NzI0NTc5ODU5MDk4MTI5MDEucGRm%2FMZP457_zaveryStan.pdf&usg=AOvVaw0YH2tma1kBwPNNHIRcU7j_&opi=89978449

veřejného zdraví, ochranu přírody a krajiny, ochranu kvality života místních lidí před hlukem a prachem etc.

Pokud by hypoteticky ministr životního prostředí odůvodnil nesouhlasné negativní stanovisko EIA pro rozšíření velkolomu Bílina právě a pouze intenzivním odporem veřejnosti, pochybil by – jakkoliv je to neintuitivní, názor veřejnosti, jakkoliv masivní, sám o sobě veřejný zájem (nebo rozpor s ním) nezakládá.¹²

JUDr. Petra Humlíčková, Ph.D.

¹² Praha: Linde, 1996. - 451 s.; ISBN 80-7201-021-2.