Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Diplomová práce

Správní dozor vykonávaný orgány státní báňské správy

Zpracoval: Ing. Miloš Matz, Ph.D.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Robert Krč, Ph.D.

Plzeň, 2012

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Správní dozor vykonávaný orgány státní báňské správy“ zpracoval samostatně, a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Plzeň, březen 2012

……..

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Robertu Krčovi, Ph.D. za vedení, pomoc a cenné rady a dále bych chtěl poděkovat PhDr. JUDr. Vítězslavu Urbancovi, Ph.D. z Českého báňského úřadu za konzultační činnost.

Obsah

1. Úvod 6

2. Kontrola ve veřejné správě 8

2.1 Veřejná správa 9

2.2 Formy činnosti veřejné správy 10

2.3 Kontrola 11

2.4 Členění kontroly ve veřejné správě 12

2.4.1 Správní kontrola 13

2.4.2 Kontrola veřejné správy 15

3. Správní dozor 17

3.1 Obsah právních vztahů správního dozoru 19

3.2 Právní úprava prvé fáze správního dozoru 20

3.3 Právní úprava druhé fáze správního dozoru 26

4. Státní báňská správa České republiky 28

4.1 Historie státní báňské správy, českého horního práva a hornictví 28

4.2 Organizace a působnost státní báňské správy 33

4.3 Pravomoc státní báňské správy 36

5. Správní dozor vykonávaný státní báňskou správou 41

5.1 Oprávnění dozorčích orgánů státní báňské správy 45

5.1.1 Vyšetřovací prostředky dozoru 45

5.1.2 Nápravné prostředky dozoru 47

5.1.3 Sankční prostředky 48

5.1.4 Závazný příkaz báňského inspektora 49

5.2 Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru 50

5.2.1 Formy ukládání nápravných prostředků správního dozoru 51

5.2.1.1 Obecná právní úprava forem a postupů pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru 53

5.2.1.2 Speciální právní úprava forem a postupů pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru orgány SBS 56

5.2.2 Vybrané aspekty k formě ukládání nápravných prostředků orgány SBS 57

5.3 Správa úhrad a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv 62

6. Úprava báňského dozoru v legislativě vybraných evropských zemí 66

6.1 Báňský dozor v Rakousku 66

6.2 Báňský dozor na Slovensku 68

6.3 Báňský dozor v Polsku 70

6.4 Vybrané aspekty právní úpravy báňského dozoru v Rakousku, Polsku a na Slovensku 71

7. Závěr 74

8. Résumé 80

9. Seznam použitých pramenů 81

10. Seznam použitých zkratek 85

11. Seznam příloh 85

1. Úvod

V diplomové práci se zabývám správní kontrolou, přičemž stěžejní část je pak věnována správnímu dozoru, a to konkrétně správnímu dozoru vykonávanému orgány státní báňské správy ČR. Správní dozor vykonávaný státní báňskou správou jsem zvolil proto, že primárně je tato oblast regulována horním právem, které patří k tradičním odvětvím českého veřejného práva. O dlouhé tradici horního práva svědčí i skutečnost, že orgány státní báňské správy již několik století (v různých organizačních formách) dozorují bezpečné dobývání nerostů a hospodárné nakládání s nerostným bohatstvím. Dalším významným důvodem je i můj profesní vztah k hornictví, který jsem získal při studiu na Vysoké škole báňské – Technické univerzitě Ostrava a poté i v praxi na Obvodních báňských úřadech se sídly v Mostě a v Sokolově. Zde jsem měl možnost po dobu sedmnácti let se podrobně seznámit s organizací a působností orgánů státní báňské správy a získat zkušenosti s principy kontrolní činnosti a dobré správy ve veřejné správě. Nelze opomenout ani fakt, že oblast horního práva a zejména pak báňského dozoru je jen velmi zřídka odborně prezentována.

Občanská společnost zajišťuje veřejnoprávní regulací ochranu značného množství veřejných zájmů. V horním právu je to zejména regulace společenských vztahů v oblasti ochrany nerostného bohatství, ochrany životů a zdraví osob, jejich majetků a bezpečnosti báňského provozu. O významnosti ochrany uvedených společenských hodnot svědčí i jejich hmotněprávní základ v ústavním právu, které stanovuje nejdůležitější principy, na jejichž základě četné normy tvoří určité právní odvětví.[1] Z těchto principů, ve vztahu k hornímu právu, lze vyzdvihnout státem šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství,[2] ochranu vlastnického práva, ochranu zdraví a uspokojivé pracovní podmínky zaměstnanců.[3] Dodržování právních požadavků a povinností vyplývajících z těchto veřejnoprávních regulací je pak předmětem správního dozoru vykonávaného orgány státní báňské správy. Jedná se o

[1] Klíma, K. Ústavní právo, 3. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2006, s. 68

[2] Čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

[3] Čl. 11 odst. 1 a čl. 28, 31 Listiny základních práv a svobod (vyhlášené usnesením Předsednictva ČNR pod č. 2/1993 Sb.)

správní činnost, kdy orgány státní báňské správy sledují chování nepodřízených subjektů (adresátů právních požadavků a povinností) a ve věcech své specializované působnosti jej porovnávají s povinnostmi stanovenými právními předpisy nebo akty vydanými na jejich základě a v návaznosti na to reagují na případné zjištěné nedostatky přijímáním opatření, popř. ukládáním sankcí.

Cílem práce je popsat a zhodnotit právní úpravu správního dozoru vykonávaného orgány státní báňské správy ČR (dále jen SBS). Právní úpravu správního dozoru doplňuji i o popis obsahu právních vztahů správního dozoru obecně, jak je podáván správní teorií, a o příslušnou judikaturu. Po stručném exkurzu do historie SBS, českého horního práva a hornictví navazuji na současnou organizaci báňské správy, její působnost a pravomoc. Na základě svých praktických zkušeností se věnuji zejména těm oblastem dozoru SBS, které vnímám jako problémové z hlediska aplikace práva *de lege lata* a v konkrétních případech pak navrhuji možná legislativní řešení. Významnou část práce zaměřuji na formy a postupy ukládání nápravných prostředků správního dozoru, které nabízí zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Právě vhodně zvolená forma v oblasti zásahové správy při právně mocenském ukládání povinností se zásadním způsobem dotýká principů dobré správy, právní jistoty, proporcionality a dalších základních principů činnosti správních orgánů. Z těchto důvodů, pro srovnání, v práci vhodným způsobem odkazuji i na správní dozor a formy ukládání nápravných prostředků jiných správních orgánů. K významným oblastem báňského dozoru, které jsou předmětem četných legislativních změn, a které jsem nemohl v práci opomenout, patří správa úhrad z dobývacích prostorů a vydobytých nerostů a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání a na vypořádání očekávaných důlních škod. Závěr práce věnuji právní úpravě a organizaci báňského dozoru ve vybraných zemích (Rakousku, Polsku a na Slovensku), kde se horní právo vyvíjelo stejně jako u nás v rámci samostatného právního odvětví, popř. jejich srovnání s příslušnou právní úpravou a organizací státní báňské správy v České republice. Srovnání s právní úpravou zemí, kde hmotně právní úprava je rozptýlena do řady právních předpisů odvětví odlišných od hornictví, by bylo nad rámec možností a cíle této práce.

2. Kontrola ve veřejné správě

Prameny ústavního práva České republiky, zejména pak čl. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, deklarují, že Česká republika je právním státem. Uvedená doktrína právního státu je v nejužším smyslu chápána tak, že stát dává právo a je tímto právem samotný vázán. Tomu odpovídá i ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky nebo čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, publikované pod č. 2/1993 Sb., podle kterého „*státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*“. Právní stát je možné vymezit řadou znaků, mezi něž lze zařadit zejména vázanost státu jeho zákony, ústavně založená dělba moci vylučující její usurpaci, ústavně založená nezávislá soudní moc k ochraně ústavnosti, práv a k rozhodování o vině a trestu a právní regulace vytvářející meze, v nichž je dovoleno vše, co není zakázáno. Doktrína právního státu tudíž předpokládá, že v daném státě existuje mechanismus uplatňování kontroly práva, zabezpečovaný nejen soustavou obecného, správního a ústavního soudnictví.[4] Vázanost státu právem se projevuje zejména ve vázanosti jeho orgánů moci zákonodárné, soudní a moci výkonné. V tomto směru je kontrolní činnost spojená s veřejnou správou jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě a efektivnosti právní regulace. Jen stěží si lze představit, že by stát stanovil povinnosti, aniž by svými orgány tyto povinnosti nekontroloval, popř. nevynucoval v případě jejich neplnění.

Objem a rozmanité formy činnosti veřejné správy jsou velmi proměnlivé v závislosti na úkolech, které jsou veřejné správě svěřovány. To je hlavním důvodem, proč odborná literatura ani praxe doposud nevytvořila pro pojem „kontrola ve veřejné správě“ ustálený výklad. Smyslem kontroly je porovnání dvou stavů lidské činnosti, stavu skutečného a žádoucího, podle stanovených hodnotových kritérií. Hendrych[5] pod pojem „kontrola ve veřejné správě“ zahrnuje jak kontrolu vykonávanou veřejnou správou, tak kontrolu zaměřenou vůči veřejné správě zvenčí.

[4] Klíma, K. Ústavní právo, 3. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2006, s. 201

[5] Hendrych, D. Správní věda – teorie veřejné správy. Praha: ASPI, 2003, s. 137

Kontrolní činnosti spojené s veřejnou správou tedy směřují do dvou základních oblastí. První je kontrola vykonávaná samotnou veřejnou správou (někdy se hovoří o správní kontrole), většinou členěná na kontrolu vnitřní (služební dohled a instanční dozor) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti). Druhou oblastí je kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a směřující vůči veřejné správě. Jedná se o další kontrolní aktivity ve veřejné správě vyvíjené zejména jinými státními orgány (soudy, Parlamentem, Nejvyšším kontrolním úřadem, Veřejným ochráncem práv, orgány státního zastupitelství), případně adresáty veřejné správy a občanskou společností, které tato práce zmiňuje okrajově s ohledem na začlenění a místo správního dozoru v celkovém kontextu kontroly ve veřejné správě.

K pochopení problematiky kontroly ve veřejné správě a následně správního dozoru vykonávaného orgány SBS je třeba se zamyslet nad vymezením veřejné správy jako takové a nad pojetím kontroly v oblasti veřejné správy.

2.1 Veřejná správa

Veřejná správa vykonává velmi široký okruh různorodých činností, kam lze zařadit například vydávání občanských průkazů, ověřování odborné způsobilosti osob, vydávání živnostenských listů, stavebních povolení, opatření obecné povahy, výkon stavebního dozoru, vedení evidence obyvatel, uzavíraní veřejnoprávních smluv, ukládání pokut za správní delikty apod. Z uvedeného výčtu činností je patrna jejich značná odlišnost co do odborných požadavků, prostředí, ve kterém probíhají, jejich charakteru a společenských dopadů. Z těchto důvodů je velmi složité veřejnou správu pozitivně definovat či vyčerpávajícím způsobem popsat. Kramář[6] chápe veřejnou správu jako výkonnou, podzákonnou a nařizovací činnost orgánů státní správy a orgánů územní nebo zájmové samosprávy vykonávanou na základě zákonů a k jejich provedení. Veřejnou správu lze ohraničit i negativně, tzn., činnosti, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví (zbytková veřejná moc). Veřejná

[6] Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 10

správa je stěžení část moci výkonné, jejímž hlavním nositelem a vykonavatelem je stát, se svými orgány a správními úřady, které se dělí o úkoly správy s dalšími subjekty nestátní povahy, zejména veřejnoprávními samosprávnými korporacemi. Činnost ve veřejném zájmu tedy přísluší originálně státu, a až teprve z vůle jeho oprávněných orgánů může docházet k delegaci části veřejné správy na jiné subjekty.

Pojmu veřejná správa se ve správním právu doktrinálně přisuzují dva základní významy. Z hlediska materiálního pojetí se jí rozumí určitý druh činností. Formální pojetí klade důraz na instituce (úřad, organizace) a jejich orgány, kterým byly svěřeny úkoly v rámci jejich působnosti a pravomoci. V příloze č. 1 je pro přehlednost znázorněno začlenění státní báňské správy ve veřejné správě ČR. Český báňský úřad (dále jen ČBÚ) má zde postavení ústředního orgánu státní správy s celostátní působností. Obvodní báňské úřady (dále jen OBÚ) jsou pak územní odborné správní úřady, které jsou projevem vertikální dekoncentrace státní báňské správy.

2.2 Formy činnosti veřejné správy

Činnost veřejné správy je vykonávána subjekty (nositeli) veřejné správy vůči jejím adresátům v určitých zákonem stanovených formách. S ohledem na cíl této práce je pozornost věnována pouze vrchnostenským formám správní činnosti. Činností jsou míněny právní úkony veřejné správy ve formách, které právně zavazují, a ty úkony, jež nejsou právně zavazující, tedy aktivity právně nezávazné. Toto hledisko členění forem veřejné správy je podle mého názoru velmi praktické, neboť kromě právní závaznosti v sobě zároveň zahrnuje i míru jejich právní významnosti a jejich účelnost. Uvedené členění umožňuje pochopit význam jednotlivých činností orgánů státní báňské správy a jejich vztah ke správnímu dozoru.

Právními úkony veřejné správy, které nezavazují, jsou různá ověření, odborná vyjádření, posudky, stanoviska, vyjádření, osvědčení, doporučení, informační úkony včetně evidencí apod. Je pro ně typické, že způsobují také právní následky, ale přímo nikoho právně nezavazují. Z hlediska správního dozoru mají v praxi zásadní význam úkony dokumentační povahy (záznamy popisného charakteru), jejichž obsahem je kontrolní zjištění formalizované v podobě protokolu o kontrole. Z tohoto pohledu pak

právně nezávazné úkony plní především funkci informační o průběhu a výsledku kontroly.

Právní úkony veřejné správy zavazující můžeme dále členit na jednostranné a dvou, respektive vícestranné. Dvou a vícestrannými závaznými právními úkony jsou veřejnoprávní smlouvy. Jednostranné právní úkony můžeme dále dělit na abstraktní a konkrétní. Abstraktními (normativními) právními úkony jsou zejména podzákonné právní předpisy, statutární předpisy a interní předpisy. Konkrétními (individuálními) právními úkony jsou správní akty a faktické zásahy. Přehled základních forem činností ve veřejné správě schematicky znázornil Kramář.[7]

V této kapitole, vzhledem k cíli diplomové práce, jsou popsány jen základní formy činností veřejné správy, jejichž výsledkem jsou správní předpisy, správní akty, faktické zásahy, veřejnoprávní smlouvy a tzv. jiné právně nezavazující úkony. Z „nadstavbových" forem činností, které jsou vlastní realizací právních úkonů, se diplomová práce v následujících kapitolách věnuje správnímu dozoru. Někdy se také hovoří o druhotných institutech správního práva, neboť jejich smyslem je zajištění realizace primárních vztahů správního práva.

2.3 Kontrola

K dosažení žádoucího chování fyzických či právnických osob nestačí toto chování upravit pouze právními předpisy, ale je potřeba již konkrétní jednání osob v daných oblastech kontrolovat a v případě zjištění nedostatků stanovit nápravná opatření či ukládat sankce k donucení chování v souladu s právními předpisy. Z tohoto pohledu je kontrola v lidské společnosti neoddělitelnou součástí mezilidských vztahů. Podstatou jakékoliv kontroly je zjišťování souladu mezi stavem skutečným a stavem žádoucím, definovaným určitými hodnotícími kritérii, na určitém úseku činnosti. Kontrola tedy obsahuje proces zjišťovací a hodnotící. Často se do kontrolního procesu řadí i fáze vyvození důsledků ze zjištěného stavu.

[7] Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, příloha č. 2

Kontrola plní dvě primární funkce:

a) funkci informační, která obsahuje zjišťování skutečného stavu, porovnání zjištěného skutečného stavu se stavem žádoucím (někdy i zjištění příčin odchylek od žádoucího stavu) a

b) funkci nápravnou, jejímž obsahem je přijetí opatření k odstranění odchylek od žádoucího stavu (někdy i využití zobecněných poznatků získaných kontrolou v další činnosti často i jinými než kontrolními subjekty).

V oblasti kontroly se lze setkat i s dalšími jejími synonymy, např. inspekce, dozor, dohled, prověrka, dohlídka, přezkoumávání, které v sobě odrážejí historický vývoj různých forem a druhů této činnosti v jednotlivých společenských oborech. Obvykle bývá určitý termín vyhrazen pro konkrétní formu kontroly, jak je tomu například u správního dozoru. Pro správní dozor orgánů státní báňské správy je legislativou užíván pojem vrchní dozor, který má své historické opodstatnění, jak se dále v práci zmiňuji. Všechny druhy kontrolní činnosti ve veřejné správě lze řadit mezi druhotné instituty správního práva, jejichž smyslem je zajistit realizaci jiných, primárních vztahů správního práva. Mají povahu právních záruk toho, že nositelé i adresáti veřejné správy budou postupovat v souladu s právem, popřípadě i s dalšími závaznými pravidly. Tyto vztahy stojí jakoby za jinými vztahy správního práva, v poměru k nim mají tedy druhotnou (odvozenou) povahu.[8] Nejsou tedy základními formami činnosti veřejné správy, jak již bylo výše popsáno.

2.4 Členění kontroly ve veřejné správě

Kontrolu lze členit z různých hledisek, jako jsou hledisko časové, zaměření kontroly, použitých prostředků, ale i z hlediska vztahů subjektů a objektů kontroly k veřejné správě.[9] Veřejná správa může být jak subjektem, tak objektem kontroly.

[8] Staša, J. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2003, s. 130

[9] Podrobněji se členění kontroly věnuje např. Mates, P., Matula, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta národohospodářská, 1999

Podle Kramáře[10] lze kontroly uskutečňované ve veřejné správě z obecného hlediska rozdělit do dvou velkých skupin, a to na:

a) kontroly uskutečňované samotnou veřejnou správou, tedy kontroly, jejichž subjektem je sama veřejná správa, čili ***správní kontrolu***,

b) kontroly uskutečňované vůči veřejné správě zvenčí, jejichž subjekty stojí organizačně mimo veřejnou správu, čili ***kontrolu veřejné správy***.

Obě uvedené skupiny lze dále členit do několika podskupin kontrolních činností uskutečňovaných v oblasti veřejné správy. Jejich členění je znázorněno přehledně v příloze č. 2, ze které je patrné, že správní dozor vykonávaný orgány státní báňské správy je zařazen do správní kontroly. Obdobně člení kontrolní činnosti spojené s veřejnou správou i Sládeček, [11] který klade důraz na členění správní kontroly na vnitřní a vnější s tím, že dohled nad územními veřejnoprávními samosprávnými korporacemi má znaky jak vnější, tak vnitřní kontroly. Zcela specifickou se pak jeví kontrola samosprávy zájmové (profesní). Následující kapitoly, s ohledem na cíl práce, uvádějí aspoň stručný přehled kontrolních činností uskutečňovaných v oblasti veřejné správy, jejichž podrobnější zpracování lze nalézt v odborné literatuře.[12]

2.4.1 Správní kontrola

Správní kontrolou se rozumí kontrola, jejímž subjektem je sama veřejná správa. Správní kontrolu můžeme dále dělit na tyto podskupiny:

[10] Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 28

[11] Bartoň, M., Dienstbier, F., Horáková, M., Peterková, M., Pouperová, O., Sládeček, V. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 18

[12] Bartoň, M., Dienstbier, F., Horáková, M., Peterková, M., Pouperová, O., Sládeček, V. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009

Správní dozor, kterým je taková správní činnost, při které dozorčí orgán pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. Dozorčím orgánem je vykonavatel veřejné správy, jemuž zákon svěřuje dozorčí působnost (zpravidla správní úřady nebo konkrétní oprávněné úřední osoby). Podrobněji se správnímu dozoru věnuje práce v následujících kapitolách, kde dozorčím orgánem jsou orgány SBS a subjekty, jejichž chování je předmětem dozoru, jsou převážně organizace ve smyslu ustanovení § 3a zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 61/1988 Sb.).

Finanční kontrola je specifickou dozorčí činností ve veřejné správě, která má speciální právní úpravu,[13] jež vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Předmětem finanční kontroly je hospodaření s veřejnými prostředky, přičemž kriteriem není jen plnění právních povinností, ale i hospodárnost, účelnost a efektivnost. Do této oblasti lze zařadit například veřejnoprávní finanční kontrolu SBS Ministerstvem financí, jakožto ústředním správním úřadem pro oblast finanční kontroly, nebo interní audit Odborem ekonomiky a správy majetku jako součást vnitřního kontrolního systému SBS.

Kontrola ve vnitřních vztazích veřejné správy (služební dohled a instanční dozor) má povahu vnitřní kontroly v rámci správní organizace prováděné vůči podřízeným vykonavatelům státní správy (nadřízené součásti veřejné správy kontrolují podřízené součásti veřejné správy). Předmětem této kontroly je i mimoprávní hledisko (věcná správnost, účelnost, hospodárnost, interní disciplina apod.). Jde o interní dozorčí činnost, kterou provádějí vedoucí zaměstnanci nebo vyčleněné kontrolní útvary, nebývá výslovně upraven zákonem a obecně vyplývá z oprávnění řídit, proto je většinou konkretizován ve vnitřních předpisech. ***Služební dohled*** může být prováděn buď v rámci konkrétního správního úřadu, nebo ve vztahu k podřízenému správnímu úřadu. V poměrech SBS jej vykonávají předsedové báňských úřadů a další vedoucí

[13] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

zaměstnanci. Z hlediska podřízenosti je služební dohled systematicky vykonáván Českým báňským úřadem zejména v rámci komplexních prověrek technické agendy příslušných obvodních báňských úřadů dle opatření předsedy Českého báňského úřadu, kterým se stanoví plán hlavních úkolů na daný rok. ***Instanční dozor*** je institutem správního řízení, kdy dochází k přezkoumávání správních aktů, popř. postupů správních úřadů instančně vyššími správními úřady různými nástroji (opravné a dozorčí prostředky ve správním řízení, přezkum u dalších forem činností správních orgánů, opatření proti nečinnosti, prohlašování nicotnosti správních rozhodnutí, přešetřování stížností). Z hlediska organizace SBS by se jednalo např. o přezkoumávání správních aktů vydaných OBÚ instančně vyšším úřadem, kterým je Český báňský úřad.

Dohled nad územními veřejnoprávními samosprávnými korporacemi je obsahově obdobou činností při výkonu správního dozoru s tím, že jej vykonává jedna část veřejné správy (státní správa), vůči druhé části veřejné správy (veřejné samosprávě), která se vůči ní nalézá v autonomním postavení. V podrobnostech odkazuji na odbornou literaturu nebo na příslušnou právní úpravu obecního[14] či krajského zřízení.[15]

2.4.2 Kontrola veřejné správy

Kontrolou veřejné správy se rozumí kontrola uskutečňovaná vůči veřejné správě zvenčí, tedy subjekty stojícími organizačně mimo veřejnou správu. Můžeme ji dále členit na následující podskupiny:

- parlamentní kontrola veřejné správy,
- soudní kontrola veřejné správy (obecná[16], správní[17] a ústavní soudnictví[18]),

[14] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[15] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

[16] Viz. pátá část zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

[17] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

- kontrola veřejné správy vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem,[19]
- kontrola veřejné správy vykonávaná Veřejným ochráncem práv, [20]
- kontrola orgány státního zastupitelství, [21]
- kontrola vykonávaná adresáty veřejné správy a občanskou společností, kam lze zařadit oprávnění adresátů veřejné správy nahlížet do spisů,[22] obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu,[23] právo petiční[24] (sám nebo společně s jinými se obracet na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společenského zájmu, které patří do působnosti těchto orgánů) a v neposlední řadě i právo na přístup k informacím.[25]

Protože kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a směřující vůči veřejné správě není předmětem této práce, odkazuji v podrobnostech na odbornou literaturu.[26]

---

[18] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

[19] Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

[20] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

[21] Ustanovení § 329 a násl. (zneužití pravomoci úřední osoby a další trestné činy úředních osob) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

[22] Ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[23] Ustanovení § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

[24] Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

[25] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

[26] Bartoň, M., Dienstbier, F., Horáková, M., Peterková, M., Pouperová, O., Sládeček, V. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009

3. Správní dozor

Správní dozor je jednou z typických činností veřejné správy. Jedná se o druhotný institut správního práva, jehož cílem je zajištění plnění primárních povinností stanovených právními normami. Směřuje vůči nepodřízeným subjektům s cílem sledovat a hodnotit jejich činnost, zda je v souladu s normami správního práva a v případě potřeby přijímat i opatření.

Správním dozorem se rozumí zákonem povolená kontrolní činnost vykonavatelů veřejné správy, při které dozorčí orgány sledují chování nepodřízených subjektů a ve věcech své specializované působnosti je porovnávají s povinnostmi stanovenými právními předpisy nebo akty vydanými na jejich základě a v návaznosti na to reagují na případné zjištěné nedostatky přijímáním opatření, popř. ukládáním sankcí.[27] Obdobně definuje správní dozor Hendrych[28] jako správní činnost směřující k nepodřízeným subjektům, u kterých pozoruje jejich chování a porovnává je s chováním stanoveným právním předpisem nebo jiným pravidlem jako chováním žádoucím.

Teorie doktrinálně rozlišuje správní dozor na dozor v širším a v užším smyslu. Důvodem je skutečnost, že kontrolní zjišťování je z hlediska právní povahy odlišné od činností uskutečňovaných při následném zjednávání nápravy. Správní dozor v užším smyslu je ztotožňován s pouhým kontrolním zjišťováním. Správní dozor v širším smyslu se pak logicky, z hlediska správní teorie, jeví jako dvoufázová činnost, kdy se v prvé fázi vytváří kontrolní zjištění, jehož výsledkem je zpravidla formalizovaný dokument v podobě protokolu. Ve druhé fázi se rozhoduje o opatřeních k nápravě a o uložení sankcí, nebo se faktickým způsobem zasahuje do hmotněprávních poměrů dozorovaných osob. V praxi často osoby provádějící kontrolní zjišťování připravují i návrhy na uložení opatření k nápravě, popř. o některých opatřeních k nápravě nebo uložení sankcí samy jako oprávněné úřední osoby rozhodují. Z těchto důvodů jsou obě fáze spočívající v kontrolním zjišťování a následném zjednávání nápravy velmi často

[27] Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009, s. 215

[28] Hendrych, D. Správní věda – teorie veřejné správy. Praha: ASPI, 2003, s. 157

provázány. Tak je tomu i v případě báňského dozoru vykonávaného báňskými inspektory.[29]

Organizace veřejné správy neumožňuje, aby správní dozor byl zaměřen na veškeré činnosti kontrolované osoby, ale jen na plnění některých povinností ve vymezeném úseku veřejné správy (bezpečnost práce a provozu technických zařízení, těžba nerostných surovin, investiční výstavba, ochrana životního prostředí apod.). Jedná se tedy o specializovanou kontrolní činnost, kterou lze členit podle různých kritérií. Staša[30] člení správní dozor zejména z těchto hledisek:

- z hlediska obsahu a struktury působnosti dozorčích orgánů na

  běžný správní dozor – vykonává jej dozorčí orgán jako součást své působnosti vedle svých jiných úkolů, jedná se o nejčastější formu správního dozoru vykonávaného např. stavebními úřady v rámci stavebního dohledu nebo právě orgány SBS v rámci báňského dozoru,

  specializovaný správní dozor – vykonávají jej dozorčí orgány, pro něž je dozorčí činnost jedinou nebo dominantní činností úřadu (např. činnost České obchodní inspekce),

  vrchní dozor – vykonávají ho dozorčí orgány, převážně ministerstva nebo jiné ústřední orgány, které jsou hierarchicky uspořádány a zastřešují tak správně dozorčí činnost ve vymezené oblasti orgánů nižšího stupně. Vrchní dozor tak zahrnuje kontrolní činnost vykonávanou přímo vůči adresátům veřejné správy (nepodřízeným subjektům), tak vůči podřízeným dozorčím orgánům, který má povahu kontrolní činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy. Příkladem vrchního dozoru je dozor Českého báňského úřadu vůči obvodním báňským úřadům (orgánům nižšího stupně) a organizacím[31] (adresátům veřejné správy),

[29] Srovnej § 42 odst. 2 písm. a) (oprávnění ke kontrolnímu zjištění) a § 42 odst. 2 písm. b) (oprávnění rozhodovat o opatřeních k nápravě) zákona č. 61/1988 Sb.

[30] Staša, J. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2003, s. 131

[31] Ust. § 3a zákona č. 61/1988 Sb.

pořádkový správní dozor – vykonávaný policií a veřejnými strážemi na úseku zajišťování veřejného pořádku na veřejně přístupných místech a vůči anonymním adresátům, kteří v počátečním stádiu dozoru nejsou známi, na rozdíl od běžného a specializovaného dozoru,

- se zřetelem na časový interval vykonávání dozoru na

  soustavný správní dozor – vykonávaný vůči předem určenému okruhu adresátů v určitém časovém intervalu opakovaně,

  jednorázový správní dozor – vykonávaný nahodile, na základě namátkového výběru dozorčího orgánu,

  incidentní správní dozor – vykonávaný v případě, existuje-li důvod domnívat se, že adresát veřejné správy porušuje své povinnosti většinou na základě podnětu či stížnosti občanské společnosti,

- z hlediska způsobu provádění dozoru jakožto samostatná nebo formálně nevydělená součást určité správní činnosti na

  správní dozor samostatně vydělený – typický pro specializované dozorčí orgány, které dozorčí činnost od samého počátku vykonají jako kontrolní akci většinou v souladu s plánem kontrolních činností,

  správní dozor formálně nevydělený – typický pro dozorčí orgány vykonávající běžný a pořádkový dozor, a to buď samostatně, nebo jako součást své jiné běžné správní činnosti např. v rámci rozhodování o žádosti o povolení určité činnosti.

3.1 Obsah právních vztahů správního dozoru

Obsahem právních vztahů jsou vzájemná práva a povinnosti jejich subjektů, přičemž zákonná úprava konkrétního správního dozoru vymezuje v obou fázích dozoru jednotlivé aspekty, kterými jsou dozorčí orgán, dozorovaná osoba, předmět kontroly, následky vyvozované z kontroly a postupy dozorčího orgánu v obou fázích dozoru, tedy při kontrolním zjišťování a při vyvozování právních následků. Popis zákonné úpravy

obou fází správního dozoru přehledně zpracoval Kramář.[32] Všechny výše uvedené aspekty konkrétního dozoru nebývají vždy upraveny jediným zákonem, a to již s ohledem na skutečnost, že správní dozor je upraven jak normami hmotně právními, tak procesními, a dále i proto, že je často dvoufázový. Procesní oprávnění dozorčích orgánů a navazující nápravné, popř. i sankční prostředky dozoru jsou především zakotveny v jednotlivých zvláštních zákonech upravujících instituty konkrétního dozoru. V případě báňského dozoru je to zákonem č. 61/1988 Sb. Vlastní postup při provádění správního dozoru pak subsidiárně vyplývá i z obecné úpravy obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen zákon o státní kontrole).[33]

3.2 Právní úprava prvé fáze správního dozoru

V první fázi správního dozoru označované jako fáze kontrolního zjišťování, která je obligatorní, sleduje oprávněná úřední osoba (kontrolující, inspektor apod.) činnost adresáta veřejné správy a porovnává ji s požadavky stanovenými právními předpisy nebo právními akty vydanými na jejich základě a zjišťuje, zda jednání adresáta je v souladu s těmito požadavky. Tato fáze svou právní povahou není správním řízením ve smyslu správního řádu, neboť jejím formálním výsledkem není konstitutivní či deklaratorní správní akt, ale vypracování právně nezavazujícího aktu informační a dokumentační povahy - protokolu, záznamu apod.

[32] Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 37

[33] Usnesením vlády ČR č. 950 z 21.12.2011 byl schválen návrh zákona o kontrole (kontrolní řád), který by měl být předložen koncem roku 2012 ke schválení Poslanecké sněmovně (Dostupné z: http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&12-21). Tato připravovaná právní úprava mnohem precizněji rozpracovává jednotlivá práva a povinnosti kontrolujícího a kontrolované osoby, a tím přispívá k vyšší právní jistotě v rámci výkonu správního dozoru. O tom svědčí například i nová právní úprava institutů „zahájení kontroly“ a „odebrání vzorku“, dále prodloužení lhůty k podání námitek proti kontrolnímu zjištění na 15 dnů ode dne doručení protokolu o kontrole, povinnost zveřejňovat informace o kontrolách apod.

Jednotlivé aspekty hmotně právní úpravy prvé fáze správního dozoru (kdo kontroluje, kdo je kontrolován a předmět kontroly) jsou vždy v jednotlivých případech dozorů obsaženy v zákonech upravujících věcně vymezenou oblast veřejné správy, např. stavební dozor v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nebo báňský dozor v zákoně č. 61/1988 Sb. Není výjimkou, že obsahem takového zákona je výlučně jen úprava postavení, působnosti a pravomoci specializovaného dozorčího orgánu, jak je tomu například u České obchodní inspekce v zákoně č. 64/1986 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení upravující správní dozor mohou být roztroušena na různých místech speciálního zákona, obvykle však bývají zařazena ve zvláštní marginální rubrice, části nebo oddílu označeném jako „Dozor", „Státní dozor", „Dozor a sankce" apod. Báňský dozor je upraven uceleně v části páté citovaného zákona č. 61/1988 Sb. v rámci organizace a působnosti státní báňské správy. V českém právu, obdobně jako v právních řádech jiných zemí neexistuje generelní souhrnná zákonná úprava dozorčí působnosti vykonavatelů správního dozoru (takovou úpravou není ani zákon o státní kontrole).[34]

Kdo kontroluje – dozorčím orgánem je vykonavatel veřejné správy, kterému zákon svěřuje dozorčí působnost. Správní dozor tedy nejčastěji vykonávají správní úřady nebo jejich jednotlivé oprávněné úřední osoby. V takovém případě zákon svěřuje výkon správního dozoru správnímu úřadu a zároveň upravuje jednotlivá oprávnění úředních osob (zpravidla jde o „inspektory") při jeho provádění, jak je tomu například při výkonu dozoru státní báňskou správou.[35]

Kdo je kontrolován – správní dozor se uskutečňuje ve vnějších vztazích veřejné správy vůči subjektům občanské společnosti mimo rámec vztahů nadřízenosti a podřízenosti, členských vztahů nebo vztahů mezi subjekty veřejné správy, tedy vůči

[34] Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 237

[35] Srovnej § 39 (působnost orgánů státní báňské správy) a § 42 (oprávnění báňských inspektorů) zákona č. 61/1988 Sb.

fyzickým a právnickým osobám, o nichž to stanoví jednotlivé zvláštní zákony.[36] Objektem správního dozoru mohou být i správní úřady, a to v těch věcech, kde jsou samy adresáty veřejné správy, jak je tomu např. při dodržování předpisů v oblasti bezpečnosti práce, požární ochrany, odpadového hospodářství apod. V těchto případech tyto instituce nevystupují v postavení správních úřadů, ale v postavení organizačních složek státu, tedy v postavení obdobném dozorovaným právnickým či fyzickým osobám.

Předmět kontroly – kontrolováno je dodržování povinností stanovených kontrolovaným osobám

- zákony nebo jinými právními předpisy,
- předpisy, jejichž závaznost zakládá zákon (např. harmonizované české technické normy, jejichž závaznost zakládají technické předpisy ve smyslu zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů),
- správními akty vydanými na základě zákona a akty vydanými dozorčím orgánem v minulosti na základě výsledků dozoru např. formou opatření k nápravě zjištěných nedostatků kontrolovaných v rámci následného dozoru,
- opatřením obecné povahy nebo veřejnoprávní smlouvou uzavřenou na základě zákona.

Kontrola spočívá ve zjišťování, zda je činnost dozorovaných osob v souladu s uvedenými povinnostmi, tedy zda mezi skutečným stavem činností dozorovaných osob a stavem žádoucím vyjádřeným stanovenými povinnostmi neexistují odchylky, v právních předpisech často označované jako nedostatky. Základním hlediskem kontroly je u správního dozoru zákonnost.

[36] Příkladem mohou být organizace ve smyslu ustanovení § 3a zákona č. 61/1988 Sb., jakožto právnické nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, pokud vykonávají hornickou činnost, činnost prováděnou hornickým způsobem nebo nakládají s výbušninami, které podléhají dozoru orgánů státní báňské správy.

Postup, jakým probíhá kontrolní zjišťování dozorčím orgánem, lze zkráceně nazývat kontrolní řízení, které není řízením v právním smyslu, neboť jeho výsledkem není vydání správního aktu, ale pouhé úřední zjištění skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, popř. podle povahy i vymezení vzájemných odchylek, zjištění příčin a právní odpovědnosti za vzniklé nedostatky. Uvedené zjištění je zpravidla formalizováno do kontrolního protokolu (popř. zápis, kontrolní záznam apod.). Ten je podkladem nebo jedním z podkladů pro navazující správní řízení, jehož výsledkem zpravidla bývá individuální správní akt nebo jiný právně zavazující úkon i neformálního charakteru jako např. faktický pokyn nebo bezprostřední zásah, které se uplatňují tehdy, pokud nastává druhá fáze správního dozoru.

Kontrolované osoby musí poskytnout kontrolujícímu orgánu patřičnou součinnost, která spočívá v poskytnutí požadovaných informací, jejich zpracování, provedení odběru vzorků, pořízení fotodokumentace apod. To vede v praktické rovině k vynaložení osobních, věcných a finančních nákladů, jejichž dopad může být v některých krajních případech pro kontrolovaného stejně závažný i závažnější, než dopad následného rozhodnutí o uložení nápravných opatření, sankce nebo jiného právně zavazujícího úkonu. Kontrolním zjišťováním je tedy vždy určitým způsobem zasahováno do právních poměrů kontrolovaných osob, neboť ti jsou povinni něco konat, strpět nebo se něčeho zdržet často i proti své vůli. Z tohoto pohledu Ústavní soud již několikrát judikoval, že v rámci kontrolního zjišťování jsou orgány veřejné moci vázány ust. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.[37] Této ústavní záruce odpovídá subjektivní právo jednotlivce na všeobecnou ochranu svobodné sféry osoby. Do oblasti svobodné sféry jednotlivce pak spadá i právo jednotlivce na takzvané informační sebeurčení, tzn. právo rozhodnout o tom, jaké údaje o sobě poskytne, včetně údajů o své pracovní, ekonomické či podnikatelské aktivitě, pokud zákon neukládá v tomto směru osobě povinnost tak, jak to předvídá čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto ustanovení Ústavní soud ČR vykládá nikoliv pouze v tom smyslu, že orgán veřejné moci je oprávněn uplatnit

[37] Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1.6.2005

vůči jednotlivci zákonem konstituovanou pravomoc jakýmkoliv způsobem, nýbrž je třeba jej chápat v materiálním smyslu, tj. tak, aby orgán veřejné moci při výkonu své pravomoci co nejvíce respektoval ochranu základních práv jednotlivce. Každý zásah do osobní sféry jednotlivce musí být ospravedlněn konkrétní skutečností, resp. důvodem takového omezení a nikoliv proveden pouze proto, že orgán státu je takovou pravomocí formálně nadán. Takové obecné oprávnění je pouze předpokladem realizace omezovací pravomoci, nikoliv měřítkem jeho intenzity. Ve vztahu k zahájení správního dozoru tedy Ústavní soud ČR vyslovil podmínku, že kontrolní řízení nemůže být zcela svévolné, nýbrž je třeba vyžadovat existenci dozorčím orgánem formulovaných důvodů k jeho zahájení.[38] Z tohoto hlediska je významná část kontrolní činnosti SBS plánována i na základě ročních statistických údajů o nehodovosti a úrazovosti v jednotlivých organizacích podléhajících dozoru SBS.

Kontrolní řízení je úřední postup, s cílem vytvoření kontrolního zjištění, jehož obsahem jsou oprávnění a povinnosti dozorčího orgánu a jim odpovídající povinnosti a oprávnění subjektu, vůči němuž je dozor vykonáván. Procesní oprávnění dozorčích orgánů, včetně navazujících nápravných a sankčních prostředků dozoru jsou zakotvena v jednotlivých zákonech upravujících instituty správního dozoru a subsidiárně v obecné úpravě, kterou je zákon o státní kontrole. Ten obsahuje „Základní pravidla kontrolní činnosti (Kontrolní řád)“, která jsou obecným kontrolním řádem pro první fázi dozoru. Subsidiarita tohoto právního předpisu spočívá v tom, že podle něj postupují při výkonu kontrolního zjišťování všechny dozorčí orgány vykonávající formou samostatných kontrolních akcí specializovaný nebo běžný správní dozor pouze tehdy, pokud není v některých otázkách postupu kontrolního zjišťování stanoven jiný postup v kterémkoliv zvláštním zákoně.[39] Zvláštní právní úprava výkonu správního dozoru má pak podle pravidla *lex specialis derogat generali* přednost před obecnou úpravou v zákoně o státní kontrole. Takovou zvláštní právní úpravou je pro báňský dozor zákon

[38] Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 1835/07 ze dne 18.11.2008

[39] Viz. ust. § 8 odst. 2 zákona o státní kontrole

č. 61/1988 Sb., ale i daňový řád[40] při placení a vymáhání úhrad z vydobytých nerostů a z dobývacích prostorů.

Mezi typické příklady obecných procesních oprávnění dozorčích orgánů umožňujících řádné zjištění skutečného stavu lze zařadit oprávnění vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor dozorovaných osob a provádět jejich fyzické prohlídky; meze tohoto oprávnění jsou dány ústavně zaručenou nedotknutelností obydlí.[41] Dále sem patří oprávnění požadovat poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, předložení originálních dokladů, písemností, záznamů, požadovat další součinnost potřebnou ke kontrole (např. materiální a technické zabezpečení pro výkon dozoru) apod.

Nositelé uvedených oprávnění mají i procesní povinnosti vůči kontrolovanému. Mezi základní povinnost dozorčích orgánů náleží zjištění skutečného stavu věci a zajištění podkladů k jeho prokázání. Dalšími obecnými povinnostmi jsou zejména oznamovat dozorovaným osobám zahájení kontroly, předkládat jim pověření k provedení kontroly, vykonávat dozor s šetřením práv a oprávněných zájmů dozorovaných osob apod.[42]

[40] Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

[41] Blíže k čl. 12 odst. 1 Listiny základních práv a svobod rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Niemietz vs. Německo ze dne 16.12.1992 a Société Colas Est vs. Francie ze dne 16.4.2002; interpretace pojmů „soukromý život“ a „obydlí“ zahrnuje i určité profesní a obchodní aktivity nebo prostory, kterým čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb. o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3,5 a 8) poskytuje ochranu před svévolným zasahováním do práv subjektů ze strany orgánů veřejné moci.

[42] Podrobně tuto problematiku upravuje ustanovení § 11 a 12 (Práva a povinnosti kontrolních pracovníků a kontrolovaných osob) zákona o státní kontrole.

3.3 Právní úprava druhé fáze správního dozoru

Druhá fáze správního dozoru označovaná jako rozhodování o opatřeních k nápravě a o uložení sankcí, jejímž účelem je primárně odstranění zjištěných nedostatků a nastolení stavu souladného s právem, popřípadě sekundárně správní trestání za porušení právních norem či správních aktů, je fakultativní fází. Nastává tehdy, pokud k této činnosti má kontrolující správní orgán zákonné zmocnění a dále, pokud jsou dozorem zjištěny nedostatky spočívající v porušení právních povinností adresáta veřejné správy. K správnímu trestání pak dochází v případech, kdy zjištěné nedostatky naplňují znaky skutkové podstaty některého ze správních deliktů v zákoně.

Následky vyvozované z kontroly dozorčím orgánem vůči kontrolovanému mohou být zejména následujícího charakteru.

a) Nápravné prostředky v případě zjištění nedostatků (rozdílů) mezi zjištěným a žádoucím chováním dozorované osoby. Smyslem nápravných prostředků je odstranit nedostatky zjištěné v rámci dozoru ve stanovené lhůtě. Jedná se o poměrně širokou skupinu různorodých oprávnění dozorčích orgánů, která mohou uplatňovat na základě výsledků kontrolního zjištění.

Obecným nápravným prostředkem je právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládání jejich odstranění ve stanovené lhůtě. Děje se tak formou obecného příkazu, aniž by dozorčí orgán specifikoval, jakým způsobem si má adresát počínat. Pokud náprava nedostatků zahrnuje i návod na postup dozorované osoby, jak si má počínat, aby došlo k odstranění nedostatku, děje se tak formou konkrétního příkazu.

Specifickým nápravným prostředkem je zejména uložení povinnosti zdržet se určitého jednání, jako je tomu v případě zastavení prací na pracovišti, zákaz prodeje závadného zboží apod. Dále jím může být uložení povinnosti náhradního plnění, jehož reparační charakter napomáhá k odstranění újmy, kterou dozorovaný způsobil zájmu chráněnému výkonem dozoru. Odnětí oprávnění, pokud nedojde k nápravě na základě obecného nápravného prostředku, je specifický nápravný prostředek, který může mít výrazný dopad do práv kontrolované osoby. Velmi významným oprávněním dozorčích orgánů je právo požadovat, aby kontrolované osoby podaly písemnou zprávu o odstranění

zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě, která může sloužit jako podnět k provedení následného dozoru.

b) Sankce, ukládané za kontrolou zjištěná porušení povinností, jejichž znaky skutkové podstaty jsou uvedeny v zákoně a označeny za správní delikty. Jedná se o typické oprávnění dozorčích orgánů, které navazuje na výkon správního dozoru, jež může být uplatňováno souběžně s nápravnými prostředky. Méně závažná porušení právních povinností mohou být postihována sankcí ve zkráceném příkazním nebo blokovém řízení zejména tam, kde není náročné dokazování porušení povinností a skutkový stav byl spolehlivě zjištěn, popř. pokutovaný s uložením sankce souhlasil.

c) Jiné následky kontrolní činnosti spočívají zejména v poskytnutí, předání nebo zveřejnění informací o kontrolním zjištění, přijatých opatřeních či uložených sankcích dozorčím orgánem. Tyto následky neznamenají pro dozorované osoby vznik dalších povinností, přesto mohou citelným způsobem zasáhnout sféru jejich subjektivních práv např. v případě informování spotřebitelské veřejnosti o zjištěných nedostatcích výrobků uvedených na trh. Zcela se ztotožňuji s názorem Kramáře,[43] že faktické dopady těchto následků mohou být citelnější než samotné nápravné prostředky či sankce.

Postup vyvozování právních následků zcela závisí na výsledku zjištění a hodnocení v rámci první fáze správního dozoru a dále na tom, jakými pravomocemi disponuje dozorčí orgán. Pro úplnost je třeba dodat, že se v praxi jednotlivé fáze správního dozoru mohou časově prolínat, vymezení fází je logickou, nikoliv časovou posloupností.[44] V první fázi se vytváří skutkové zjištění, které se stává podkladem pro rozhodování o právech nebo povinnostech ve fázi druhé. S ohledem na charakter postupu dozorčího orgánu se v prvé fázi nejedná o správní řízení, protože účelem není vydání rozhodnutí. Jeho materiální podstatou je zjištění stavu kontrolované věci a formálním výsledkem je pak právně nezavazující akt dokumentační a informační povahy (záznam, protokol). Tím se zásadně liší první fáze od druhé, jejímž obsahem je

[43] Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, s. 45

[44] Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 295

právě formální rozhodování o právech nebo povinnostech dozorovaných osob anebo faktické zasahování do jejich hmotněprávních poměrů. Prostředky používané v této fázi mají tedy podobu správních aktů, faktických pokynů nebo bezprostředních zásahů. Uložení nápravného prostředku při správním dozoru je jednostranným, vrchnostenským a regulativním zásahem orgánu veřejné správy do hmotněprávních poměrů kontrolované osoby.

4. Státní báňská správa České republiky

Obvodní báňské úřady jsou územně dekoncentrované specializované orgány státní správy, jejichž výkon řídí Český báňský úřad jako ústřední orgán státní báňské správy České republiky. Státní báňská správa je tedy dvouinstanční institucí, která vykonává veřejnou správu. Jedná se o instituci, která v různých organizačních formách vykonává již několik století dozor nad využíváním nerostů a nad jejich bezpečným získáváním.

4.1 Historie státní báňské správy, českého horního práva a hornictví

První písemná zpráva o těžbě nerostů pochází z roku 965 od Ibrahima ibn Jakoba, španělského židovského obchodníka, který konal obchodní cestu po Evropě a popisuje obchodní tradice v zemi Boleslava II. spojené s těžbou stříbra a ražbou mincí.[45] K významnému rozvoji hornického podnikání dochází zejména za vlády Přemysla Otakara II. (1253-1278) a Václava II. (1278-1305), kdy byla objevena řada ložisek stříbra, zlata a ostatních rudních ložisek v oblasti Krušných hor, Kašperských hor, Písku, Sušice, Jílového a na severní Moravě v oblasti Zlatých hor a Opavy.

V roce 1249 potvrzuje v Jihlavě král Václav I. a markrabě moravský Přemysl Otakar městská a horní práva s platností pro všechny doly v Království českém. Jihlavské horní právo bylo první psané horní právo ve střední Evropě a stalo se

[45] Suldovský, J. Kronika hornictví zemí koruny české. Ústí nad Labem: Vydavatelství CDL Design s.r.o., 2006, s. 22

základním pilířem právní úpravy hornictví v dalších zemích. Významným historickým mezníkem byl pak rok 1300, ve kterém Václav II. vydal v Kutné hoře *Ius regale montanorum* (Právo královské horníkům). Vyhlášený horní a mincovní regál uzákonil právo panovníka na těžbu ložisek zlata a stříbra, svobodu báňského podnikání a stanovil předpisy pro řízení důlní činnosti. Výrazný sociální podtext mělo v tomto regálu stanovení pracovní doby a pětidenní pracovní týden. Již tyto historické prameny hovoří o správních úřednících hor. Úřad nejvyššího hormistra spolu s úřadem nejvyššího mincmistra patřil k významným reprezentantům středověké státní správy zejména proto, že berně z hornické činnosti (urbura) zabezpečovaly značnou část příjmů do královské pokladny. Podle listiny z roku 1227 stál v čele jihlavského rudného revíru královský úředník urburéř, užívající titul magister montium de Igla.[46] Mezi nižší horní úředníky patřili urburní písaři (agenda příjmů a výdajů), vrchní štajgéři (agenda vyměřování dolů a zajišťování jejich řádného provozu), hormistři (správa jednotlivých dolů) a horní soudci a přísežní, kteří měli zvláštní postavení a tvořili samostatnou složku horní správy. K dalším stěžejním předpisům, podle nichž byla organizována báňská správa, patřil Jáchymovský horní řád, který v roce 1548 vydal pro město Jáchymov český král Ferdinand I. z titulu pozemkové vrchnosti. Zde je zmínka o Vrchním horním úřadě v Jáchymově (správce úřadu byl královský horní hejtman), který řídil horní úřady v Krušných horách a ve Slavkovském lese. V této době existovalo mnoho horních úřadů ve většině hornických měst, jejich obsazování však nebylo vždy spojeno se státní mocí a s osobou panovníka; zásadní roli hrály jednotlivé vrchnosti, a také důlní podnikatelé.[47]

Řízení a správa dolů byly od 16. století postupně začleňovány do celkové montánní správy; od 40. let 18. století byla nejvyšším úřadem z hlediska báňské správy vídeňská Dvorská komora a Česká komora. Na nižší úrovni správy působily vrchní horní úřady v Jáchymově a Příbrami, v první instanci pak horní úřady v jednotlivých místech, kde se dolovalo, a na úrovni zemské správy existoval v tomto období (až do reforem Josefa II.) vyšší královský úřad - úřad nejvyššího mincmistra a hormistra. Po

[46] Suldovský, J. Kronika hornictví zemí koruny české. Ústí nad Labem: Vydavatelství CDL Design s.r.o., 2006, s. 32

[47] Pražák, J. Vývoj báňského dozoru, in Hornická ročenka ´92, ČBÚ a ZSDaNP. Ostrava: RBZS, 1993, s. 17

roce 1783 přešly pravomoci Úřadu nejvyššího mincmistra a hormistra na zemské gubernium.

Významnými mezníky pro vývoj státní báňské správy byly roky 1849 a 1850, kdy byly položeny základy moderní státní báňské správy, v té době ještě v podobě zatímních horních hejtmanství, zatímních horních komisariátů a Ministerstva zemědělství a hornictví. Do této doby se hornictví řídilo středověkými a raně novověkými horními předpisy, např. horním právem kutnohorským Ius regale montanorum vydaným Václavem II. v roce 1300, Jáchymovským horním řádem Ferdinanda I. z roku 1548 nebo různými vrchnostenskými předpisy vydávanými v jednotlivých revírech. V roce 1854 byl vydán Obecný horní zákon císařským patentem č. 146 ř. z. Obecným horním zákonem byly horním úřadům stanoveny kompetence a stanovena trojinstanční struktura báňské správy (první instancí byla horní hejtmanství, druhou místodržitelství v Praze a v Brně a třetí instancí bylo Ministerstvo vnitra a financí, které již v r. 1853 převzalo kompetence někdejšího Ministerstva zemědělství a hornictví).[48] Obecný horní zákon sjednotil náplň činnosti horních úřadů v oblasti vrchního dozoru nad provozem důlních pracovišť, pracovními podmínkami horníků, dodržováním povinností jednotlivými báňskými podnikateli, bratrskými pokladnami a v agendě udělování oprávnění k dolování. Obecný horní zákon z roku 1854 platil až do vydání nového horního zákona v roce 1957. Horní zákon z roku 1854 obsahoval kromě zmocňovacího ustanovení k vydání zvláštního nařízení, kterým měly být zřízeny báňské úřady (v této souvislosti byly vydány předpisy č. 51/1855 ř.z. a č. 157/1858 ř.z.) i ustanovení o působnosti báňských úřadů. Velmi důležitým ustanovením byl § 220 zákona č. 146/1854 ř.z., který ukládal báňským úřadům, aby bděly nad vykonáváním povinností uložených horním zákonem podnikatelům a zasáhly z úřední povinnosti všude, kde zachování hor (tedy plnění horněprávních povinností) nebo jejich vtahu k veřejným zájmům vyžadují zvláštních opatření. Toto ustanovení v praxi umožňovalo zasáhnout a stanovit opatření nad rámec prováděcích předpisů

[48] Suldovský, J. Kronika hornictví zemí koruny české. Ústí nad Labem: Vydavatelství CDL Design s.r.o., 2006, s. 202

k hornímu zákonu, zejména pak předpisů bezpečnostních.[49] K vynucení splnění povinnosti pak byla báňská správa vybavena oprávněním ukládat přiměřené pokuty. Organizační struktura státní báňské správy byla následně upravena zákonem č. 77/1871 ř.z., o zřízení a působnosti úřadův horních.[50] Uvedený zákon č. 77/1871 ř.z. upravoval dále i sociální poměry a pracovněprávní otázky pracovníků báňské správy, jejich jmenování do funkcí, ale i poměrně vysoké požadavky na odbornou způsobilost pracovníků báňského dozoru (požadováno bylo právnické nebo montanistické vzdělání).[51] Následovalo několik dalších nařízení Ministerstva orby k úpravě působností báňských úřadů a požadavků na jejich inspekci. Pro zajímavost lze uvést, že již nařízením Ministerstva orby č. 158/1895 ř.z. bylo revírním horním úředníkům uloženo vést knihy se záznamy o prohlídkách dolů a o své činnosti, kontrolních zjištěních a o stanovených opatřeních pravidelně zpracovávat zprávy, jejichž obsahem byla i statistika úrazovosti a výsledky šetření důlních nehod.

Po vzniku Československé republiky netvořily báňské úřady jednotnou soustavu správních úřadů (v českých zemích fungovala báňská správa dle zákona č. 77/1871 ř.z. a na Slovensku podle staršího uherského práva existovaly báňské kapitanáty a komisariáty). Ústředním orgánem báňské správy bylo v nové republice Ministerstvo veřejných prací. Podstatné změny v organizaci báňské správy, zejména pak její sjednocení a odstranění právního dualismu, přinesl až zákon č. 57/1928 Sb., o zřízení a působnosti báňských úřadů (účinný od r. 1934) a následně pak i nařízení vlády č. 20 z dubna 1954 o organizaci státní báňské správy, kterým byl zřízen Ústřední báňský úřad v Praze, jako ústřední orgán státní správy v čele s předsedou jmenovaným vládou, a obvodní báňské úřady. Podstatné je, že trojstupňová soustava státní báňské správy až do roku 1954 nepředstavovala samostatný resort, který by byl podřízen přímo vládě, ale na jejím vrcholu bylo vždy některé z ministerstev (v letech 1934 až 1942 Ministerstvo veřejných prací, později Ministerstvo hospodářství a práce, Ministerstvo průmyslu a

[49] Pražák, J. Vývoj báňského dozoru, in Hornická ročenka ´92, ČBÚ a ZSDaNP. Ostrava: RBZS, 1993, s. 23

[50] Česko. Státní báňská správa ČR. O úřadu. Český báňský úřad. Historie [online]. 5.5.2005. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/historie.aspx

[51] Urbanec,V. Studie k hospodářským dějinám a dějinám státní správy. Praha: Jiří Flégl-Vega, 2005, s. 37

Ministerstvo paliv a energetiky). Aby veřejná správa byla pružně a účelně přizpůsobována běžným úkolům, mohla vláda nařízením zřizovat nová ministerstva, pověřenectva i jiné orgány veřejné správy.[52] Na základě tohoto zmocnění došlo poprvé v historii báňské správy k vytvoření samostatného resortu s vysoce odbornou problematikou při vládě republiky Československé, a to uvedeným vládním nařízením č. 20/1954 Sb., o organisaci státní báňské správy. Tím byla vytvořena samostatná resortní dvoustupňová soustava státní báňské správy (Ústřední báňský úřad v Praze a obvodní báňské úřady jako první instance) v podobě, která platí dodnes a bylo završeno dlouholeté úsilí o vytvoření specializovaného úřadu pro dozor nad využíváním nerostů a jejich bezpečným získáváním.

Nový horní zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství, byl silně ovlivněn Ústavou 9. května, kterou ustanovením § 148 bylo nerostné bohatství prohlášeno národním majetkem a dále postupnou ekonomickou a obchodní izolací po roce 1948, která měla za následek důraz na ověření, znalost a racionální využití nerostných zásob (odkázanost na vlastní surovinové zdroje, popř. na zdroje z východní Evropy). Kromě jiného tento horní zákon upravoval i vrchní dozor státní báňské správy a zmocňoval Ústřední báňský úřad k vydávání prováděcích předpisů.

V letech 1968/1969 horní právo reagovalo na změnu ústavy, podle které nerostné bohatství zůstalo v kompetenci federace a bezpečnost práce, bezpečnost provozu, výkon státní báňské správy a další byly v kompetenci národních republik. S koncem roku 1968 také zanikl Ústřední báňský úřad a kompetenčním zákonem č. 2/1969 Sb. vznikl Český báňský úřad s působností na území dnešní České republiky.[53] Později bylo započato s pracemi na novele horního zákona, resp. celého českého horního práva. Tyto práce byly završeny přijetím dvou stěžejních zákonů č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon), a zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Zákon č. 61/1988 Sb., zejména stanovil podmínky provádění hornické činnosti a činnosti

[52] Ust. § 1 ústavního zákona č. 47/1950 Sb., o úpravách v organisaci veřejné správy

[53] Suldovský, J. Kronika hornictví zemí koruny české. Ústí nad Labem: Vydavatelství CDL Design s.r.o., 2006, s. 343

prováděné hornickým způsobem, zakotvil zajištění a úkoly báňské záchranné služby, stanovil podmínky pro nakládání s výbušninami a organizaci a působnost orgánů státní báňské správy. Tento zákon má již třináct novel s tím, že v organizaci státní báňské správy a výkonu jejího dozoru, s výjimkou rozšíření dozoru, nedošlo k zásadním změnám.

V podrobnostech o historii státní báňské správy do roku 1934 odkazuji na studii Urbance, který se věnuje i působnostem báňských úřadů a báňských soudů.[54]

4.2 Organizace a působnost státní báňské správy

Záležitosti vnější organizace státní báňské správy jsou stanoveny zákonem č. 61/1988 Sb. Orgány státní báňské správy ČR jsou Český báňský úřad a obvodní báňské úřady s působností stanovenou ustanovením § 38 odst. 1 písm. b) citovaného zákona. Český báňský úřad je zřízen zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Úkoly orgánů státní báňské správy na úseku vrchního dozoru vykonává ČBÚ ústředními báňskými inspektory a obvodní báňské úřady obvodními báňskými inspektory (dále jen „báňský inspektor“).

Záležitosti vnitřní organizace státní báňské správy jsou upraveny interním aktem a to opatřením předsedy Českého báňského úřadu č. 16/2011, kterým se vydává organizační řád státní báňské správy ČR. Organizační schéma SBS je součástí přílohy č. 3. Již v zákoně č. 77/1871 ř.z., o zřízení a působnosti úřadův horních, byly stanoveny velmi přísné požadavky na odbornou způsobilost pracovníků báňského dozoru (požadováno bylo právnické nebo montanistické vzdělání, pět let praxe v provozu apod.), které vyplývaly z úkolů na ně kladených v oblasti eliminace bezpečnostních rizik plynoucích z báňských provozů. Kromě zákonných úkolů, které jsou na SBS kladeny i tento historicky přetrvávající personální základ staví SBS mezi specializované orgány státní správy s vysokými kvalifikačními požadavky kladenými na dozorčí orgány. Tyto požadavky jsou v současné době upraveny interním aktem Opatřením

[54] Urbanec, V. Studie k hospodářským dějinám a dějinám státní správy. Praha: Jiří Flégl-Vega, 2005

předsedy ČBÚ č. 11/2007, kterým se vydává Pracovní řád SBS ČR, podle kterého se odbornou způsobilostí pro výkon funkcí báňských inspektorů rozumí zásadně ukončení vysokoškolského vzdělání příslušného oboru a zaměření (pro obor báňský – Hornicko-geologické fakulty Vysoké školy báňské-Technické univerzity Ostrava, pro obor strojních a elektrických zařízení – vysoké školy poskytující vzdělání v oboru strojní-elektro, pro výkon technických funkcí v oboru právník-legislativec se rozumí vždy vysokoškolské vzdělání získané studiem na vysoké škole poskytující vzdělání v oboru právo). Z uvedeného je zřejmé, že se státní báňská správa staví mezi orgány veřejné správy se vzdělaným a vysoce odborně specializovaným personálním základem, který se promítá zejména do výsledků její správní činnosti.[55]

Český báňský úřad je správní úřad s celostátní územní působností přímo řízený vládou, který kompetenční zákon č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, označuje jako ústřední orgán státní správy. Není ovšem jediným ústředním správním orgánem působícím v hornictví. Např. podle ustanovení § 13 odst. 1 citovaného kompetenčního zákona zajišťuje Ministerstvo průmyslu a obchodu jako ústřední orgán státní správy tvorbu jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, energetiku, teplárenství, plynárenství, těžbu, úpravu a zušlechťování ropy a zemního plynu, tuhých paliv, radioaktivních surovin, rud a nerud.

V čele Českého báňského úřadu je předseda, kterého jmenuje a odvolává vláda ČR. ČBÚ plní úkoly vrchního dozoru orgánů státní báňské správy, řídí její výkon a činnost obvodních báňských úřadů, rozhoduje o odvoláních proti jejich rozhodnutím. Je tedy z hlediska funkční působnosti druhoinstančním orgánem vůči obvodním báňským úřadům. Do jeho věcné působnosti spadá odborně technická problematika vymezená ustanovením § 39 zákona č. 61/1988 Sb.

Obvodní báňské úřady jsou územní odborné správní úřady. Jsou projevem vertikální dekoncentrace státní správy a vykonávají státní správu na území a ve věcech stanovených ustanovením § 38 odst. 1 písm. b) (územní působnost) a § 39 (věcná působnost) zákona č. 61/1988 Sb. Jejich územní působnost včetně sídel je znázorněna

[55] Viz. Zpráva o stavu bezpečnosti a nehodovosti za rok 2010; Česko. Státní báňská správa ČR. Úrazovost a nehodovost [online]. 1.3.2012. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/urazovost-a-nehodovost.aspx

v příloze č. 4. Ve většině případů odpovídá působnost obvodního báňského úřadu území dvou krajů.

Věcná působnost orgánů státní báňské správy je enumerativně vyjádřena v zákoně č. 61/1988 Sb., konkrétně v ustanovení § 39 a násl. Okruh vymezených úkolů zahrnuje dozor nad dodržováním horního zákona a zákona č. 61/1988 Sb. a předpisů vydaných na jejich základě, pokud upravují ochranu a využívání ložisek nerostů, bezpečnost provozu, zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti a nakládáním s výbušninami, jakož i jiných právních předpisů upravujících bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost technických zařízení, požární ochranu v podzemí a pracovní podmínky v organizacích, pokud vykonávají hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami. Do jejich působnosti náleží i dozor nad nakládáním s těžebním odpadem a řádným odváděním úhrad za dobývací prostor a vydobyté vyhrazené nerosty, kde SBS plní úkoly správce daně podle daňového řádu. Dále vykonávají dozor nad hlavními báňskými záchrannými stanicemi a nad vytvářením finančních rezerv pro vypořádání důlních škod a na provedení sanace a rekultivace pozemků dotčených vlivem dobývání výhradních ložisek.

Působnosti orgánů SBS se postupně rozšiřují, a to zejména z důvodů rostoucích požadavků na odbornost státní správy. Jak již bylo řečeno, kvalifikační požadavky kladené na úřední osoby oprávněné k výkonu dozoru jsou vysoké. Vysokoškolské vzdělání a praxe jsou jednou ze záruk specializovaného dozoru směřujícího zejména k eliminaci rizik, která mohou způsobit provozní nehody nebo závažné pracovní úrazy. K významnému rozšíření působnosti došlo v minulosti zákonem č. 24/1972 Sb., o organizaci a o rozšíření dozoru státní báňské správy, o dozor nad činnostmi uvedenými v ustanovení § 3 uvedeného zákona, které po technické stránce odpovídaly pracím v hornictví (současná platná právní úpravní je v převážné míře označuje za činnost prováděnou hornickým způsobem).[56] Další rozšíření dozoru SBS bylo provedeno zákonem č. 376/2007 Sb. v oblasti dozoru nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů. Rozšíření této působnosti bylo odůvodněno v důvodové zprávě

[56] Ustanovení § 3 zákona č. 61/1988 Sb.

k uvedenému zákonu ze dne 25.5.2007 zejména snahou po eliminaci možných bezpečnostních rizik v této oblasti, která mohou vzniknout ať už projevem na povrch vlivem špatného technického stavu těchto objektů nebo jejich zneužitím. Tyto objekty byly relativně snadno přístupné a nacházejí se v nich často strategicky důležité stavby (přivaděče vody, produktovody apod.). Dále SBS vykonává nově veřejnou správu v oblasti nakládání s těžebním odpadem a s účinností od 5. dubna 2012 v oblasti označování a sledování výbušnin pro civilní použití. Z uvedeného vyplývá, že dozor SBS byl v posledních letech roztříštěn do třech zákonů. Původně byl upraven pouze zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, který zejména upravuje hospodárné a bezpečné dobývání nerostů. Následně byl upraven i v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, a poslední úpravou je zákon č. 146/2010 Sb., o označování a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití, který by měl nabýt účinnosti v dubnu tohoto roku (doba legisvakance bude z důvodů naplnění náročných technických požadavků právní normy v oblasti sledování výbušnin pravděpodobně prodloužena do roku 2013, resp. 2015). Část dozorových kompetencí SBS pak obsahuje i platný horní zákon č. 44/1988 Sb.

4.3 Pravomoc státní báňské správy

K plnění okruhu vymezených úkolů jsou státní báňské správě zákonem č. 61/1988 Sb., svěřeny právní prostředky stanovené pro ČBÚ v ustanovení § 40 a pro obvodní báňské úřady v ustanovení § 41. Dále ustanovení §§ 42 a 43 upravují jednotlivá oprávnění báňských inspektorů. Státní báňská správa realizuje státní moc v těchto základních veřejnoprávních formách:

Vydávání abstraktních aktů

Český báňský úřad na základě a v mezích zákona podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky vydal k 17.1.2012 celkem 46 vyhlášek.[57] Jedná se převážně o právní

[57] Česko. Státní báňská správa ČR. Právní předpisy-Přehled platných [online]. 2.2.2012. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/prehled-platnych.aspx

předpisy upravující ryze odbornou problematiku; výjimkou je poslední vyhláška č. 394/2011 Sb., která upravuje sídla obvodních báňských úřadů. Jednotlivá zmocnění k vydání příslušných vyhlášek jsou rozptýlena do jednotlivých ustanovení horního zákona a zákona č. 61/1988 Sb. Projevem formální organizace státní báňské správy pak jsou její vnitřní předpisy vydávané předsedou Českého báňského úřadu formou opatření, kterých je kolem devadesáti. Upravují řádný a efektivní chod státní báňské správy v podobě pracovního řádu, spisového a skartačního řádu, vedení evidencí činností OBÚ atd. Důležitým vnitřním předpisem je pak každoroční Plán řídící, kontrolní a legislativní činnosti (plán hlavních úkolů) státní báňské správy na příslušný rok. Tyto plány jsou mimo jiné i projevem soustavného správního dozoru vykonávaného vůči předem určenému okruhu adresátů opakovaně v určitém časovém intervalu, tzn. že obsahují výčet naplánovaných kontrol v dozorovaných organizacích, které v daném roce budou provedeny.

Vydávání správních aktů

Převážná část správních aktů je vydávána ve správním řízení podle správního řádu s odchylkami vyplývajícími z procesních ustanovení horního zákona nebo zákona č. 61/1988 Sb. Ty řeší odlišně např. okruh účastníků řízení, oznámení o zahájení řízení a nařízení ústního jednání, další obsahové náležitosti rozhodnutí apod.[58] Podle statistických údajů zveřejňovaných pravidelně státní báňskou správou[59] se nejčastěji jedná o rozhodnutí o povolení hornické činnosti a o oprávnění k hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem. První okruh rozhodnutí má speciální procesní úpravu v ustanovení § 17 zákona č. 61/1988 Sb. Při vydávání oprávnění k hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem se postupuje pouze podle obecné úpravy s tím, že je převážně využívána forma vydání dokladu místo písemného vyhotovení rozhodnutí podle § 151 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen správní řád). Orgány státní báňské správy vydávají jak

[58] Srovnej například ustanovení § 28 horního zákona (Řízení o stanovení, změnách a zrušení dobývacího prostoru) a ustanovení § 17 zákona č. 61/1988 Sb. (Řízení o povolení hornické činnosti) s obecnou právní úpravou v zákoně č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

[59] Hornická ročenka 2010 ČBÚ a ZSDaNPST ČR. Ostrava: Montanex a.s. 2011, s. 28

akty schvalovací (předchozí souhlas k převodu dobývacího prostoru, schválení čerpání finanční rezervy na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou - § 27 odst. 7, § 37a horního zákona), povolení (povolení hornické činnosti, povolení trhacích prací - § 10 odst. 1, § 27 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb.), tak koncese (oprávnění k hornické činnosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb., oprávnění k dobývání § 24 odst. 1 horního zákona). Poněkud problematickým se jeví vydávání předchozího souhlasu k převodu dobývacího prostoru podle § 27 odst. 7 horního zákona, neboť v praxi tento předběžný schvalovací akt[60] obsahuje i konkrétní podmínky výkonu oprávnění, k němuž je souhlasu zapotřebí (povinnost nabyvatele dobývacího prostoru vytvořit finanční prostředky na sanaci a rekultivaci a pokračovat v jejich tvorbě, povinnost provést sanaci a rekultivaci dotčených pozemků, předání dokumentace potřebné k provozování hornické činnosti apod.). Podle mého názoru je to důsledek zejména absence právní úpravy podmínek převodu dobývacího prostoru, které uvedené ustanovení neobsahuje a správní orgán je tak, ne zcela vhodně, nahrazuje diskreční pravomocí projevenou ve stanovených podmínkách předchozího souhlasu s převodem dobývacího prostoru. Tyto podmínky pak jsou předmětem následného dozoru. Samotný problém vzniká v situaci, kdy byl souhlas s převodem dobývacího prostoru vydán, dobývací prostor přeevidován na nového nabyvatele a následným dozorem je zjištěno, že podmínky výkonu oprávnění uvedené v souhlasu nejsou plněny. Domnívám se, že by bylo vhodné v tomto směru právní předpis doplnit o uvedené podmínky převodu dobývacího prostoru. Na základě jejich splnění by pak OBÚ vydal předchozí souhlas, prostý jakýchkoliv podmínek, s převodem dobývacího prostoru.

V rámci dozoru SBS pak mohu být ČBÚ nebo OBÚ vydávána opatření nebo nařízení k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu,[61] která jsou rozhodnutími ve správním řízení podle správního řádu.

[60] Podle správní teorie je z hlediska terminologie souhlas předběžným schvalovacím aktem, pro který je typické, že jej příslušný správní orgán vydá nebo jeho vydání odepře, nemůže však stanovit žádné meze (podmínky) výkonu oprávnění, k němuž je vydání souhlasu zapotřebí. Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 201

[61] Ust. § 40 odst. 3 písm. a) a § 41 odst. 1 písm. c) zákona č. 61/1988 Sb.

Uplatňování faktických zásahů

Báňský inspektor, zákonem zmocněná úřední osoba na úseku dozoru státní báňské správy,[62] je oprávněn dávat závazné příkazy, aby byly odstraněny zjištěné závady a nedostatky. Tento závazný příkaz je z hlediska správní teorie ***faktickým pokynem***. V případě zřejmého a bezprostředního ohrožení zákonem chráněných obecných zájmů, zejména bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, bezpečnosti provozu a technických zařízení, popřípadě majetku, je báňský inspektor oprávněn dávat závazné příkazy k zastavení provozu organizace a jejích technických zařízení v nezbytném rozsahu až do odstranění závad, včetně příkazu k vyvedení pracovníků do bezpečí. V tomto případě se pak z doktrinálního hlediska jedná o ***bezprostřední zásah*** k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy. Institut závazného příkazu je stěžejním nápravným prostředkem dozoru SBS. Z těchto důvodů je mu věnována samostatná kapitola.

Uzavírání veřejnoprávních smluv

Jedná se o jednu z mála forem správních činností, které státní báňská správa při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy nevyužívá.

Zajišťování jiných správních úkonů

Jedná se o širokou škálu správních úkonů s nižší intenzitou jejich právních účinků, jako jsou úkony, kterými osvědčují orgány státní báňské správy odbornou způsobilost fyzických osob ustanovených k zajištění odborného a bezpečného výkonu hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, uplatňují stanoviska k územním plánům a k odpisu zásob výhradního ložiska apod. Z informačních úkonů to jsou různé druhy evidencí, například vedení evidence dobývacích prostorů a evidence pravidelných kontrol vytváření finančních rezerv na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou. Z dokumentačních úkonů lze jmenovat protokoly o zjištěných skutečnostech a jejich hodnocení pořízených z výkonu správního dozoru. Z veřejnoprávních ujednání lze uvést zejména dohodu o spolupráci s Ministerstvem

[62] Ust. § 42 zákona č. 61/1988 Sb.

zdravotnictví ČR a dohodu o spolupráci a vymezení správního dozoru se Státním úřadem inspekce práce.

Z hlediska zásad dobré správy, hospodárnosti, ale i právní jistoty považuji dohodu o spolupráci a vymezení správního dozoru se Státním úřadem inspekce práce za významné veřejnoprávní ujednání. Působnost Státního úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátů práce je stanovena v ustanovení § 3 a násl. zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a vztahuje se obdobně jako u SBS i na dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce a právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení.[63] Z těchto důvodů je působnost orgánů inspekce práce vymezena i negativně v § 6 odst. 4 citovaného zákona. Dle tohoto ustanovení se působnost orgánů inspekce práce nevztahuje na kontrolované osoby v rozsahu, ve kterém u nich vykonává vrchní dozor orgán státní báňské správy. I přes toto legislativní vymezení je v praxi velmi obtížné najít přesnou hranici oddělující správní dozor orgánů SBS a inspekce práce. Jako příklad lze uvést subjekty, jejichž předmětem podnikání je výroba stavebních materiálů, jako jsou cihly nebo cement. Jejich výrobní závody jsou vázány z ekonomických důvodů na ložiska, která jsou zdrojem suroviny pro samotnou výrobu a těžební část plynule přechází v úpravárenskou a následně ve zpracovatelskou. V těchto případech je vymezení dozoru nezbytné. To je i důvodem, kdy kromě dohody o spolupráci mezi ústředními orgány jsou následně uzavřeny i regionální dohody o spolupráci a vymezení hranic dozoru mezi OBÚ a oblastními inspektoráty práce.

[63] Srovnej § 39 (Působnost orgánů státní báňské správy) zákona č. 61/1988 Sb. a § 3 a násl. (Působnost a příslušnost úřadu a inspektorátů) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

5. Správní dozor vykonávaný státní báňskou správou

Z okruhu úkolů svěřených státní báňské správě zákonem č. 61/1988 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je zřejmé, že správní dozor není její jedinou ani dominantní činností, kterou vykonává. Lze tedy usuzovat, že vykonává běžný správní dozor jako součást své působnosti vedle jiných úkolů. Ustanovení § 39 téhož zákona hovoří o tom, že orgány státní báňské správy vykonávají vrchní dozor, přičemž za orgány tento zákon považuje jak ČBÚ a OBÚ, tak i oprávněné úřední soby - báňské inspektory. Toto ustanovení již neodpovídá současné organizaci státní báňské správy a dozoru nad bezpečností a hospodárností při těžbě nerostných surovin. Z doktrinálního hlediska je vrchní dozor tedy vykonáván jen ČBÚ jakožto ústředním orgánem SBS, který kromě dozoru vůči adresátům veřejné správy (nepodřízeným subjektům) vykonává i dozor vůči obvodním báňským úřadům (podřízeným dozorčím orgánům), který má povahu kontrolní činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy. OBÚ ani báňští inspektoři vrchní dozor od účinnosti zákona č. 61/1988 Sb. z hlediska správní teorie nevykonávají, i když platná úprava tento pojem používá. Jedná se o převzatý (vžitý) pojem z předchozí právní úpravy zákona č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon), kdy podle ustanovení § 45 tohoto zákona byl kromě dozoru státní báňské správy jako specializovaného orgánu svěřen dozor nad dodržováním tohoto zákona a předpisů podle něj vydaných i orgánům organizaci nadřízeným. Z tohoto pohledu pak zde existoval další subjekt dozoru, který byl OBÚ dozorován.

Orgány SBS provádějí kontrolu ze své vlastní iniciativy v rámci působnosti podle předem vypracovaného ročního plánu úkolů vůči předem určeným subjektům nebo operativně podle vývoje činností kontrolovaných subjektů, vývoje úrazovosti a havárií či na základě podnětů zvenčí. Uvedený roční plán vypracovává ČBÚ jako vnitřní předpis Plánu hlavních úkolů SBS, který mimo jiné upravuje výkon správního dozoru (kontrolní činnost) v daném roce v různých formách, jako jsou generální prověrky, komplexní prověrky, specializované prověrky, „obyčejné“ kontrolní prohlídky a následné kontrolní prohlídky. Jednotný postup výkonu dozoru je zajištěn příslušným opatřením předsedy ČBÚ, které řeší druhy a formy kontrolní činnosti, jejich přípravu, organizaci a průběh. K uvedeným formám lze dále přiřadit i neohlášené kontroly a kontroly provedené v rámci incidentního správního dozoru (na základě

podnětu či „stížnosti“ občanské společnosti), které z povahy věci nemohu být plánovány. Protože ČBÚ vykonává vrchní dozor, obsahuje tento plán i komplexní prověrky technické agendy příslušných obvodních báňských úřadů, které mají povahu kontrolní činnosti ve vnitřních vztazích veřejné správy na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Zajímavým statistickým údajem je počet kontrol provedených v roce 2010 báňskými inspektory, který dosáhl výše 6501 kontrol. Uloženy byly blokové pokuty v celkové výši 349 tis. Kč a ve správním řízení za správní delikty bylo vybráno celkem 3,3 mil. Kč.[64] Aktuální údaje za rok 2011 v době zpracování práce nebyly veřejně dostupné. Pro úplnost je třeba dodat, že svěřené úkoly státní báňská správa plní s celkovým počtem zaměstnanců nepřevyšujícím číslo 200. Jedná se tedy o jeden z resortů, který má nejmenší personální obsazenost danou platnou systemizací.

Kdo kontroluje

Zákon č. 61/1988 Sb., v ustanoveních § 40 a § 41 svěřuje výkon správního dozoru jednotlivým správním úřadům státní báňské správy, tj. ČBÚ a OBÚ, a zároveň v § 42 upravuje jednotlivá oprávnění úředních osob – báňských inspektorů při jeho provádění. Úkoly dozoru vykonává ČBÚ ústředními báňskými inspektory a OBÚ obvodními báňskými inspektory. Báňský inspektor se při výkonu své činnosti prokazuje průkazem Českého báňského úřadu,[65] který je zároveň pověřením úřední osoby k provádění úkonů správního orgánu podle § 15 odst. 2 správního řádu a provádění úkonů při správě úhrad (správě daně) podle § 12 daňového řádu.

Kdo je kontrolován

Správní dozor orgánů SBS se uskutečňuje primárně vůči fyzickým a právnickým osobám, které lze podle ustanovení § 3a zákona č. 61/1988 Sb. považovat za organizace. Orgány SBS pro účely dozoru vedou evidenci těchto organizací a jejich aktuální přehled zveřejňují.[66] K počátku roku 2012 orgány SBS dozorovaly přes 2400

[64] Hornická ročenka 2010 ČBÚ a ZSDaNPST ČR. Ostrava: Montanex a.s. 2011, s. 25

[65] Ust. § 42 odst. 3 zákona č. 61/1988 Sb.

[66] Česko. Státní báňská správa ČR. Registry. Organizace [online]. 1.9.2011. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/organizace.aspx

organizací zaměřených nejen na těžbu nerostných surovin, podzemní práce, vyhledávání a průzkum ložisek, ale i na výrobu a nakládání s výbušninami. Pokud v praxi dojde k pochybnostem o působnosti SBS, je v těchto sporných případech postupováno podle uzavřených regionálních dohod o spolupráci mezi územně příslušným OBÚ a oblastním inspektorátem práce. Tato veřejnoprávní ujednání přispívají k efektivnímu a hospodárnému výkonu správního dozoru ve vymezené oblasti dozoru.

Předmět kontroly

Kontrolováno je dodržování povinností stanovených ustanovením § 39 zákona č. 61/1988 Sb. Jejich výčet byl učiněn v kapitole pojednávající o organizaci a působnosti SBS, konkrétně v rámci výčtu působnosti orgánů SBS. Předmět kontroly je v tomto ustanovení vymezen poměrně obecně a je třeba z něj odvodit, že předmětem jsou i povinnosti vyplývající z rozhodnutí orgánů státní báňské správy, ze závazných příkazů báňských inspektorů vydaných v minulosti na základě výsledků dozoru a z právních předpisů, jejichž závaznost zakládá horní zákon, zákon č. 61/1988 Sb., a předpisy vydané na jejich základě, pokud upravují bezpečnost a ochranu zdraví při práci, požární ochranu v podzemí atd. Obecně lze říci, že stěžejním předmětem dozoru je bezpečné a hospodárné využívání nerostů. Poměrně významnými oblastmi dozoru jsou i výkon správy úhrad z dobývacích prostorů a vydobytých nerostů a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv pro vypořádání důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou. Těmto oblastem jsem věnoval samostatnou kapitolu, neboť výkon správního dozoru zde přináší četná úskalí, na která jsem chtěl upozornit, popřípadě navrhuji jejich konkrétní řešení.

Postup, jakým probíhá kontrolní zjišťování orgánem SBS (kontrolní řízení)

Úřední zjištění skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, vymezení vzájemných odchylek, zjištění příčin a právní odpovědnosti za vzniklé nedostatky jsou orgány SBS formalizovány do kontrolního protokolu, který je správním dokumentačním (informačním) úkonem dílčího nebo výsledného charakteru, pokud nejsou zjištěny závady či nedostatky. Pokud jsou zjištěny závady či nedostatky, pak nastává druhá fáze správního dozoru a kontrolní protokol je podkladem pro navazující správní řízení, jehož výsledkem zpravidla bývá závazný příkaz báňského inspektora

nebo opatření (nařízení) úřadu, které je správním aktem ve správním řízení dle správního řádu. Oprávněnou úřední osobou k ukládání nápravných prostředků je v drtivé většině báňský inspektor, který prováděl kontrolní zjišťování.

Kontrolované osoby musí poskytnout báňským inspektorům patřičnou součinnost. Tato povinnost vyplývá z jednotlivých oprávnění báňských inspektorů zakotvených v ustanovení § 42 odst. 2 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb. Jedná se zejména o povinnost umožnit vstup do objektů, zařízení a prostorů, umožnit provádění prohlídek a šetření v nich, předložit požadované doklady a informace apod. Kromě těchto oprávnění báňského inspektora neobsahuje zvláštní právní úprava, kterou je pro báňský dozor zákon č. 61/1988 Sb., další procesní ustanovení upravující průběh prvé fáze dozoru. V ostatních záležitostech pro postup kontrolního zjišťování platí tedy subsidiárně obecná právní úprava, kterou je zákon o státní kontrole. Je tomu tak například při využití institutů vyloučení kontrolních orgánů, protokolu, řízení o námitkách kontrolovaných osob a pořádkové pokuty.

Nahlédnutím do doporučeného vzoru protokolu SBS bylo zjištěno, že vyhovuje obsahovým náležitostem protokolu, které jsou požadovány ustanovením § 15 zákona o státní kontrole. Vytknout lze však nedodržení jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů,[67] a to neposkytnutí přiměřeného poučení o možném oprávnění podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky v zákonné lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem, nebo ve lhůtě delší, kterou by stanovil báňský inspektor.

Doporučený vzor protokolu svým fyzickým vzhledem působí jako jeden celek se závazným příkazem, kterým se ukládají nápravná opatření. Báňský dozor je typickým příkladem správního dozoru, kdy se obě fáze dozoru časově prolínají. Přesto je důležité jednotlivé fáze od sebe oddělit proto, že mají jiný obsah a také jinou procesní úpravu. Protokol je právně nezavazující akt dokumentační a informační povahy, který vzniká v první fázi dozoru, která není správním řízením, jejímž výsledkem by byl správní akt. Obsahem druhé fáze je formální rozhodování o právech nebo povinnostech dozorovaných osob nebo faktické zasahování do jejich hmotněprávních poměrů závazným příkazem. Protokol je pak podkladem nebo jedním z podkladů pro vydání

[67] Ust. § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

závazného příkazu báňského inspektora nebo opatření (nařízení) úřadu. Další argumentací je skutečnost, že v rámci jedné kontroly mohou být některá opatření k nápravě řešena ústním závazným příkazem s jeho pozdějším písemným záznamem, jiná písemným závazným příkazem a v neposlední řadě i opatřením úřadu ve správním řízení podle správního řádu, kde je protokol jedním z důkazních prostředků.

Následkům vyvozovaným z kontroly a postupu jejich vyvozování je věnována samostatná kapitola, která se obecně věnuje oprávněním orgánům SBS (vyšetřovací prostředky dozoru, nápravné prostředky dozoru a sankce). Významná část je pak věnována závaznému příkazu báňského inspektora, který je dominantním nápravným prostředkem správního dozoru orgánů SBS.

5.1 Oprávnění dozorčích orgánů státní báňské správy

Úkoly orgánů SBS na úseku dozoru vykonávají ČBÚ ústředními báňskými inspektory a OBÚ obvodními báňskými inspektory. Oprávnění dozorčích orgánů SBS umožňují v rámci báňského dozoru řádné zjištění skutečného stavu věci, dále požadovat zjednání nápravy v případě zjištění nedostatků a ukládat v návaznosti na výkon dozoru sankce za správní delikty. Tyto prostředky dozoru jsou upraveny v ustanoveních § 40 až § 43 a v ustanovení § 44d odst. 4 zákona č. 61/1988 Sb. Můžeme je rozdělit do tří skupin; vyšetřovací prostředky dozoru, nápravné prostředky dozoru a sankční prostředky.

5.1.1 Vyšetřovací prostředky dozoru

Jednou ze základních povinností dozorčích orgánů je zjistit skutečný stav věci. K plnění této povinnosti jsou bánští inspektoři vybaveni následujícími oprávněními:

- vstupovat kdykoliv do objektů, zařízení a prostorů a provádět v nich prohlídky a šetření,
- požadovat předložení vysvětlení, informací, příslušných dokladů, provozní mapy, dokumentace a pořizovat jejich kopie, zhotovovat fotografické snímky,

- přesvědčovat se u technických pracovníků o jejich znalosti příslušných předpisů.

Kromě uvedených oprávnění, vyplývajících ze zvláštní právní úpravy zákonem č. 61/1988 Sb., mají bánští inspektoři další obecná procesní oprávnění. O obecných procesních oprávněních dozorčích orgánů, vyplývajících ze zákona o státní kontrole, bylo pojednáno v úvodu práce, jako součást procesně právní úpravy prvé fáze správního dozoru. Odkazuji tak na ustanovení § 11 (oprávnění kontrolních pracovníků) zákona o státní kontrole. Oprávněním kontrolních pracovníků odpovídá i povinnost kontrolované osoby poskytnout součinnost a dále materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly v nezbytném rozsahu dle povahy činnosti a technického vybavení kontrolované osoby. Bez uvedené povinnosti by konkrétně nebylo možné provádět například šetření mimořádných událostí v dolech orgány SBS, kdy k provedení ohledání místa mimořádné události a zajištění důkazů je nezbytné, aby oprávněné úřední osoby byly vybaveny například sebezáchrannými dýchacími přístroji, tedy zcela specifickým technickým zařízením, jehož pořizovací náklady jsou v řádech desetitisíců. Právě z těchto důvodů je obecná právní úprava dále doplněna speciální úpravou, která povinnosti dále konkretizuje.[68] Organizace tak má povinnost poskytnout sebezáchranný a záchranný přístroj a příslušenství. V této souvislosti zde pak z důvodů zajištění vlastní bezpečnosti dozorčích orgánů vyplývá i povinnost hlavních báňských záchranných stanic[69] umožnit báňským inspektorům – záchranářům pravidelný výcvik a povinné lékařské prohlídky v rozsahu pro báňské záchranáře. Z uvedeného je zřejmé, že kromě obecných požadavků kladených na dozorčí orgány jsou zde zcela specifické požadavky kladené na jejich odbornou a fyzickou zdatnost, a to s ohledem na náročné podmínky, ve kterých je správní dozor vykonáván.

[68] Ust. § 7 odst. 8 zákona č. 61/1988 Sb.

[69] Úkolem báňské záchranné služby je provádět práce k záchraně lidských životů a majetku při závažných provozních nehodách (haváriích) včetně poskytnutí první pomoci nejen v podzemí, ale i na povrchu v rozsahu zákonem stanovených požadavků. Podrobnější informace například Hlavní báňská záchranná stanice Most (Dostupné z: http://www.hbzs.cz).

5.1.2 Nápravné prostředky dozoru

K odstranění zjištěných závad a nedostatků v rámci dozoru jsou bánští inspektoři oprávněni:

- dávat závazné příkazy k jejich odstranění,
- dávat závazné příkazy k zastavení provozu organizace popř. technických zařízení v nezbytném rozsahu do doby odstranění závad, které zřejmě a bezprostředně ohrožují zákonem chráněný obecný zájem (bezpečnost a ochranu zdraví při práci, majetek atd.) a příkazy k vyvedení pracovníků do bezpečí,
- zakázat práci přesčas, v noci, práci žen a mladistvých vykonávanou v rozporu s právními předpisy, zadržet průkaz o odborné způsobilosti vydaný orgánem SBS při hrubém nebo opakovaném porušení předpisů k zajištění bezpečnosti práce a provozu
- a dále nařizovat nezbytná opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

V praxi je využíváno další specifické oprávnění dozorčích orgánů vyplývající z obecné úpravy kontrolní činnosti dané zákonem o státní kontrole, a to oprávnění požadovat zaslání písemné zprávy o odstranění zjištěných nedostatků. Specifickým nápravným prostředkem je i pozastavení platnosti povolení k dobývání podle § 37a odst. 4 horního zákona, pokud na základě obecných nápravných prostředků organizace neuloží peněžní prostředky rezervy na sanaci a rekultivaci nebo na vypořádání důlních škod na zvláštní vázaný účet v bance v přiměřené náhradní lhůtě stanovené obvodním báňským úřadem.

Kromě závazných příkazů báňských inspektorů může ČBÚ a OBÚ ukládat odstranění zjištěných závad a nedostatků formou opatření[70] a nařízení.[71] Jedná se o správní rozhodnutí, která jsou výsledkem formalizovaného řízení podle správního řádu. Formám ukládání nápravných prostředků je věnována samostatná kapitola.

[70] Ust. § 40 odst. 3 písm. a) zákona č. 61/1988 Sb.

[71] Ust. § 41 odst. 1 písm. c) zákona č. 61/1988 Sb.

5.1.3 Sankční prostředky

Podle ustanovení § 44 a násl. zákona č. 61/1988 Sb. mohou ČBÚ a OBÚ ukládat za přestupky fyzických osob pokuty ve správním řízení až do výše 100 000,- Kč. V blokovém řízení může báňský inspektor uložit pokutu až do výše 3 000 Kč. Za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob uvedených v tomto zákoně může ČBÚ a OBÚ uložit pokutu maximálně do výše 5 000 000 Kč. Kromě pokuty může být uloženo i za zákonem stanovených podmínek propadnutí výbušniny, a to samostatně nebo kumulativně s pokutou. Pro úplnost je třeba uvést, že zákon č. 61/1988 Sb. je nejčastěji aplikovanou právní normou, nikoliv však jedinou, která řeší oblast správních deliktů v rámci dozoru SBS. Orgány státní báňské správy projednávají i správní delikty uvedené v § 19 a násl. zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tedy v právní normě odlišné od normy, kde je správní dozor SBS upraven. Další právní normou řešící správní delikty spadající do tohoto resortního odvětví je zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, jak vyplývá z jeho ustanovení § 39. Toto ustanovení označuje za přestupek například neoprávněné vniknutí do důlního díla, ve kterém je vykonávána hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem, kam je vstup zakázán, nebo úmyslné poškození značek upozorňujících na zákaz vstupu. K projednávání těchto přestupků však nestanoví zákon č. 61/1988 Sb. příslušnost SBS, ale jejich projednání náleží dle obecné úpravy zákona o přestupcích obecním úřadům. V tomto směru je prolomena obecná zásada, že přestupek by měl projednávat ten orgán, v jehož oboru působnosti byl přestupek spáchán. Tím zásadním důvodem je skutečnost, že orgány SBS byly v předchozích letech zahlceny značným množstvím oznámení Policie ČR o vniknutí do důlního díla osobami za účelem páchání majetkových trestných činů, k jejichž dokonání nedošlo, protože byly zadrženy většinou bezpečností agenturou a předány Policii ČR, a příprava u nich nebyla trestná. Na rozsah této narůstající agendy neměla a nemá SBS personální prostředky a bylo třeba tuto skutečnost legislativně řešit. Z těchto důvodů bylo ustanovení § 44a zákona č. 61/1988 Sb., které zakládalo SBS příslušnost k projednávání i přestupků uvedených v přestupkovém zákoně v oblasti ochrany a využití nerostného bohatství, změněno zákonem č. 376/2007 Sb.

Původně byl v zákoně č. 61/1988 Sb. institut správního dozoru „provázán“ v ustanovení § 44 odst. 6 se skutkovou podstatou správního deliktu. Báňský inspektor byl oprávněn uložit pokutu v blokovém řízení až do výše 200 Kčs pracovníkovi organizace, který zaviněně porušil povinnosti vyplývající z předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu, nebo pracovníkovi, který svým jednáním ztížil výkon vrchního dozoru orgánů státní báňské správy. V současné době při vynucování povinnosti kontrolované osoby poskytnout patřičnou součinnost kontrolním pracovníkům je třeba postupovat podle obecné právní úpravy, kterou je ustanovení § 19 zákona o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení je možné fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba nesplnila uvedenou povinnost uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč, a to i opakovaně do úhrnné výše, která nesmí přesáhnout 200 000 Kč.

5.1.4 Závazný příkaz báňského inspektora

Stěžejním nápravným prostředkem dozoru SBS je závazný příkaz. Ten může být vydán báňským inspektorem ústně nebo písemně; pokud byl dán ústně, je inspektor povinen po ukončení inspekce nebo kontroly jej písemně zaznamenat. Závazný příkaz může mít podobu jak faktického pokynu, tak bezprostředního zásahu. O faktický pokyn se bude jednat tehdy, pokud bude báňským inspektorem přikázáno jeho adresátu „pouhé“ odstranění zjištěných závad a nedostatků. Pokud však bude závazným příkazem zastaven provoz popřípadě technické zařízení při zřejmém a bezprostředním ohrožení zákonem chráněného obecného zájmu nebo dán příkaz k vyvedení pracovníků do bezpečí, bude se jednat o bezprostřední zásah.

Správní teorie uvádí, že se jedná o právně závazné neformální správní úkony oprávněných úředních osob, proti kterým se nelze bránit ve správním řízení. Výjimečně může zákon umožňovat proti nim brojit formálními opravnými prostředky, popřípadě ukládá jejich dodatečnou formalizaci. To je případ závazného příkazu báňského inspektora, který má povinnost závazný příkaz po ukončení dozoru zformalizovat (písemně zaznamenat), pokud byl dán ústně. Tím důvodem je i skutečnost, že proti vydanému závaznému příkazu poskytuje ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb.

opravný prostředek v podobě námitek v poměrně dlouhé lhůtě 15-ti dnů od jeho vydání. Tím je zásadně posílena právní jistota adresáta a zároveň přezkoumatelnost tohoto aktu, která vyžaduje jeho písemnou podobu. Z povahy věci, aby závazný příkaz byl přezkoumatelný v rámci případných podaných námitek k OBÚ nebo ČBÚ, báňský inspektor závazný příkaz v praxi odůvodňuje.

5.2 Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru

Uložení nápravného prostředku správního dozoru je z doktrinálního hlediska jednostranným autoritativním výrokem správního úřadu o právech a povinnostech nepodřízených konkrétních subjektů, jimž je správní akt určen, na základě zákona a v konkrétní věci, který je bezprostředně právně závazný. Z materiálního hlediska se jedná o proces, jehož výsledkem je rozhodnutí. K dosažení správním orgánem zamýšleného výsledku správního dozoru nabízí právní řád ČR různé formy a postupy ukládání nápravných prostředků, které se liší zejména mírou formalizace řízení, ve kterém jsou ukládány.

Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru a zejména pak formě a postupu jejich ukládání je věnováno v této práci více prostoru, neboť právě vhodně zvolená forma v oblasti zásahové správy při právně mocenském ukládání povinností má nemalý význam v rámci principu dobré správy, právní jistoty, legitimního očekávání, přiměřenosti a zdrženlivosti. Velmi výstižně důležitost uvedených zásad vyjádřil Kramář.[72] Čím je zásah veřejné správy do sféry subjektivních práv osob závažnější pro adresáta z hlediska jeho nutnosti něco konat či něco strpět, tím více očekává, že úřední osoba vykonávající pravomoc bude odpovědně zvažovat, zda její zásah je nejen legální, ale také dostatečně přiměřený, vyvážený, spravedlivý a podobně. Tomu musí také odpovídat forma, kterou je zásah realizován, pokud dává zvláštní zákon orgánu

[72] Kramář, K. Princip dobré správy a kontrolní činnosti veřejné správy. In Pracovní konference Veřejného ochránce práv, Brno 22.3.2006: sborník z konference [online]. Masarykova univerzita, 2006 [cit.1.3.2012] Dostupné z:

http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf

správního dozoru možnosti volby v rámci diskreční pravomoci. Právě v těch případech, kdy je uloženou povinností významně zasahováno do práv a oprávněných zájmů kontrolovaných osob by se měl orgán dozoru řídit zásadou zdrženlivosti při uplatňování faktických zásahů a volit tu formu, která poskytuje přiměřený a včasný opravný nebo jiný právní prostředek procesní ochrany či nápravy jejímu adresátu.

5.2.1 Formy ukládání nápravných prostředků správního dozoru

Obecně lze říci, že v praxi dozorčí orgány ukládají nápravné prostředky správního dozoru buď formou faktických zásahů (faktického pokynu a bezprostředního zásahu) na základě zvláštní právní úpravy nebo rozhodnutím podle obecné právní úpravy správním řádem. Obsah těchto úkonů je stejný, liší se však ve formální stránce. Faktické zásahy umožňují zjednání nápravy okamžitě a na místě, neboť nejsou výsledkem formalizovaného řízení, jak je tomu u „klasického" písemného správního rozhodnutí. Orgány SBS v rámci dozoru využívají obě formy ukládání nápravných prostředků. Převládající formou právních úkonů vůči adresátům správního dozoru SBS jsou však faktické zásahy.

Správní řád kromě ***rozhodnutí*** upravuje i zvláštní formu rozhodnutí ve věci, kterou je ***příkaz*** (příkazní řízení),[73] popř. ***příkaz vydaný na místě.*** Dále se pro ukládání nápravných prostředků nabízí institut ***řízení na místě.***[74]

Zvláštní zákony upravující oprávnění dozorčích orgánů ukládat nápravné prostředky mohou obsahovat i další odchylná zvláštní procesní ustanovení, která mají jako speciální úprava přednost před obecnou právní úpravou. Některé z nich dokonce výslovně neupravují formu, jakou mají být přijímány nápravné prostředky při výkonu

[73] Ust. § 150 správního řádu

[74] Ust. § 143 správního řádu

správního dozoru, a tím dává zákonodárce kontrolnímu orgánu pravomoc, aby zvolil v rámci správního uvážení formu odpovídající okolnostem daného případu.[75]

Faktické pokyny a bezprostřední zásahy se obecně označují jako „faktické zásahy“, které se odlišují od správního aktu svou neformálností, nejsou tedy výsledkem formalizovaného procesu. Oprávnění dozorčích orgánů k jejich provedení vzniká jen za určitých skutkových okolností na základě zvláštního zákonného zmocnění. Právní závaznost faktického zásahu spočívá v tom, že adresát, vůči němuž zásah směřuje, je povinen jej respektovat tím, že má povinnost něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět.

Proti faktickým zásahům se nelze bránit ve správním řízení, pokud příslušná zvláštní právní úprava neposkytuje proti nim opravný prostředek, nebo neukládá dodatečnou formalizaci tohoto správního úkonu.[76] Tato dodatečná formalizace spočívající převážně v dodatečném pořízení písemného záznamu, závazného příkazu, pokynu apod. směřuje k posílení právní jistoty adresáta faktického zásahu. Tam, kde právní předpis zároveň neposkytuje opravný nebo jiný právní prostředek ochrany či nápravy, je možné se domáhat ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu ve správním soudnictví.[77] S účinností od 1.1.2012 se lze ve správním soudnictví domáhat, pokud zásah nebo jeho důsledky již pominuly, i určení

[75] Srovnej například právní úpravu inspekční činnosti České školní inspekce § 173-176 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 17/2005 Sb., o podrobnějších podmínkách organizace České školní inspekce a výkonu inspekční činnosti, ve znění pozdějších předpisů, a právní úpravu dozoru SBS § 39 - 43 zákona č. 61/1988 Sb. Školský zákon neupravuje postup ukládání nápravného prostředku a povinnosti přijmout a provést nápravná opatření jsou ukládána jeho adresátu přímo ex lege.

[76] Viz institut ústního závazného příkazu báňského inspektora dle § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb., nebo opatření inspektora České obchodní inspekce, o němž musí být učiněn písemný záznam dle § 7 odst. 3 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

[77] Ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

toho, že zásah byl nezákonný. Tato žalobní legitimace je významná zejména z důvodů uplatnění nároku na náhradu škody faktickými zásahy způsobené.[78]

5.2.1.1 Obecná právní úprava forem a postupů pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru

Obecnou právní úpravou pro ukládání nápravných prostředků je správní řád, který s účinností od 1.1.2006 nabízí několik forem a postupů pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru, o kterých bych se chtěl zmínit.

Správní rozhodnutí je obvykle individuální veřejněmocenský, jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona ve správním řízení, který je výrazem jeho (konstitutivní) rozhodovací činnosti o právech a povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení účastníka správního řízení nebo který taková sporná práva nebo povinnosti autoritativně osvědčuje (deklaruje).[79] Jedná se o individuální správní akt, který je závazný a jehož obsah, forma a náležitosti vyplývají z ustanovení § 67 a násl. správního řádu. Z hlediska formy správní řád umožňuje i pouhé vyhlášení rozhodnutí se záznamem do spisu, a to pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.[80] V takovém případě se rozhodnutí písemně nevyhotovuje a výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam v rozsahu předepsaných náležitostí. Zákon č.

[78] Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

[79] Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, s. 188

[80] Této formy využívá například stavební dozor při ukládání nápravných prostředků neodkladného odstranění stavby, vyklizení stavby apod., pokud jsou závadným stavem stavby bezprostředně ohroženy životy a zdraví osob nebo zvířat. O průběhu kontrolní prohlídky pořídí stavební úřad protokol, který má náležitosti potvrzení o ústně vyhlášeném rozhodnutí podle správního řádu - ust. § 136 odst. 2, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

61/1988 Sb., jakožto zvláštní zákon v oblasti báňského dozoru, této formy ukládání opatření k nápravě nevyužívá (neupravuje ji). Tím hlavním důvodem je skutečnost, že tento zákon má institut ústního závazného příkazu, který je natolik zformalizován, že se fakticky přibližuje formě rozhodnutí ve správním řízení.

Při výkonu dozoru může ČBÚ na základě výsledků kontrolního řízení ukládat ***opatření*** k zajištění hospodárného využívání ložisek a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu. OBÚ pak mohou formou ***nařízení*** ukládat odstranit zjištěné závady a nedostatky. Jedná se o rozhodnutí, která jsou výsledkem správního řízení, kde jedním, ne však jediným, podkladem pro jeho vydání je protokol z výkonu správního dozoru. Ve zcela formalizovaném správním řízení rozhodují orgány SBS v těch případech, kdy z povahy věci není možné uložit odstranění zjištěných nedostatků závazným příkazem báňského inspektora na místě. V praxi se jedná převážně o případy, kdy je třeba provádět složitější dokazování (nelze na místě spolehlivě zjistit stav věci), nebo jsou ukládány povinnosti, kterými se závažným způsobem zasahuje do práv adresátů.

Příkaz představuje zvláštní formu správního rozhodnutí ve věci, kterým lze uložit povinnost z moci úřední jen tehdy, pokud správní orgán považuje skutkové zjištění ve věci za dostatečné, tedy je-li zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Příkaz je tedy meritorním rozhodnutím vydaným ve zkráceném (příkazním) řízení, aniž by proběhlo řádné správní řízení v plném rozsahu. Vedle obecných náležitostí správního rozhodnutí musí příkaz obsahovat namísto poučení účastníků o odvolání zvláštní poučení o možnosti podání specifického opravného prostředku odporu dle § 150 odst. 4 správního řádu. Včas podaným odporem se příkaz ruší a řízení pokračuje v „klasické podobě“. Vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení, přičemž v řízení o vydání příkazu může být jediným podkladem kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona týmž správním orgánem, který je věcně a místně příslušný ke správnímu řízení navazujícímu na kontrolní zjišťování, pokud protokol pořizoval ten, kdo může být oprávněnou úřední osobou, za dalších zákonem stanovených podmínek. Pro úplnost uvádím, že báňský inspektor je táž osoba, která pořizuje kontrolní protokol a zároveň je ve většině případů, na základě pověření předsedy úřadu, oprávněnou úřední osobou k úkonům ve správním řízení navazujícím

na kontrolní zjišťování. Podrobněji se touto podmínkou řízení, kdy jediným podkladem v řízení o vydání příkazu může být kontrolní protokol pořízený podle zvláštního zákona, zabýval Poradní sbor Ministra vnitra ČR ke správnímu řádu.[81] V příkazním řízení je například možné ukládat nejrůznějších sankce za správní delikty (s výjimkou přestupků, pro které platí zvláštní právní úprava zákonem o přestupcích).[82]

Příkaz vydaný na místě je zvláštní formou příkazu, který může být vydán za situace, kdy je účastník přítomen, plně uznává důvody vydání příkazu a stav věci se považuje za prokázaný. Příkaz lze vydat na místě, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložením povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být účastník předem prokazatelně poučen.

Řízení na místě je zkrácené a poměrně neformalizované řízení, které umožňuje správnímu orgánu okamžité vydání rozhodnutí v situacích, kdy okolnosti vyžadují rychlé zjednání nápravy na místě, tedy přímo v terénu. Uložení povinností jeho adresátu je možné jen, pokud byl spolehlivě zjištěn stav věci a pouze za zákonem stanovených podmínek (bezprostřední nebezpečí ohrožení života nebo zdraví osob, hrozící vážná majetková újma, vznik náhlé havárie atd.). Jednou z dalších podmínek, kdy lze ukládat rozhodnutím povinnosti v řízení na místě (zjednodušeným a méně formálním způsobem), je v řízení, které navazuje na výkon dozoru. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí se v řízení na místě vyhlašuje ústně, má stejnou (ústní) formu i zahájení řízení. Řízení na místě je fakultativním institutem. Je tedy možné, aby v návaznosti na provedený dozor bylo na místě pouze oznámeno zahájení řízení, které by nadále probíhalo podle obecných ustanovení o řízení, popř. by následovalo vydání příkazu

[81] Česko. Ministerstvo vnitra ČR. Legislativa. Správní řád. Závěr č. 23 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu k podkladům rozeslaných dne 10.1.2006 [online]. 1.3.2012. Dostupné z: http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx

[82] Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, s. 546

podle § 150 odst. 1 a 2 správního řádu, pokud by takový příkaz nebyl prvním úkonem v řízení.[83]

5.2.1.2 Speciální právní úprava forem a postupů pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru orgány SBS

Speciální právní úpravou pro ukládání nápravných prostředků správního dozoru vykonaného orgány SBS je zákon č. 61/1988 Sb., který v ustanovení § 42 a násl. upravuje institut závazného příkazu. Z hlediska doktrinálního vymezení nápravných prostředků správního dozoru se jedná o faktický zásah, který se realizuje buď v podobě faktického pokynu, nebo bezprostředního zásahu.

Faktický pokyn je neformální správní úkon zmocněné jednotlivé úřední osoby, spočívající ve vyslovení zákazu nebo příkazu určitého jednání, který je jeho adresát povinen respektovat.[84] Faktické pokyny nejsou výsledkem řádného formálního řízení, oprávněná úřední osoba je udílí v terénu přímo na místě zásahu, mimo prostory vykonavatelů veřejné správy. Zákon většinou nepředepisuje jejich formu, ale vzhledem k povaze zásahu správního orgánu je zřejmé, že bude udílen ústně, gestem nebo signalizačním technickým zařízením. Může být v návaznosti na výsledek vykonaného správního dozoru vydán i písemnou formou, či dodatečně zdokumentován v písemné podobě, a to z hlediska posílení právní jistoty adresáta. V některých případech je vyžadována forma rozhodnutí s následnou možností podání opravného prostředku k posílení pozice adresáta. Faktickým pokynem je závazný příkaz báňského inspektora k odstranění zjištěných závad a nedostatků. Závazný příkaz může být dán ústně nebo písemně; pokud byl dán ústně, je inspektor povinen po ukončení inspekce nebo kontroly jej písemně zaznamenat.[85] Proti tomuto závaznému příkazu lze podat opravný prostředek v podobě námitek.

---

[83] Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 802

[84] Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 293

[85] Ust. § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb.

Bezprostřední zásah představuje neformální činnost správního orgánu k odvrácení nebezpečí, které bezprostředně ohrožuje právem chráněné zájmy. Aby mohla úřední osoba realizovat bezprostřední zásah, musí dojít kumulativně k naplnění tří podmínek; 1.existence zákonného zmocnění (oprávnění) úřední osoby k bezprostřednímu zásahu, 2.bezprostřední a zjevné porušení nebo ohrožení právem chráněného zájmu (zpravidla bezpečnosti života a zdraví osob, majetku, veřejného pořádku, ochrana životního prostředí) a 3.zásah musí mít subsidiární charakter, tzn. že nebezpečí hrozící právem chráněnému zájmu nelze odvrátit mírnějšími prostředky; nepřichází tedy v úvahu tam, kde postačuje domluva nebo faktický pokyn. Adresát bezprostředního zásahu je povinen se mu podrobit a strpět ho.

Závazný příkaz báňského inspektora může mít formu jak faktického pokynu, tak bezprostředního zásahu. O bezprostřední zásah se bude jednat tehdy, pokud báňský inspektor zastaví provoz organizace nebo jeho část, popřípadě zastaví provoz jejích technických zařízení. Zákonné zmocnění k provedení tohoto bezprostředního zásahu vyplývá z ustanovení § 42 odst. 2 písm. b) zákona č. 61/1988 Sb. Právem chráněný zájem, k jehož ochraně závazný příkaz směřuje, je zde zejména bezpečnost a ochrana zdraví při práci, bezpečnost provozu a technických zařízení, případně ochrana majetku. Zásah může být proveden jen v nezbytném rozsahu a pouze do doby odstranění závad, které vedly k zřejmému a bezprostřednímu ohrožení právem chráněného zájmu.

5.2.2 Vybrané aspekty k formě ukládání nápravných prostředků orgány SBS

Jak již bylo řečeno, orgány SBS využívají k ukládání nápravných prostředků jak formalizovaného správního řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí (opatření, nařízení), tak formy faktického zásahu (závazného příkazu). V praxi pak jednoznačně převažuje forma závazného příkazu báňského inspektora, která umožňuje rychle a bez prodlení odstranit zjištěné nedostatky a efektivně tak ochránit právem chráněný zájem.

Hálová a Rajchl[86] uvádí, že faktických zásahů v podobě faktických pokynů nebo bezprostředních zásahů, jakožto neformalizovaných postupů dozorčích orgánů by mělo být užíváno výjimečně a za podmínky, že zákon je umožňuje a okolnosti konkrétního případu vyžadují. Dále zdůrazňují, že se musí jednat o případy, kdy byl skutkový stav spolehlivě zjištěn bez důvodných pochybností a faktický zásah neznamená pro kontrolovanou osobu zásadní újmu (vynaložení nebo ztrátu značných prostředků) a s provedením neformálně uložených opatření souhlasí. V ostatních případech je třeba vydat rozhodnutí ve správním řízení, které je formalizované a nabízí tak adresátu právní prostředky obrany. Ukládání nápravných prostředků formou faktických zásahů by tak nemělo být formou pravidelnou (standardní) a už vůbec ne jedinou možnou praxí správních orgánů, pokud neposkytují kontrolovaným osobám dostatečný prostor a odpovídající právní nástroje pro včasnou obranu jejich práv a oprávněných zájmů před kontrolními orgány.

Závazný příkaz báňského inspektora je v praxi nejčastějším způsobem ukládání nápravných prostředků a jen výjimečně, pokud to vyžaduje složité dokazování, se vede formalizované správní řízení podle správního řádu, jehož výsledkem je opatření nebo nařízení úřadu (ČBÚ nebo OBÚ) se všemi náležitostmi správního rozhodnutí včetně těch procedurálních. Proto jsem se zabýval otázkou, zda závazný příkaz báňského inspektora, který je převažujícím nástrojem ukládání nápravných prostředků orgány SBS, poskytuje jeho adresátu dostatečné právní prostředky k ochraně jeho práv a zájmů. Po prostudování příslušné právní úpravy jsem dospěl k názoru, že obsahuje několik prostředků k ochraně práv adresáta závazného příkazu. Těmito prostředky jsou jednak zákonný požadavek dodatečně písemně formalizovat ústně vydaný závazný příkaz a dále možnost podání opravného prostředku proti závaznému příkazu báňského inspektora. Ustanovení § 43 zákona č. 61/1988 Sb. poskytuje adresátům závazného příkazu dva nástroje opravných prostředků. Tím prvním je institut podání námitek proti závaznému příkazu báňského inspektora ve lhůtě 15 dnů od jeho vydání. O námitkách rozhoduje OBÚ nebo ČBÚ, pokud závazný příkaz vydal ústřední báňský inspektor.

[86] Hálová, M., Rajchl, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. Praha: Správní právo 8/2008, s. 487

Druhým prostředkem je podání odvolání (rozkladu) proti rozhodnutí obvodního báňského úřadu (ČBÚ) o námitkách.

Z uvedených skutečností je zřejmé, že vydání závazného příkazu báňského inspektora je značně formalizováno a přibližuje se tak formě rozhodnutí ve správním řízení. To je posíleno i doporučeným vzorem závazného příkazu státní báňské správy, který svými obsahovými náležitostmi vyhovuje požadavkům kladeným správním řádem na rozhodnutí. V odůvodnění závazného příkazu vzor doporučuje uvést všechny důležité skutečnosti, které vedly k vydání závazného příkazu a vypořádat se s případnými uplatněnými připomínkami dozorované osoby. Skutečností je fakt, že bez těchto náležitostí by byl závazný příkaz těžko přezkoumatelný. Přestože právní úprava závazného příkazu nestanovuje jeho obsahové náležitosti, doporučený vzor SBS již zcela reflektuje stávající judikaturu v této oblasti a obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku jako klasické rozhodnutí. V této souvislosti bych chtěl uvést některé podstatné citace z judikatury Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu ČR.

1) Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí (tj. právní akt, složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud ČR vychází z toho, že cituji: „ pojem *rozhodnutí* je označením technickým a je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy“.[87]

2) Z hlediska přezkoumávání správních aktů ve správním soudnictví považuje Nejvyšší správní soud ČR za rozhodnutí jednostranný správní úkon, kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob. Pro správní akt v tomto smyslu jsou pojmově určující tyto znaky: jednání příslušného správního úřadu na základě zákona, jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, bezprostřední právní závaznost a konkrétnost věci a subjektů, jimž je správní akt určen.[88]

[87] Usnesení Ústavního soudu ČR sp.zn. IV.ÚS 233/02 ze dne 28.8.2002

[88] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp.zn. 2 As 64/2006-134 ze dne 22.5.2008

3) Nejvyšší správní soud ČR ve svém rozsudku,[89] posuzoval otázku, zda závazný pokyn k odstranění nedostatků, které byly zjištěny při správním dozoru provedeném Okresní veterinární správou, je rozhodnutím. V této souvislosti konstatoval, že povinnost třeba i zákonem deklarovaná je v principu *eo ipso* nevynutitelná a k jejímu nucenému prosazení je s výjimkou případů přímého vynucení práva obvykle třeba vydání rozhodnutí, které jako akt aplikace práva povinnost konkretizuje co do místa, času, osoby nebo i dalších náležitostí. Teprve na základě takového rozhodnutí (závazného pokynu) lze povinnost legálně vynutit. Vydané rozhodnutí tak představuje nově vzniklou konkretizovanou subjektivní veřejnoprávní povinnost, které předtím nebylo, a také exekuční titul. Nejvyšší správní soud ČR dále ve svém rozsudku dodává, že správně-dozorová činnost správního orgánu je skutečnou aplikací práva, a nespočívá v pouhé mechanické reprodukci zákonné povinnosti a vyhotovení rozhodnutí – závazného pokynu. Jeho úloha, stejně jako u ostatních rozhodnutí správních orgánů, tu spočívá především v řádném zjištění skutkového stavu věci: provedením důkazů a jejich hodnocením musí správní orgán například zjistit, zda účastník správního řízení je osobou, na kterou nebo na jejíž činnost se ten který zákon vůbec vztahuje, vyložit a správně užít na zjištěný skutkový stav právní předpis, především jeho neurčité pojmy. Správní orgán musí také tam, kde právní předpis dovoluje pro uložení povinnosti užít volného uvážení (například výběr z více možností ukládaných nápravných opatření), zjistit potřebné předpoklady a zvážit nejvhodnější a nejpřiměřenější z nich, včetně rozsahu povinnosti, lhůty pro její splnění atd. V řízení při zjišťování skutkového stavu i při uplatnění diskrečního práva (a nejen při těchto činnostech) musí správní orgán dbát na dodržení četných procesních práv účastníka řízení, jejichž porušení může mít za následek byť nezamýšlenou zmatečnost, nezákonnost či nevykonatelnost rozhodnutí.

Závazný příkaz báňského inspektora je tedy správním úkonem, který má materiální znaky rozhodnutí, ale není výsledkem formalizovaného řízení, jak je tomu u „klasického“ správního rozhodnutí. Měl by být proto ukládán zejména tam, kde zjednání nápravy je obsahově jasné, jednoznačné (byl řádně zjištěn stav věci) a

[89] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp. zn. 8 As 29/2005-71ze dne 18. 4. 2007

kontrolovaný s neformálním uložením povinností souhlasí, nebo v případech, kdy je zřejmě a bezprostředně ohrožen zákonem chráněný obecný zájem (bezpečnost a ochrana zdraví při práci, bezpečnost provozu a technických zařízení či majetek) a okolnosti tedy vyžadují okamžitý zásah. V těchto případech je zbytečné nebo není účelné vést zdlouhavé formalizované správní řízení. Přesto i zde je třeba dbát na dodržení základních zásad činnosti správního orgánu (především zásady proporcionality) a četných procesních práv adresáta faktického zásahu, které jinak poskytuje formalizované správní řízení. V ostatních případech by se měl orgán správního dozoru podle mého názoru řídit zásadou zdrženlivosti při uplatňování faktických zásahů z důvodů právě zmíněné garance procesních práv adresáta nápravného prostředku správního dozoru a zásady proporcionality. V této souvislosti bych chtěl právě zdůraznit, že vydání závazného příkazu je oprávněním báňského inspektora a nikoliv jeho povinností. Záleží tedy na báňském inspektorovi, zda této možnosti využije zejména s ohledem na zúžený rozsah zajišťování podkladů pro rozhodnutí formou závazného příkazu na místě oproti formalizovanému správnímu řízení.

Obecně lze říci, že forma speciálních právních úprav ukládání nápravných prostředků správního dozoru byla zvolena ve zvláštních zákonech hlavně v případě dozoru státních inspekcí, kde je potřeba často zjednat nápravu bezprostředně a k ochraně důležitých zákonem chráněných zájmů (např. životy a zdraví osob). Dalším důvodem byla i skutečnost, že předchozí správní řád,[90] jehož účinnost skočila k 1.1.2006, nenabízel odpovídající postupy a formy (upravoval pouze úplné formalizované správní řízení). V diplomové práci jsem popsal obecné formy a postupy (rozhodnutí, příkaz, příkaz vydaný na místě a institut řízení na místě), které správní řád upravuje a nabízí pro ukládání nápravných prostředků. Je tedy otázkou, zda speciální právní úprava závazného příkazu báňského inspektora má ještě své opodstatnění. Ztotožňuji se s názorem Hálové a Rajchla,[91] že s ohledem na současnou obecnou právní úpravu správním řádem není důvod k odlišným speciálním úpravám pro ukládání

[90] Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

[91] Hálová, M., Rajchl, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. Praha: Správní právo 8/2008, s. 493

nápravných prostředků při výkonu správního dozoru. Sjednocení forem ukládání nápravných prostředků by posílilo právní jistotu jejich adresátů a možná i pohled veřejnosti na kontrolní orgány a jejich činnost. Současná obecná právní úprava příkazního řízení a řízení na místě, kterou obsahuje správní řád, poskytuje efektivní nástroje k ukládání nápravných prostředků báňského dozoru i v situacích, kdy okolnosti vyžadují okamžité zjednání nápravy, a kde v současné době bánští inspektoři ukládají povinnosti závazným příkazem podle speciálního zákona č. 61/1988 Sb.

5.3 Správa úhrad a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv

Organizace mají povinnost ze zákona[92] zaplatit na účet příslušného OBÚ roční úhradu z dobývacího prostoru a roční úhradu z vydobytých nerostů na výhradních ložiskách. Dále mají organizace povinnost vytvářet rezervy finančních prostředků na vypořádání důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou.[93]

Správa úhrad z dobývacích prostorů a vydobytých nerostů a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv pro vypořádání důlních škod a rezerv na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou je významnou oblastí dozoru SBS. O tom svědčí i objem prostředků, které SBS v rámci správy úhrad přerozděluje, a tím zajišťuje příjmy do státního a obecních rozpočtů. V roce 2010 se jednalo o celkovou částku 14 mil. Kč z dobývacích prostorů a 580 mil. Kč z vydobytých nerostů. O významnosti této oblasti dozoru svědčí i výše prostředků, které musí těžební organizace v předstihu vytvořit k zajištění splnění povinnosti sanace a rekultivace pozemků dotčených těžbou, a které jsou předmětem dozoru příslušných OBÚ. Konkrétně například sanace a rekultivace zbytkové jámy lomu Jiří - Družba v centrální části sokolovské hnědouhelné pánve představuje pro těžební organizaci vytvořit prostředky ve výši 2 810 mil. Kč.[94]

[92] Ust. § 32a odst. 1 a 2 horního zákona

[93] Ust. § 31 odst. 6 a § 37a odst. 1 horního zákona

[94] Lisner, M. Plán otvírky, přípravy a dobývání „Lom Jiří 2020“. Sokolov: Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s., 2009, s. 87

V oblasti správy úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů plní orgány státní báňské správy úkoly správce daně.[95] Pouze při placení a vymáhání úhrad pak postupují podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Ten upravuje komplexně postup správců daní, práva a povinnosti daňových subjektů a třetích osob, které jim vznikají při správě daní jakožto postupu, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady. Obecně lze říci, že daňové řízení podle daňového řádu zahrnuje tři dílčí řízení. Těmi jsou nalézací řízení, řízení při placení daní, jehož součástí je i exekuční řízení, a řízení o mimořádných opravných a dozorčích prostředcích proti jednotlivým rozhodnutím vydávaným v rámci daňového řízení. Z uvedeného je zřejmé, že při výkonu dozoru nad správou úhrad dochází k situacím, kdy orgány SBS postupují podle obecné právní úpravy dozoru upravené zákonem o státní kontrole, dále podle zvláštní právní úpravy zákona č. 61/1988 Sb. a v případě placení a vymáhání úhrad podle daňového řádu.

Zcela se ztotožňuji s názorem Kramáře,[96] že bezdůvodně roztříštěné a mnohočetné kontrolní postupy správy snižují i předvídatelnost chování různých správních úřadů v typově shodných situacích ve vztahu k druhově stejnorodému chování kontrolovaných osob. Je pak otázkou, zda v těchto případech se dá hovořit o zachování principu dobré správy, který z hlediska správního dozoru považuji za jeden ze stěžejních. Náročná hmotněprávní[97] a procesněprávní úprava úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů pak klade vysoké nároky nejen na dozorčí orgány, ale i na adresáty veřejné správy v této oblasti právní úpravy. Vzhledem ke krátké době účinnosti daňového řádu (od 1.1.2011) je třeba vyčkat, jaké problémy s sebou praxe přinese, tyto problémy je třeba vyhodnotit, popř. navrhnout jednotnou procesně právní

[95] Ust. § 41 odst. 1 písm. j) zákona č. 61/1988 Sb.

[96] Kramář, K. Princip dobré správy a kontrolní činnosti veřejné správy. In Pracovní konference Veřejného ochránce práv, Brno 22.3.2006: sborník z konference[online]. Masarykova univerzita, 2006 [cit.1.3.2012] Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf

[97] Vyhláška č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů, ve znění pozdějších předpisů

úpravu. Ta může směřovat buď k doplnění stávající úpravy zákona č. 61/1988 Sb., nebo svěření procesního postupu správy úhrad zcela daňovému řádu. Podle mého názoru je druhá varianta pravděpodobnější, neboť daňový řád je právní normou, která se vyvinula na základě dlouholetých zkušeností při správě daní, je vyčerpávající procesní úpravou zaručující právní jistotu pro adresáty veřejné správy, obsahuje základní zásady správy daní, vymezuje osoby zúčastněné na správě daní a zastupování, ochranu poskytování informací atd. Kromě odborných znalostí kladených daňovým řádem na oprávněné úřední osoby vykonávající správu úhrad neexistuje další relevantní důvod mít odlišnou právní úpravu pro tuto zvláštní platbu. Jak již bylo řečeno, úhrada z dobývacích prostorů a vydobytých nerostů je svým způsobem zvláštní platba/daň, kde orgány SBS plní úkoly správce daně. Z těchto důvodů je zcela namístě sjednotit procesní stránky kontroly prováděné orgány SBS v této oblasti s postupy dalších orgánů státní správy v oblasti správy daní.

V oblasti tvorby zákonných finančních rezerv pro vypořádání důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených těžbou OBÚ provádějí kontroly v pravidelných intervalech a o těchto kontrolách vedou evidenci.[98] Předmětem kontroly není jenom tvorba těchto zákonných rezerv, ale i její čerpání a zejména výše rezervy, která musí odpovídat potřebám sanace a rekultivace pozemků dotčených dobýváním a potřebám na vypořádání důlních škod.[99] Tato zákonná rezerva je nákladem na dosažení, zajištění a udržení příjmů a musí být v souladu s příslušným rozhodnutím OBÚ ukládána na zvláštní vázaný účet v bance, aby bylo zaručeno její čerpání jen na účely, ke kterým je určena.[100]

Dozor v této oblasti je prováděn báňskými inspektory pouze na organizacích s povolenou hornickou činností, v rámci které byly uvedené rezervy schváleny příslušným rozhodnutím, za stejných procesních pravidel, jak byly popsány ve vztahu k zákonu o státní kontrole a zákonu č. 61/1988 Sb. V případě zjištěných závad a

[98] Ust. § 41 odst. 2 písm. l) zákona č. 61/1988 Sb.

[99] Ust. § 31 odst. 6 a § 37a odst. 1 horního zákona

[100] Zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

nedostatků jsou nápravnými prostředky opět závazný příkaz báňského inspektora nebo opatření (nařízení) úřadu.

Tato oblast dozoru je typická tím, že dozor může být vykonáván jako správní dozor samostatně vydělený (např. specializované kontrolní akce podle Plánu hlavních úkolů) nebo správní dozor formálně nevydělený jako součást běžné správní činnosti, v tomto konkrétním případě v rámci rozhodování o žádosti o udělení předchozího souhlasu s převodem dobývacího prostoru na jinou organizaci.[101] V rámci tohoto správního řízení OBÚ formou správního dozoru ověřuje výši vytvořené rezervy, která by při převodu dobývacího prostoru měla být na nabyvatele smluvně převedena. Jak již bylo řečeno, horní zákon blíže neupravuje podmínky, za jakých může být tento schvalovací akt vydán, ergo jakým způsobem má dojít k převodu uvedených finančních prostředků. V tomto směru pak může být výkon správního dozoru vůči sukcesorovi dobývacího prostoru problematický. Podle mého názoru by nejlepším řešením byla úprava horního zákona v tom smyslu, že podstatnou náležitostí smlouvy o převodu dobývacího prostoru na nového nabyvatele by byla i dohoda o převodu finanční rezervy ve výši schválené příslušným OBÚ.

Horní zákon v ustanovení § 37a ukládá organizaci uvedené finanční prostředky uložit na zvláštním vázaném účtu v bance (převažující způsob) nebo dočasně umístit do státních dluhopisů či na účet správy prostředků rezerv spravovaný Ministerstvem financí ČR. Čerpání těchto prostředků dle uvedeného ustanovení podléhá schválení příslušného OBÚ. Smlouva o zřízení zvláštního vázaného účtu mezi organizací a bankou je soukromoprávním vztahem, kterým se dokládá splnění veřejnoprávní povinnosti. Není výjimkou, že organizace plnění této povinnosti dokládají nikoliv smlouvou, ale pouze potvrzením banky o zřízení účtu nebo jen výpisem z účtu s odkazem na takzvané informační sebeurčení, tzn. vlastní rozhodnutí o tom, jaké další ekonomické údaje či údaje o podnikatelských aktivitách poskytne. Zákon neukládá v tomto směru organizaci žádné další povinnosti. Pokud stát propůjčuje organizaci oprávnění k využívání nerostného bohatství ve vlastnictví státu, měl by mít dostatečné prostředky kontroly záruk zajišťujících zahlazení následků vzniklých její činností

[101] Ust. § 27 odst. 7 horního zákona

v souvislosti s uděleným oprávněním k dobývání. Podle mého názoru by vhodným a zcela oprávněným prostředkem dozoru SBS měla být úplná informační povinnost organizace o zřízení účtu (tedy uvedení i podmínek, za kterých byla smlouva uzavřena včetně dispozice klienta s účtem) a následný souhlas příslušného obvodního báňského úřadu s jakoukoliv dispozicí s účtem ode dne jeho zřízení. Při řešení této problematiky nelze upozornit na její podobnost s právní úpravou tvorby finanční rezervy na rekultivaci, zajištění péče o skládku a sanaci po ukončení jejího provozu podle § 49 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, která podobné instituty (prostředky dozoru) obsahuje.

6. Úprava báňského dozoru v legislativě vybraných evropských zemí

Stručný exkurs do historie státní báňské správy, českého horního práva a hornictví v Čechách v předcházejících kapitolách této práce nastínil situaci, že existují evropské státy, kde se horní právo vyvíjelo jako samostatné právní odvětví, jak je tomu v ČR. Je tomu tak i u Rakouska, Slovenska, Maďarska a Polska (státy bývalé habsburské monarchie) či u států spojených s tradicí německého práva. V jiných zemích se však můžeme setkat se situací, kde hmotně právní úprava může být rozptýlena do řady právních předpisů z odvětví odlišných od hornictví. Z těchto důvodů jsem považoval za praktické se zmínit v následujících kapitolách i o úpravě báňského dozoru v legislativě vybraných evropských zemí, respektive o jeho stěžejní úloze, tzn. o dozoru nad hospodárným a bezpečným dobýváním nerostů.

6.1 Báňský dozor v Rakousku

Je třeba si uvědomit, že horní právo v České republice a v Rakousku mají společné historické kořeny. Ty jsou dány zejména Obecným horním zákonem, který byl vydán císařským patentem č. 146 ř.z. Obecný horní zákon z roku 1854 platil u nás až do vydání nového horního zákona v roce 1957. V Rakousku došlo k zásadní novelizaci Spolkovým zákonem z 10. května 1954 o hornictví (horní zákon). Ten rozlišoval čtyři

druhy nerostů; 1. nerosty patřící státu, 2. nerosty patřící k pozemkům (vyhrazené nerosty), 3. nerosty volné (nevyhrazené nerosty) a 4. ostatní nerosty. Za nerosty patřící státu byly považovány zejména kamenná sůl, uhlovodíky a nerosty obsahující uran a thorium. Jejich průzkum a dobývání bylo vyhrazeno jen státu. Stát za úplatu postupoval tyto práva soukromým subjektům. Vyhrazené nerosty byly majetkoprávně vztaženy k vlastnictví pozemku a mohl je vyhledávat a těžit každý, kdo získal povolení báňského úřadu a pod jeho dozorem. Ostatní nerosty mohli majitelé pozemků vyhledávat a těžit bez povolení a dozoru báňského úřadu jen na základě splnění požadavků živnostenského zákona. Co se týče nevyhrazených nerostů, ty byly novelou horního zákona z roku 1990 vztaženy pod působnost horního zákona (tím i báňský dozor) a jejich taxativní výčet byl zákonem rozšířen. Touto novelou se zabýval i ústavní soud, neboť tím došlo k přesunu (omezení) kompetencí z okresní a zemské správy na báňská hejtmanství podléhající instančnímu dozoru Spolkového ministerstva pro hospodářství a práci. Tato důležitá změna horního zákona byla provedena z podnětu rakouské hospodářské komory, která apelovala na průmyslové sjednocení. Dalším významným argumentem byl podnět Univerzity v Leobenu, která ve shodě s geologickým spolkovým úřadem poukazovala na skutečnost, že nerosty jsou neobnovitelné přírodní zdroje a proto požadovala zpřísnění dozoru nad jejich hospodárným dobýváním odbornými orgány (báňskými úřady). Pro toto rozhodnutí mělo významný vliv i to, že horní právo umožňuje ochranu ložisek a rozšířením okruhu nevyhrazených nerostů a jejich podřazením pod horní zákon a báňský dozor umožnilo zamezení výstavby a osídlování území, kde se nacházejí uvedené nerosty.[102]

Hornictví v Rakousku podléhalo státnímu dozoru báňských úřadů (báňská hejtmanství) a Spolkovému ministerstvu hospodářství. Existovalo 6 báňských úřadů - ve Vídni pro Vídeň, Dolní Rakousko a Burgundsko, v Grazu pro Štýrsko, v Leobenu pro Horní Štýrsko, v Klagenfurtu pro Korutany, v Salzburgu pro Salzbursko a Horní Rakousko a v Innsbrucku pro Tirolsko a Voralbergsko. Samotné Ministerstvo hospodářství a práce, které se nachází ve Vídni, bylo rozděleno na více sekcí. Sekce nazývající se „Nejvyšší báňský surovinový úřad“ podléhala náměstku v hornických

[102] Wüstrich, R. Základy báňského práva v Rakousku in Hornická Příbram ve vědě a technice. Ostrava: Tiskárna Tichý, 1995, s. 64

záležitostech. Velký počet důlních nehod přispěl k vydání nového horního zákona v roce 1999,[103] který nahradil zákon z roku 1975. Veškerá těžba, vyhledávání a úprava nerostů, připadla pod úpravu horním právem s tím, že státní správu nad nerosty patřícím k pozemku vykonávají okresní správní úřady a ve druhé instanci zemský hejtman. V ostatních záležitostech je příslušné Ministerstvo pro hospodářství a práci, jako báňský úřad v první instanci. Dozor nad bezpečností práce zaměstnanců v hornictví byl přenesen na inspekci práce. Novela zákona o nerostných surovinách z roku 2001 dopadla i do oblasti báňského dozoru. Byla zrušena báňská hejtmanství, část úředníků byla převedena do Spolkového ministerstva hospodářství a práce. Poslední novela rakouského horního zákona se organizace báňské správy nedotkla a byla provedena zákonem č. 115/2009 BGBl.[104] Formou doplňkového organizačního opatření byla pro správu hornictví vytvořena na uvedeném ministerstvu tři všeobecná a tři strategická oddělení v rámci sekce „IV Energie a hornictví“. V Rakousku široká veřejnost klade veliký důraz na ekologii a báňská správa a hornictví obecně jsou vnímány negativně (činnost ničící zemský povrch). Tato skutečnost zásadně politicky ovlivnila i vývoj báňské správy v Rakousku. Na druhé straně značné množství důlních havárií a nehod, které se dotýkají i oblasti životní prostředí, ukazují na nezbytný požadavek odborného dozoru, kterým báňský dozor je.

6.2 Báňský dozor na Slovensku

Báňská legislativa na Slovensku byla silně ovlivněna státním zřízením, do kterého bylo Slovensko začleněno (zejména Rakousko-Uherskou monarchií a Československem). Stejně jako v České republice i na Slovensku byl zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství, účinný do roku 1988, kdy byl přijat federální horní zákon č. 44/1988 Zb., o ochraně a využití nerostného bohatství, a zákon SNR č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štátnéj banskej správe, podle kterého dozor

[103] Mineralrohstoffgesetzes - MinroG, BGBl. I Nr. 38/1999

[104] Rakousko. Úřad spolkového kancléře. Právní informační systém [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_38_1/1999_38_1.pdf

vykonával Slovenský báňský úřad jako ústřední orgán a obvodní báňské úřady. Obsah a účel zákona č. 51/1988 Sb. byl v té době logicky shodný se zákonem ČNR č. 61/1988 Sb., který dodnes upravuje báňský dozor v České republice. Zákonem SNR č. 347/1990 Zb., o organizácii ministertiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky přešla kompetence Slovenského báňského úřadu přímo na Ministerstvo hospodářství, kde byl odbor státní báňské správy začleněn do sekce paliv a energetiky. Tímto zákonem báňská správa na Slovensku ztratila postavení samostatného resortu specializovaného na výkon dozoru nad využíváním nerostů a jejich bezpečným získáváním. Rozhodnutím ministra hospodářství Slovenské republiky byl v roce 1996 zřízen Hlavní báňský úřad v Bratislavě jako rozpočtová organizace Ministerstva hospodářství Slovenské republiky. Zákonem č. 58/1998 Z.z., kterým byl novelizován zákon č. 51/1988 Zb., došlo k určení současných orgánů státní báňské správy; dvoustupňová struktura státní báňské správy (Ministerstvo hospodářství a obvodní báňské úřady) se změnila na třístupňovou, kde ústředním orgánem státní báňské správy je Ministerstvo hospodářství, národním orgánem státní báňské správy je Hlavní báňský úřad v Banskej Štiavnici a jemu je podřízeno pět obvodních báňských úřadů.[105] Hlavní báňský úřad je začleněn do Sekce energetika, Odboru energetické a surovinové politiky Ministerstva hospodářství.[106] Ministerstvo hospodářství zejména řídí výkon státní báňské správy a koordinuje její činnost s ostatními ústředními orgány. Vrchní dozor vykonává Hlavní báňský úřad a obvodní báňské úřady. Úkoly státní báňské správy na úseku vrchního dozoru plní báňští inspektoři Hlavního báňského úřadu a obvodních báňských úřadů. Oprávnění báňského inspektora jsou zcela shodná s právní úpravou oprávnění báňského inspektora v České republice. Zákon č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štatnej banskej správe, ve znění pozdějších předpisů, obsahuje oproti české právní úpravě báňského dozoru dále i povinnosti báňského inspektora. Jednou z povinností báňského inspektora je před zahájením prohlídky oznámit svou přítomnost kontrolované organizaci, pokud tím negativně neovlivní výkon prohlídky.

[105] Slovensko. Hlavný banský úrad. Identifikace organizace. Historie [online]. 20.2.2012. Dostupné z: http://www.hbu.sk/sk/Identifikacia-organizacie/Historia.alej

[106] Slovensko. Hlavný banský úrad. Výroční a roční správa. [online]. 20.2.2012. Dostupné z: http://www.hbu.sk/sk/Vyrocna-a-rocna-sprava.alej

To znamená, že oznámení kontroly je až dalším následným úkonem orgánu dozoru. Stejně efektivním prostředkem výkonu správního dozoru v budoucnu bude v právním řádu ČR zcela nový institut „Zahájení kontroly“ navrhovaný v novele právní úpravy zákona o státní kontrole. Ten uvažuje i s dodatečným informováním kontrolované osoby kontrolujícím. Kontrola pak může být zahájena předložením pověření ke kontrole jiné osobě, jejíž součinnost je k výkonu kontroly potřebná a jež je přítomna na místě kontroly.

6.3 Báňský dozor v Polsku

Na začátku 20. století na území současného Polska byly v platnosti Ruský horní zákon z r. 1912, Rakouský obecný horní zákon z r. 1854 a Německý obecný horní zákon z r. 1865. Tyto zákony byly zrušeny prvním polským horním zákonem z r. 1930, který byl spjat se zákonem o půdě. Ten rozlišoval nerosty na ty, co mohl těžit jenom stát, nerosty nacházející se v přírodních ložiscích podléhající hornímu právu a nerosty náležející půdě, se kterými mohl vlastník pozemku volně nakládat. Horní zákon z roku 1953 pak přinesl socialistické pojetí nerostného bohatství a státní monopol jejich těžby. Následoval Geologický a horní zákon č. 96/1994 Dz.U. nr 27, který ustanovil organizaci báňské správy tak, že vrcholným orgánem bylo Ministerstvo životního prostředí, jehož součástí byl Vyšší báňský úřad, který řídil oblastní báňské úřady a specializované báňské úřady.[107] Novelou geologického a horního zákona č. 628/2001 Dz.U. nr 62 byla provedena reorganizace báňských úřadů a zrušen dualismus mezi báňskými kontrolními orgány. Od 1.1.2012 nabyl účinnosti nový geologický a horní zákon č. 981/2011 Dz.U. nr 163 Prawo geologiczne i górnicze.[108] Vyšší báňský úřad, v jehož čele je předseda, spadá pod náměstka ministra životního prostředí pro

[107] Gisman, P. Polský horní zákon in Sborník přednášek a referátů z mezinárodní konference 150. Výročí Obecného horního zákona. Ostrava: Montanex a.s., 2004, s. 85

[108] Polsko. Sejm Polské republiky. Internetový systém právních aktů. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://isap.sejm.gov.pl

geologii.[109] Ten dále vykonává i pravomoci ministra nad Geologickým ústavem, Národní agenturou pro atomovou energii a zpravuje agendu odpadového hospodářství. Předseda Vyššího báňského úřadu dohlíží na činnost devíti oblastních báňských úřadů a jednoho specializovaného báňského úřadu. Vyšší báňský úřad je druhou instancí ve správních řízeních vedených oblastními báňskými úřady a specializovaným báňským úřadem.[110] Specializovaný báňský úřad má celostátní působnost a ve věcné působnosti mu náleží dozor nad bezpečností provozu technických zařízení. Podle geologického a horního zákona z roku 2011 jsou orgány dozoru předseda Vyššího báňského úřadu a ředitelé oblastních báňských úřadů a speciálního báňského úřadu. Báňští inspektoři jsou pracovníci orgánu dozoru pověření ředitelem příslušného báňského úřadu. Zajímavostí je skutečnost, že tento zákon řeší i kvalifikační požadavky kladené na předsedu Vyššího báňského úřadu, který je do funkce ustanoven předsedou vlády na základě výběrového řízení.

6.4 Vybrané aspekty právní úpravy báňského dozoru v Rakousku, Polsku a na Slovensku

Vzhledem k rozsahu diplomové práce jsem považoval za účelné se aspoň ve stručnosti zmínit o dalších odlišnostech právních úprav v oblasti dozoru báňské správy ve vybraných zemích. Prostudováním podkladů, které byly použity k vypracování uvedeného stručného přehledu báňského dozoru v Rakousku, na Slovensku a v Polsku lze dále zjistit, že báňský dozor v Polsku je upraven jedním zákonem č. 981/2011 Dz.U. nr 163 Prawo geologiczne i górnicze, který zahrnuje jak dozor nad geologickými pracemi, ochranou a využíváním nerostů, dozor nad bezpečným získáváním nerostů, tak i dozor nad nakládáním s těžebním odpadem. Jedná se tedy o zákon společný pro geologii a hornictví. Dozor státní báňské správy ČR je upraven ve třech zákonech.

[109] Polsko. Ministerstvo životního prostředí. Organizační složky. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.mos.gov.pl/artykul/189_departamenty/56_komorki_organizacyjne_ministerstwa_srodowiska.html

[110] Polsko. Státní báňský úřad. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.wug.gov.pl

Původně byl upraven pouze v zákoně č. 61/1988 Sb., který zejména upravuje hospodárné a bezpečné dobývání nerostů. Následně zapracováním příslušných předpisů Evropské unie[111] byl dozor SBS upraven v dalších samostatných zákonech č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a č. 146/2010 Sb., o označování a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití, který by měl nabýt účinnosti v tomto roce. Oblast geologických prací má v ČR samostatnou právní úpravu, kterou je zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů. Dozor nad plněním povinností vyplývajících z tohoto zákona vykonává převážně Ministerstvo životního prostředí ČR.

Poněkud složitější situace je v oblasti působnosti orgánů státní správy nad ochranou nerostného bohatství. V Polsku spadá dozor nad geologickými pracemi, ochranou a využíváním nerostů, z hlediska členění veřejné správy podle úkolů na správní odvětví – resorty, pod jednoho náměstka ministra životního prostředí. Obdobně je tomu i v Rakousku ve vztahu k Ministerstvu pro hospodářství a práci. V České republice je tato oblast v kompetenci tří různých resortů státní správy. Asi nejlépe tuto situaci vystihuje ustanovení § 14c horního zákona, kdy rozhodnutí o odpisu zásob v období vyhledávání a průzkumu výhradního ložiska vydává Ministerstvo životního prostředí, při dobývání ložiska Ministerstvo průmyslu a obchodu, a jde-li o odpis malého množství zásob, tak obvodní báňské úřady. Zákonem č. 541/1991 Sb., kterým došlo ke změnám a doplnění horního zákona, byly z OBÚ přeneseny rozhodovací pravomoci o chráněných ložiskových území[112] na Ministerstvo životního prostředí a zákonem č. 132/2000 Sb. zcela účelově a nesystémově bylo přeneseno do působnosti krajských úřadů vydávání závazných stanovisek s umístěním stavby nesouvisející s dobýváním v chráněném ložiskovém území.[113] Z tohoto pohledu právní úprava na

[111] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a Směrnice Komise 2008/43/ES ze dne 4. dubna 2008, kterou se podle směrnice Rady 93/15/EHS zřizuje systém pro identifikaci a sledovatelnost výbušnin pro civilní použití

[112] Ust. § 17 odst. 1 zákona č.44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

[113] Ust. § 19 odst. 1 zákona č.44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Slovensku, která upravuje působnost obvodních báňských úřadů jak v oblasti rozhodování o chráněných ložiskových území, tak v uvedené oblasti vydávání závazných stanovisek pro stavby umisťované v chráněném ložiskovém území, lépe zohledňuje resortní členění veřejné správy. Sjednocení agendy chráněných ložiskových území a dobývacích prostorů do působnosti jednoho správního úřadu, tak jak je tomu například na Slovensku, by přispělo k efektivnějšímu plnění úkolů veřejné správy v této oblasti.

Z hlediska trestání stojí za zmínku i skutečnost, že provádění hornické činnosti bez oprávnění nebo povolení je v ČR správním deliktem, který projednávají orgány SBS. Polský geologický a horní zákon toto jednání označuje za jednání natolik společensky škodlivé, že naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu. Jsem toho názoru, že trestněprávní řešení by mělo být z hlediska principu *ultima ratio* až krajním prostředkem ve vztahu k deliktní právní úpravě správním právem. Trestnými činy mohou být pouze závažnější případy protispolečenských jednání, a to podle zásady, že tam, kde postačí k regulaci prostředky správního nebo civilního práva v širším slova smyslu, jsou trestněprávní prostředky nejen nadbytečné, ale z pohledu principu právního státu také nepřípustné.[114]

V neposlední řadě nelze ani opomenout, že na rozdíl od České republiky je na Slovensku a v Polsku již účinný zákon o státní službě. Horní a geologický zákon v Polsku používá pojmy zaměstnanec vykonávající státní službu ve vztahu k orgánům dozoru, neboť obsahuje některé pracovněprávní podmínky pro jmenování státního zaměstnance do funkce. Pro doplnění uvádím, že Státní báňská správa na Slovensku v souladu se zákonem č. 400/2009 Z.z., o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, má 82 systemizačních míst, z toho je 60 zaměstnanců vykonávajících státní službu a 22 zaměstnanců vykonávajících práce ve veřejném zájmu. V České republice by přijat zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, jehož účinnost byla naposledy odložena k 1.1.2015 s výjimkou několika ustanovení,

[114] Kratochvíl, V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 27

která nabyla účinnosti dnem vyhlášení. Oficiálním důvodem odkládání účinnosti tohoto zákona jsou vysoké náklady na reformu veřejné správy. Z těchto důvodů tedy zatím nedošlo k naplnění jednoho z požadavků Evropské unie odpolitizování státní správy. Uvedený zákon mimo jiné řeší právě kriteria kariérního postupu státních zaměstnanců a prioritní (v prvním kole) obsazování služebních míst státními zaměstnanci s nižší platovou třídou na základě výběrového řízení.

7. Závěr

Správní dozor je imanentní činností veřejné správy. Vykonavatelé veřejné správy, kterým zákon svěřuje dozorčí působnost (dozorčí orgány) při ní sledují chování nepodřízených subjektů ve své specializované působnosti a porovnávají jej s povinnostmi stanovenými právními předpisy nebo akty vydanými na jejich základě. Na případně zjištěné nedostatky pak reagují přijímáním opatření nebo ukládáním sankcí. Správní dozor je druhotným institutem správního práva, jehož cílem je zajištění plnění primárních povinností stanovených právními normami. Sledovaným cílem dozoru vykonávaného orgány státní báňské správy (zkráceně označovaného jako dozor báňský), je již po několik století zajištění hospodárného a bezpečného dobývání nerostných surovin. Nelze však opomenout i další neméně významné okruhy činností dozorovaných státní báňskou správou, jako je nakládání s výbušninami, dozor nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů, správa úhrad z vydobytých nerostů a dobývacích prostorů a dozor nad tvorbou zákonných finančních rezerv na sanace a rekultivace pozemků dotčených dobýváním a vypořádání očekávaných důlních škod. Věcná působnost orgánů SBS je pak vyjádřena enumerativně v zákoně č. 61/1988 Sb. Úkoly orgánů SBS na úseku dozoru vykonávají Český báňský úřad jako ústřední orgán SBS s celostátní působností, obvodní báňské úřady jako územně dekoncentrované specializované orgány a ústřední nebo obvodní bánští inspektoři jako jejich oprávněné úřední osoby.

Státní báňská správa realizuje státní moc téměř ve všech základních veřejnoprávních formách činností od vydávání abstraktních a správních aktů, přes

uplatňování faktických zásahů až po zajišťování jiných správních úkonů, kterými jsou například vydávání osvědčení o odborné způsobilosti, vedení evidencí dobývacích prostorů a evidencí kontrol. Dalšími důležitými správními úkony jsou i veřejnoprávní ujednání o spolupráci s jinými správními orgány, zejména pak dohoda o vymezení správního dozoru mezi SBS a Státním úřadem inspekce práce. Jednu z mála forem správních činností, které státní báňská správa při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy nevyužívá, je uzavírání veřejnoprávních smluv.

Z okruhu úkolů svěřených státní báňské správě zákonem č. 61/1988 Sb. je zřejmé, že správní dozor není její jedinou ani dominantní činností, vykonává tedy běžný správní dozor jako součást své působnosti vedle jiných úkolů. Orgány SBS provádějí dozor ze své iniciativy podle předem vypracovaného ročního plánu hlavních úkolů primárně vůči subjektům, které zákon č. 61/1988 Sb. definuje a obecně označuje za organizace, nebo operativně podle vývoje úrazovosti, havárií, ale i na základě podnětů zvenčí jako dozor incidentní.

Dozor vykonávaný orgány státní báňské správy je upraven zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Uvedená právní úprava pro správní dozor SBS užívá pojmu „vrchní dozor“, který již doktrinálně neodpovídá stávající organizaci báňského dozoru. OBÚ ani báňští inspektoři, ve smyslu správní teorie, vrchní dozor od účinnosti zákona č. 61/1988 Sb. nevykonávají, jde o vžitý pojem z předchozí právní úpravy zákonem č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství.

Báňským dozorem rozumíme správní činnost, při které dozorčí orgány (ČBÚ, OBÚ a bánští inspektoři) pozorují chování nepodřízených subjektů (primárně organizací ve smyslu ustanovení § 3a citovaného zákona) a porovnávají jej s chováním žádoucím (povinnostmi stanovenými v § 39 citovaného zákona, vyplývajících z rozhodnutí orgánů SBS, uložených závaznými příkazy báňských inspektorů a dalšími). V návaznosti na to reagují na případné zjištěné nedostatky přijímáním opatření (nařízení) k jejich odstranění, která jsou rozhodnutími vydanými ve správním řízení, nebo ukládají povinnosti na místě závazným příkazem báňského inspektora. Nejčastějším způsobem ukládání nápravných prostředků je však závazný příkaz báňského inspektora, který je z hlediska správní teorie faktickým zásahem. Rozdíl mezi opatřením (nařízením) a závazným příkazem je ve formální stránce věci, protože u závazného příkazu není

vedeno formalizované správní řízení a nevydává se formalizované písemné správní rozhodnutí, ale správní úkon je proveden báňským inspektorem fakticky na místě. Pokud je závazným příkazem uloženo jeho adresátu „pouhé“ odstranění zjištěných závad a nedostatků, jedná se o faktický pokyn. Pokud však je závazným příkazem zastaven provoz popřípadě technické zařízení při zřejmém a bezprostředním ohrožení zákonem chráněného obecného zájmu nebo dán příkaz k vyvedení pracovníků do bezpečí, jedná se z hlediska správní teorie o bezprostřední zásah.

Úřední zjištění skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, vymezení vzájemných odchylek, zjištění příčin a právní odpovědnosti za vzniklé nedostatky při výkonu správního dozoru jsou báňskými inspektory formalizovány do kontrolního protokolu. Z hlediska sjednocení praxe je báňskými inspektory dodržován jednotný doporučený vzor protokolu. Práce v této oblasti vytýká některé nedostatky tohoto protokolu, které jsou obsahového a formálního rázu. Z hlediska obsahových náležitostí protokol postrádá přiměřené poučení o možném oprávnění kontrolovaných subjektů podat proti protokolu písemné a zdůvodněné námitky v zákonné lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem, nebo lhůtě delší, kterou by stanovil báňský inspektor. Uvedený požadavek vyplývá jednak z obsahových náležitostí, které jsou na protokol kladeny ustanovením § 15 zákona o státní kontrole a dále ze základní zásady činnosti správních orgánů poskytovat adresátům správy přiměřené poučení. Báňský dozor je typickým příkladem správního dozoru, kdy se obě fáze dozoru časově prolínají. Vzhledem ke skutečnosti, že protokol báňského inspektora svým vzhledem působí jako celek se závazným příkazem, kterým se ukládají nápravná opatření, doporučuji jednotlivé fáze z hlediska formálního od sebe oddělit. Jednak mají jiný obsah a taktéž procesní úpravu. Protokol je právně nezavazující akt dokumentační a informační povahy. Závazný příkaz je výsledek neformalizovaného rozhodování o právech nebo povinnostech dozorovaných osob anebo faktického zasahování do jejich hmotněprávních poměrů. Dalším argumentem je skutečnost, že v rámci jedné kontroly mohou být některá opatření k nápravě řešena ústním závazným příkazem s jeho pozdějším písemným záznamem, jiná písemným závazným příkazem a v neposlední řadě i opatřením úřadu ve správním řízení podle správního řádu, kde je protokol jedním, ne však vždy jediným, z důkazních prostředků.

Současná obecná právní úprava příkazního řízení a řízení na místě, kterou obsahuje správní řád, poskytuje efektivní nástroje k ukládání nápravných prostředků správního dozoru i v situacích, kdy okolnosti vyžadují okamžité zjednání nápravy, a kde v současné době bánští inspektoři ukládají povinnosti závazným příkazem podle zvláštního zákona č. 61/1988 Sb. V diplomové práci jsem se tedy zabýval otázkou, zda speciální právní úprava závazného příkazu báňského inspektora má, od účinnosti nového správního řádu, své opodstatnění. Jsem toho názoru, že již není důvodu k odlišným speciálním úpravám pro ukládání nápravných prostředků dozoru. Obecně lze říci, že sjednocení forem jejich ukládání prostředky nabízenými pouze správním řádem by posílilo právní jistotu jejich adresátů.

Dalšími oblastmi, kterými jsem se v diplomové práci zabýval, jsou specifické jen pro dozor vykonávaný orgány SBS. Jednou z těchto oblastí je vydávání správních aktů, konkrétně předchozího souhlasu s převodem dobývacího prostoru. V práci upozorňuji na rozdíl mezi doktrinálním pojetím souhlasu a aplikační praxí orgány SBS při vydávání předchozího souhlasu s převodem dobývacího prostoru, který jako předběžný schvalovací akt obsahuje i konkrétní podmínky výkonu oprávnění, k němuž je souhlasu zapotřebí. V diplomové práci proto navrhuji stávající právní úpravu doplnit o podmínky převodu dobývacího prostoru. Na základě jejich splnění orgány SBS převod předběžně schválí rozhodnutím prostého jakýchkoliv podmínek výkonu tohoto oprávnění. Tím se předejde problematickému následnému dozoru tohoto aktu v době, kdy již fakticky došlo k přeevidování práv na novou organizaci oprávněnou dobývat v příslušném dobývacím prostoru.

Další oblastí je dozor nad tvorbou zákonných rezerv. Zákon č. 61/1988 Sb. ukládá OBÚ provádět v pravidelných intervalech kontroly vytváření finančních rezerv na vypořádání důlních škod a na sanaci a rekultivaci pozemků dotčených vlivem dobývání a vést o nich evidenci. K zajištění plnění úkolů dozoru v této oblasti doporučuji rozšířit oprávnění dozorčích orgánů SBS o oprávnění požadovat po organizacích širší rozsah informací, které umožní včas zasáhnout, pokud by plnění povinnosti zahladit následky důlní činnosti těžební organizací bylo třeba jen ohroženo. Při řešení této problematiky v práci upozorňuji na její podobnost s právní úpravou tvorby finanční rezervy na rekultivaci, zajištění péče o skládku a sanaci po ukončení

jejího provozu podle § 49 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonu, ve znění pozdějších předpisů, která obsahuje další efektivní instituty (prostředky dozoru). Těmi by pak analogicky byla právě úplná informační povinnost organizace o zřízení vázaného účtu u bankovního ústavu pro ukládání finančních prostředků na rekultivaci (tedy i uvedení podmínek, za kterých byla smlouva o zřízení účtu uzavřena včetně dispozice klienta s účtem) a následný souhlas příslušného obvodního báňského úřadu s jakoukoliv dispozicí s účtem ode dne jeho zřízení, kde jsou zákonné rezervy ukládány. Tím by mělo být zabráněno zneužití těchto (co do výše nezanedbatelných) prostředků k jiným účelům, než ke kterým jsou určeny a zajištěn zájem státu na komplexním zahlazení následků těžby z těchto zákonných rezerv.

Poslední specifickou oblastí pro báňský dozor je správa úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů, kde orgány státní báňské správy plní úkoly správce daně. Při placení a vymáhání úhrad pak postupují podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. V praxi pak dochází k situacím, kdy orgány SBS postupují při správě úhrad podle obecné právní úpravy dozoru upravené zákonem o státní kontrole, v dalších zákonem předvídaných situacích podle zvláštní právní úpravy zákona č. 61/1988 Sb. a v případě placení a vymáhání úhrad podle daňového řádu. Kontrola úhrad je zvláštním typem daňové kontroly, která je citelným zákonem aprobované narušení autonomní sféry báňského podnikatele, jež vyžaduje z důvodů zajištění právní jistoty vyčerpávající a předvídatelnou právní úpravu. Právě proto se přikláním k novelizaci právní úpravy tak, aby při postupu správy úhrad byl daňový řád právní úpravou výlučnou.

V závěru diplomové práce zdůrazňuji některé odlišnosti právních úprav báňského dozoru ve vybraných evropských zemích. Zcela logicky, s odkazem na historický vývoj právní úpravy, se nejméně liší právní úprava báňského dozoru na Slovensku, ale i zde již došlo k výrazným změnám. V práci pozitivně hodnotím zákonný výčet nejen oprávnění orgánů báňského dozoru na Slovensku, ale i jejich povinností, které česká zvláštní právní úprava v zákoně č. 61/1988 Sb. postrádá. Slovenská právní úprava tak umožňuje, pokud je to nezbytné k zjištění skutečného stavu bezpečnosti práce na pracovišti, provést kontrolu bezprostředně. To znamená, že oznámení kontroly je až dalším následným úkonem orgánu dozoru. Přesto v práci

nereaguji na nabízející se řešení bezprostředního výkonu dozoru, který umožňuje efektivně zjistit skutečný stav bezpečnosti práce a provozu na pracovišti. Předpokládám, že efektivnějším prostředkem výkonu správního dozoru v budoucnu bude zcela nový institut „Zahájení kontroly“ navrhovaný v novele zákona o státní kontrole. Ten uvažuje i s dodatečným informováním kontrolované osoby kontrolujícím. Kontrola pak může být zahájena předložením pověření ke kontrole jiné osobě, jejíž součinnost je k výkonu kontroly potřebná a jež je přítomna na místě kontroly.

Poněkud složitější situace je v oblasti působnosti orgánů státní správy nad ochranou nerostného bohatství. V Polsku spadá dozor nad geologickými pracemi, ochranou a využíváním nerostů, z hlediska členění veřejné správy podle úkolů na správní odvětví – resorty, pod jednoho náměstka ministra životního prostředí. Obdobně je tomu i v Rakousku ve vztahu k Ministerstvu pro hospodářství a práci. V České republice je tato oblast v kompetenci tří různých resortů státní správy. V práci proto doporučuji sjednocení agendy chráněných ložiskových území a dobývacích prostorů do působnosti jednoho správního úřadu, tak jak je tomu například na Slovensku (do působnosti SBS), které by přispělo k efektivnějšímu plnění úkolů veřejné správy v této oblasti.

Z hlediska trestání stojí za zmínku i skutečnost, že provádění hornické činnosti bez oprávnění nebo povolení polský geologický a horní zákon označuje za jednání natolik společensky škodlivé, které pak naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu. V ČR je toto protiprávní jednání správním deliktem, který projednávají orgány SBS. Jsem toho názoru, že trestněprávní řešení by mělo být z hlediska principu *ultima ratio* až krajním prostředkem ve vztahu k deliktní právní úpravě správním právem.

Práce s názvem „Správní dozor vykonávaný orgány státní báňské správy“ se zabývá obecně správním dozorem, který je nedílnou součástí rozmanité kontrolní činnosti ve veřejné správě. Báňský dozor je správní činností, která je předmětem četných legislativních změn a není často odborně prezentována. Přesto diplomová práce vzhledem k jejímu rozsahu nemohla přinést vyčerpávající zpracování této problematiky. Snahou bylo tedy sdělit zejména ty poznatky a závěry, ke kterým jsem dospěl při studiu správního dozoru a na základě svých praktických zkušeností s báňským dozorem, a kde lze očekávat jejich přínos z hlediska aplikace práva.

8. Résumé

Thesis "Administrative inspection exercised by state mining administration" deals with administrative supervision, which is a part of a public administration control. State Mining Administration of the Czech Republic (hereinafter referred to as SBS) exercises public administration by the Czech Mining Authority, District Mining Authorities and mining inspectors, mainly in the sphere of safe and economical mining of minerals. The thesis describes and evaluates administrative inspection legislation exercised by the authorities of SBS. The administrative supervision legislation is supplemented by a description of a content of legal relations of administrative supervision and relevant judicature. The work deals with the general legislation of inspection, given by the law of state control, and with authorization and reformatory means of SBS` s bodies supervision, regulated by law No. 61/1988 Coll. The work highlights the potential problems with the application of the law in this area *de lege lata* and in specific cases suggests possible legislative solutions. After a chapter about the history of SBS, the Czech mining law and mining describes the current organization of mining administration, its authority and action. A significant part of the work is focused on the forms and procedures of imposing corrective means of administrative supervision, which is closely related to the basic principles of function of administrative authorities .The conclusion is devoted to the legislation and organization of the mining inspection in Austria, Poland and the Slovak Republic, where mining law also developed within a separate legal branch, and comparison with the legal adjustment and organization of the state mining administration in the Czech Republic.

Keywords: control in public administration, administrative inspection, State Mining Administration

Klíčová slova: kontrola ve veřejné správě, správní dozor, státní báňská správa

9. Seznam použitých pramenů

Literatura

Bartoň, M., Dienstbier, F., Horáková, M., Peterková, M., Pouperová, O., Sládeček, V. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009. 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1

Gisman, P. Polský horní zákon in Sborník přednášek a referátů z mezinárodní konference 150. Výročí Obecného horního zákona. Ostrava: Montanex a.s., 2004

Hálová, M., Rajchl, J. Rozhodování o nápravných prostředcích správního dozoru. Praha: Správní právo 8/2008

Hendrych, D. Správní věda – teorie veřejné správy. Praha: ASPI, 2003, 212 s. ISBN 987-80-7357-248-8

Hendrych, D. a kol. Správní práv. Obecná část. 6. vydání Praha: C.H.Beck, 2006, 861 s. ISBN 80-7179-442-2

Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, 716 s. ISBN 978-80-7400-401-8

Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D. Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8

Klíma, K. Ústavní právo, 3. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4

Kramář, K. Kontrola ve veřejné správě, díl I. Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, o.p.s., 2005, 67 s.

Kratochvíl, V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1.vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 834 s. ISBN 978-80-7400-042-3

Lisner, M. Plán otvírky, přípravy a dobývání „Lom Jiří 2020“. Sokolov: Sokolovská uhelná, právní nástupce, a.s., 2009, 89 s.

Mates, P., Matula, M. Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta národohospodářská, 1999. 105 s. ISBN 80-7079-753-3

Pražák, J. Vývoj báňského dozoru, in Hornická ročenka ´92, ČBÚ a ZSDaNP. Ostrava: RBZS, 1993, s. 229

Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6

Sládeček, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9

Staša, J. Úvod do českého správního práva, 4. vydání. Praha: Vydavatelství PA ČR, 2003, 187 s. ISBN 80-7251-067-3

Suldovský, J. Kronika hornictví zemí koruny české. Ústí nad Labem: Vydavatelství CDL Design s.r.o., 2006, 397 s. ISBN 80-903760-0-2

Urbanec, V. Studie k hospodářským dějinám a dějinám státní správy. Praha: Jiří Flégl-Vega, 2005

Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

Wüstrich, R. Základy báňského práva v Rakousku in Hornická Příbram ve vědě a technice. Ostrava: Tiskárna Tichý, 1995, 98 s.

Hornická ročenka 2010 ČBÚ a ZSDaNPST ČR. Ostrava: Montanex a.s. 2011, 305 s. ISBN 978-80-7225-346-3

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 47/1950 Sb., o úpravách v organisaci veřejné správy.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Listina základních práv a svobod (vyhlášená usnesením Předsednictva ČNR pod č. 2/1993 Sb.)

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8

Zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 24/1972 Sb., o organizaci a o rozšíření dozoru státní báňské správy

Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 146/2010 Sb., o označování a sledovatelnosti výbušnin pro civilní použití

Vyhláška č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška č. 17/2005 Sb., o podrobnějších podmínkách organizace České školní inspekce a výkonu inspekční činnosti, ve znění pozdějších předpisů

Vnitřní předpisy SBS

Opatření předsedy ČBÚ č. 11/2007, kterým se vydává Pracovní řád SBS ČR

Opatření předsedy ČBÚ č. 16/2011, kterým se vydává organizační řád SBS ČR

Opatření předsedy ČBÚ č. 29/2011 pro výkon kontrolní činnosti orgánů SBS ČR

Opatření předsedy ČBÚ č. 31/2011, kterým se vydává plán řídící, kontrolní a legislativní činnosti (plán hlavních úkolů) SBS ČR na rok 2012

Judikatura

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Niemietz vs. Německo ze dne 16.12.1992 a Société Colas Est vs. Francie ze dne 16.4.2002

Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1.6.2005

Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. I.ÚS 1835/07 ze dne 18.11.2008

Usnesení Ústavního soudu ČR sp.zn. IV.ÚS 233/02 ze dne 28.8.2002

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp.zn. 2 As 64/2006-134 ze dne 22.5.2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR sp.zn. 8 As 29/2005-71ze dne 18. 4. 2007

Elektronické informační zdroje

Česko. Vláda ČR. Jednání vlády. Dokumenty vlády 2011. [online].21.3.2012. Dostupné z : http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2011&12-21

Česko. Státní báňská správa ČR. O úřadu. Český báňský úřad. Historie [online]. 5.5.2005. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/historie.aspx

Česko. Státní báňská správa ČR. Právní předpisy. Přehled platných [online]. 2.2.2012. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/prehled-platnych.aspx

Česko. Státní báňská správa ČR. Registry. Organizace [online]. 1.9.2011. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/organizace.aspx

Česko. Státní báňská správa ČR. Úrazovost a nehodovost. Zpráva o stavu bezpečnosti a nehodovosti za rok 2010 [online]. 1.3.2012. Dostupné z: http://www.cbusbs.cz/urazovost-a-nehodovost.aspx

Česko. Kramář, K. Princip dobré správy a kontrolní činnosti veřejné správy. In Pracovní konference Veřejného ochránce práv, Brno 22.3.2006: sborník z konference [online]. Masarykova univerzita, 2006, ISBN 80–210–4001–7 [cit. 1.3.2012] Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf

Rakousko. Úřad spolkového kancléře. Právní informační systém [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1999_38_1/1999_38_1.pdf

Slovensko. Hlavný banský úrad. Identifikace organizace. Historie [online]. 20.2.2012. Dostupné z: http://www.hbu.sk/sk/Identifikacia-organizacie/Historia.alej

Slovensko. Hlavný banský úrad. Výroční a roční správa. [online]. 20.2.2012. Dostupné z: http://www.hbu.sk/sk/Vyrocna-a-rocna-sprava.alej

Polsko. Sejm Polské republiky. Internetový systém právních aktů. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://isap.sejm.gov.pl

Polsko. Ministerstvo životního prostředí. Organizační složky. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.mos.gov.pl/artykul/189_departamenty/56_komorki_organizacyjne_ministerstwa_srodowiska.html

Polsko. Státní báňský úřad. [online] 20.2.2012. Dostupné z: http://www.wug.gov.pl

10. Seznam použitých zkratek

ČBÚ	Český báňský úřad
OBÚ	Obvodní báňský úřad
SBS	Státní báňská správa

11. Seznam příloh

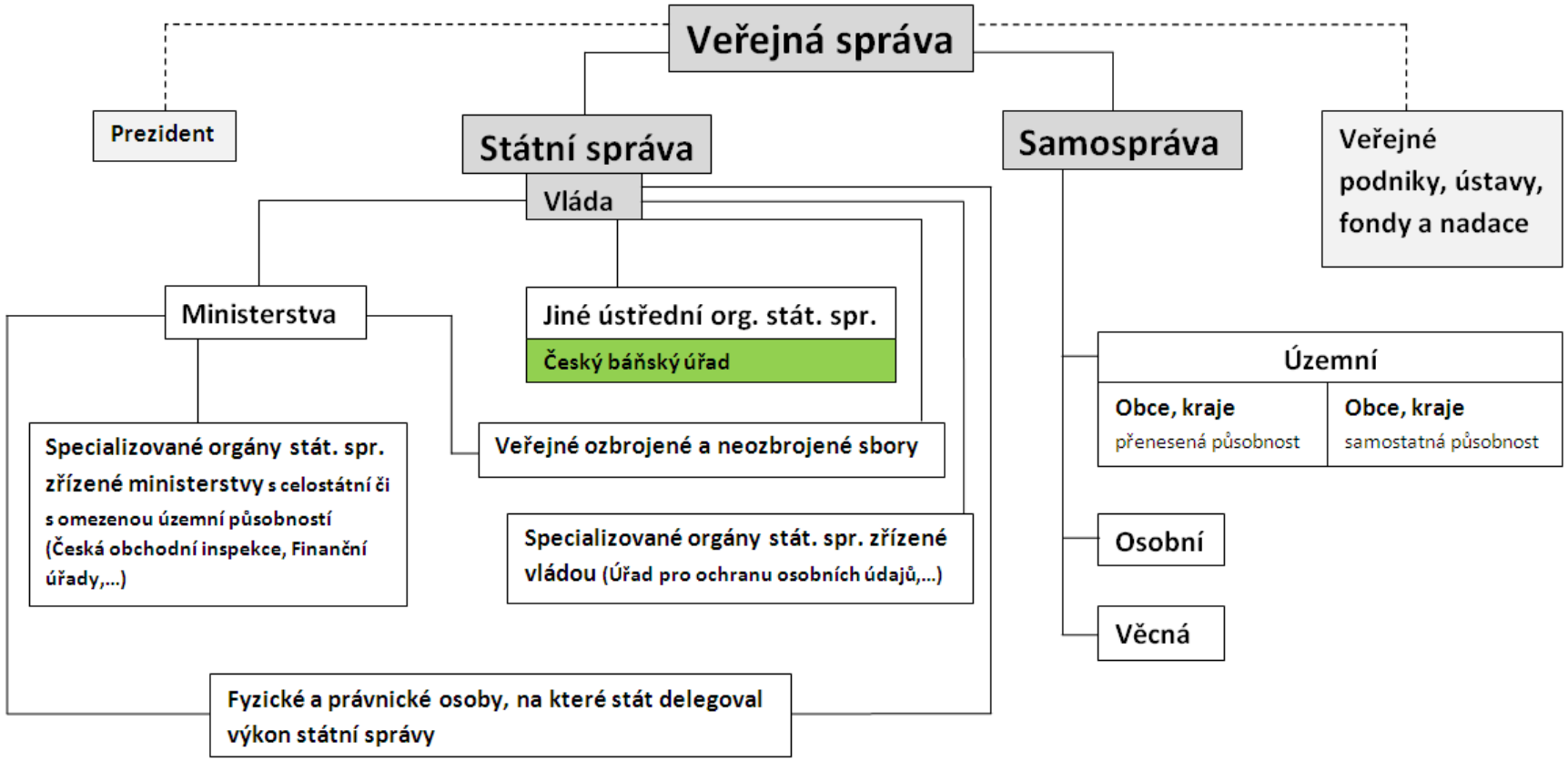
Příloha č. 1 Začlenění Českého báňského úřadu ve veřejné správě ČR

Příloha č. 2 Schéma členění kontroly ve veřejné správě

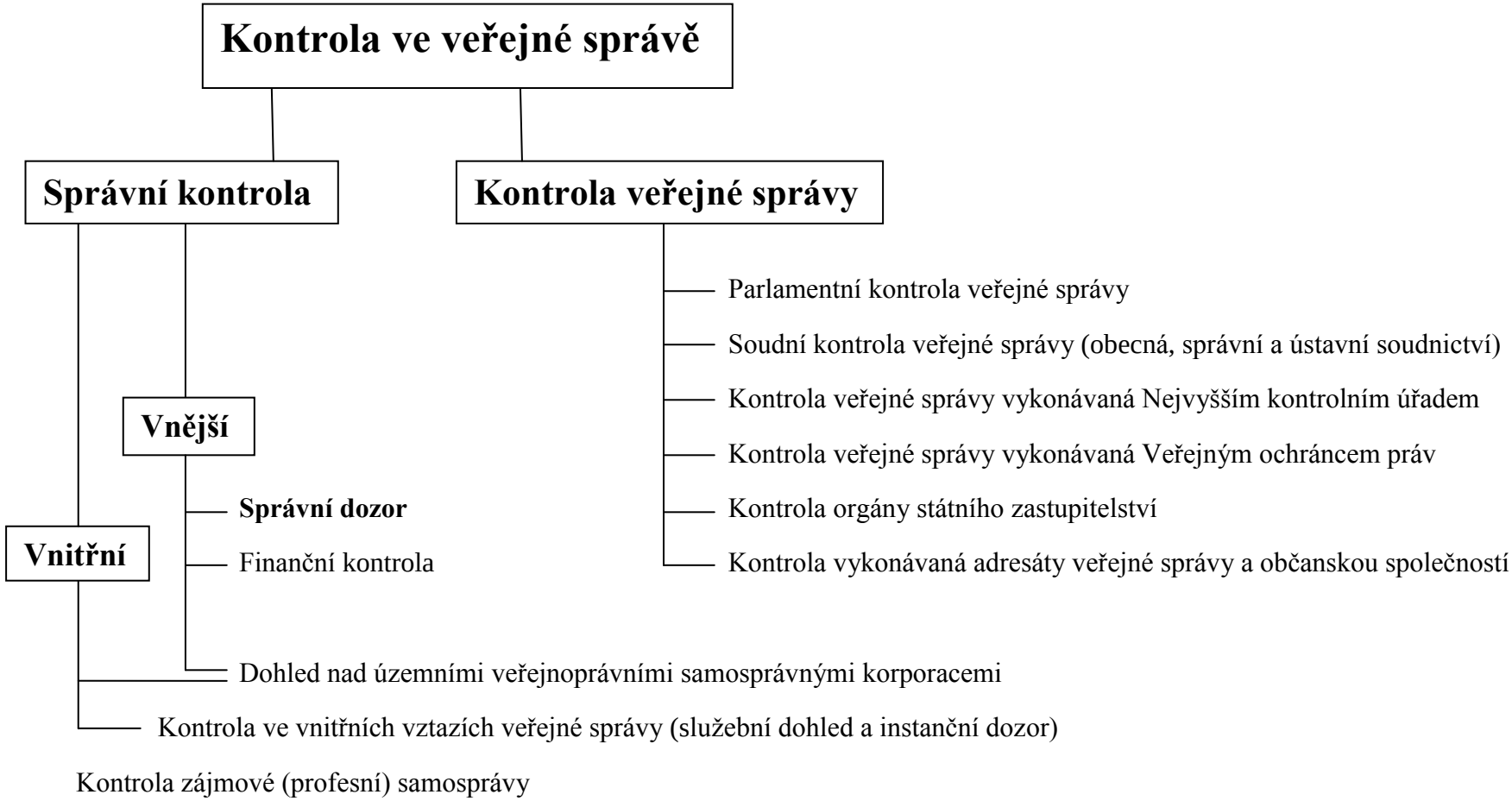
Příloha č. 3 Schéma vnitřní organizace státní báňské správy ČR

Příloha č. 4 Územní působnost obvodních báňských úřadů a jejich sídla

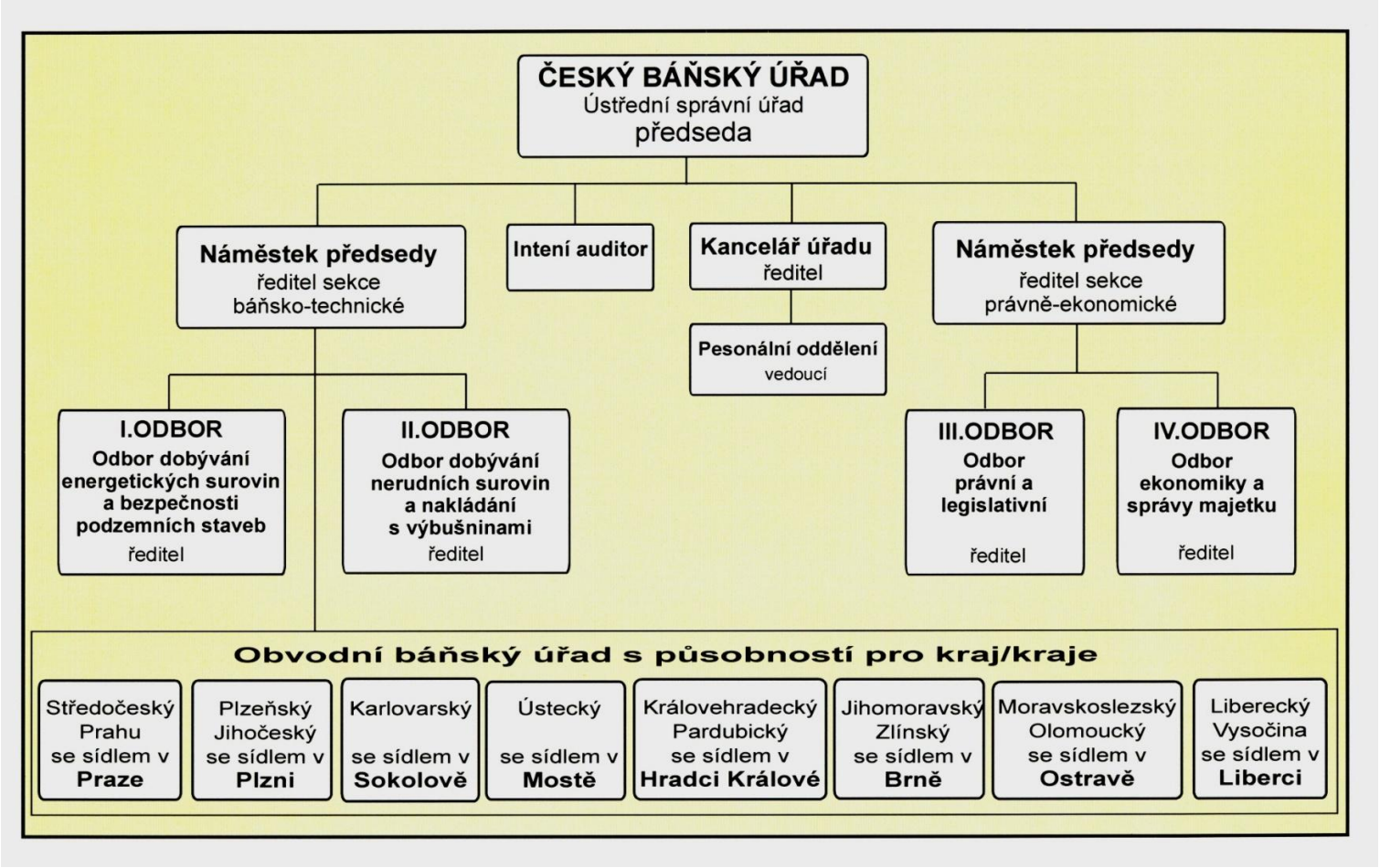
Příloha č. 1 Začlenění Českého báňského úřadu ve veřejné správě ČR



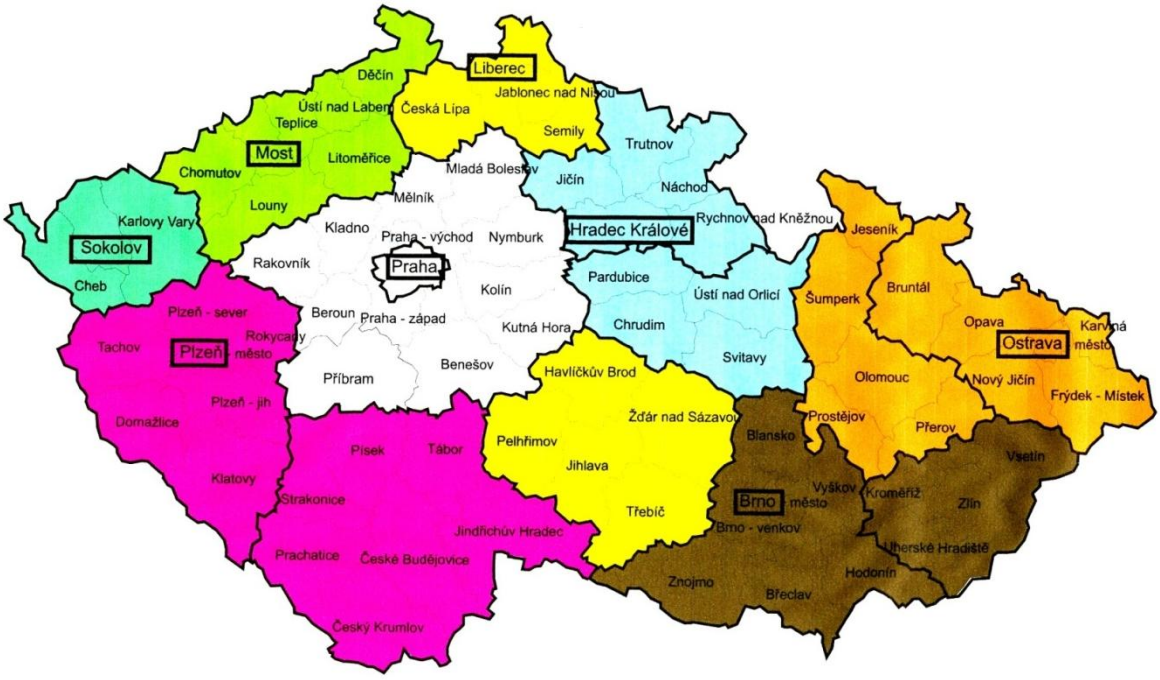
Příloha č. 2 Schéma členění kontroly ve veřejné správě



Příloha č. 3 Schéma vnitřní organizace státní báňské správy ČR



Příloha č. 4 Územní působnost obvodních báňských úřadů a jejich sídla



1. Obvodní báňský úřad pro území Hlavního města Prahy a kraje Středočeského
2. Obvodní báňský úřad pro území krajů Plzeňského a Jihočeského
3. Obvodní báňský úřad pro území kraje Karlovarského
4. Obvodní báňský úřad pro území kraje Ústeckého
5. Obvodní báňský úřad pro území krajů Královéhradeckého a Pardubického
6. Obvodní báňský úřad pro území krajů Jihomoravského a Zlínského
7. Obvodní báňský úřad pro území krajů Moravskoslezského a Olomouckého
8. Obvodní báňský úřad pro území krajů Libereckého a Vysočina