

V Praze dne 2013

Věcný záměr zákona,

kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon),
ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Důvod vypracování:

Věcný záměr byl vypracován na základě

- a) usnesení vlády č. 69 ze dne 26. ledna 2011 k návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2011 a k návrhu Výhledu legislativních prací vlády na léta 2012 až 2014,
- b) usnesení vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2011 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 a
- c) usnesení vlády č. 298 ze dne 25. dubna 2012 ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. března do 31. března 2012.

Ministerstvo průmyslu a obchodu

Ministerstvo životního prostředí

Český báňský úřad

I. Věcný záměr – obecná část

1. Úvodem

Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, byl zpracováván na základě usnesení vlády č. 69 z r. 2011, usnesení vlády č. 941 z r. 2011 a usnesení vlády č. 298 z r. 2012. V průběhu projednávání tzv. malé novely horního zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, na základě které byl přijat zákon č. 498/2012 Sb.), bylo dopisem ministra průmyslu a obchodu ze dne 18. července 2012, č. j. 29549/12/31100/01000, adresovaným předsedovi Českého báňského úřadu, iniciováno doplnění věcného záměru mimo jiné o možnost státu regulovat výši těžby a způsob užití strategických vyhrazených nerostů.

Zpracovatelem věcného záměru novely horního zákona byl Český báňský úřad a Ministerstvo průmyslu a obchodu. Předkladatelem věcného záměru zákona je ministr průmyslu a obchodu, spolupředkladatelem ministr životního prostředí a předseda Českého báňského úřadu.

Při zpracování tohoto věcného záměru zákona byly zohledněny závěry uvedené v „Analýze zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)“ z prosince 2011, předložené Poradě ekonomických ministrů. Bylo též využito materiálů, které byly zpracovány v gesci Českého báňského úřadu v letech 2001 až 2010 (např. Analýza institutů horního práva, Analýza problematiky „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech českého horního práva).

Ve věcném záměru se rovněž odráží závěry připravované „Surovinové politiky České republiky“. Věcný záměr také reaguje na problémy se zajišťováním tepla v rámci CZT. Návrh věcného záměru novely horního zákona byl dne 17. prosince 2012 rozeslán do vnějšího připomínkového řízení. Vyhodnocení připomínkového řízení je uvedeno v samostatné příloze. Věcný záměr je předkládán s rozporů.

2. Obecné souvislosti

Dobývání nerostů má na území České republiky dlouhou tradici. Tomu odpovídá i úroveň právní regulace této oblasti. Ani na počátku 21. století nelze podceňovat význam nerostných surovin pro ekonomický a společenský rozvoj. Účelem horního práva obecně je zejména stanovení pravidel pro zajištění ochrany a využívání nerostného bohatství pro bezpečné provádění hornických činností a pro bezpečné nakládání s výbušninami. Z toho vyplývá i přístup k rozhodování o prioritách a podmínkách průzkumu ložisek, jejich ochrany a těžby i dalšího využívání surovin, kde stát chce mít primární úlohu a posílit svůj vliv. Je zřejmé, že určitá část surovin má strategický charakter a zajištění přístupu k nim je otázkou dlouhodobé energetické a surovinové bezpečnosti státu. Proto je nezbytné tuto skutečnost reflektovat a v případě strategických vyhrazených nerostů za určitých podmínek upřednostnit potřeby průzkumu a těžby před jinými aktivitami, které lze přemístit. Stát pak po splnění podmínek daných zákonem „propůjčuje“ právo dobývat výhradní ložisko a právo nakládat s nerostným bohatstvím podnikateli za úplatu, kterou jsou podle horního zákona úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů. S přihlédnutím k významu nerostných surovin, zejména těch, jež mají strategický význam pro národní hospodářství, je úloha státu nezastupitelná,

pokud jde o zajištění energetické a surovinové bezpečnosti státu a o stanovení podmínek těžby a dalšího využití vydobytých surovin.

Věcný záměr vychází z předpokladu, že stát si udržuje svrchované postavení při rozhodování o ochraně a využití nerostného bohatství a u strategicky významných nerostů si chce zajistit možnost přístupu k nim v případě ohrožení energetické nebo surovinové bezpečnosti státu. Proto věcný záměr směřuje právě do úzké oblasti strategických surovin, které jsou pro další rozvoj a fungování státu nutné a u nichž by zvýšená závislost na vnějších zdrojích vedla k možnému ohrožení zájmů České republiky.

Předkládaný věcný záměr zákona odráží báňsko-technické zkušenosti a poznatky a je konformní se současnou filozofií horního práva. Návrh vychází z více než dvacetiletých zkušeností spojených s uplatňováním současné úpravy horního práva. Praxe ukázala, že z hlediska strategického významu pro národní hospodářství jsou některé nerosty jen obtížně nahraditelné. Věcný záměr proto navrhuje upravit podmínky a předpoklady pro těžbu a využití vydobytých vyhrazených nerostů, a dále podmínky, za nichž je v případech mimořádného významu nezbytné umožnit vyvlastnění nemovitostí nebo alespoň omezení vlastnických práv na nezbytnou dobu. Návrh se zaměřil na výčet vyhrazených nerostů a jejich klasifikaci z hlediska jejich strategického významu pro ČR, na úpravu vymezení a funkci dobývacích prostorů z hlediska vztahu vůči konkrétnímu podnikateli, na podmínky a předpoklady dobývání nerostů v České republice a podmínky užití vydobytých nerostů, na úhrady z vydobytých nerostů a z dobývacích prostorů a jejich využití též jako ekonomického nástroje.

Další změnou je rozšíření využití úhrady z vydobytých nerostů na kompenzaci negativních externalit těžby a její nové rozdělení mezi subjekty, které jsou těžbou ovlivněny. Zatímco současná úprava vymezuje alokaci výnosů pouze na obec, na jejímž katastrálním území se těžba odehrává, nová úprava má zajistit rozdělení výnosů i pro obce těžbou dotčené a zajistit i alokaci části prostředků kraji, který též nese část externalit.

Filozofie dnes platného zákona je zaměřena na ochranu a využití nerostného bohatství a současně respektuje vlastnické poměry v místech dobývání tím, že vyžaduje vyřešení střetů zájmů a preferuje tzv. smluvní princip tohoto vypořádání. Současně vnímá těžbu surovin jako jakoukoliv podnikatelskou činnost, a přestože deklaruje státní vlastnictví ložisek vyhrazených nerostů, poskytuje státu pouze omezené možnosti jak ovlivnit nakládání s vytěženou surovinou.

Význam domácích surovinových zdrojů pro ekonomiku dokládají i mezinárodní dokumenty, z nichž v podmínkách Evropské unie je asi nejdůležitější „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“ /SEK(2008) 2741/. Tento materiál považuje využívání domácích evropských zdrojů v maximální míře za jeden z pilířů pro uspokojování ekonomických potřeb na evropském kontinentu a pro zajištění surovinové bezpečnosti.

2.1 Přehled právních předpisů, k nimž se věcný záměr váže

a) výslovně:

- 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. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění);
- zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška č. 104/1988 Sb., o hospodárném využívání výhradních ložisek, o povolování a ohlašování hornické činnosti a ohlašování činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech;
- vyhláška č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů;

b) nepřímo:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů;
- usnesení č. 2/1993 Sb. předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.;
- zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů;
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

2.2 Základní zásady

Základní zásadou spojenou s návrhem věcného záměru novely horního zákona je zásada ústavnosti, spočívající v respektování demokratických principů, na nichž stojí právní řád České republiky. Pro ochranu a využití nerostného bohatství má zásadní význam čl. 7 Ústavy České republiky, který konstatuje, že „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“. Tato zásada by měla najít naplnění při stanovení nejen režimu ochrany u strategických vyhrazených nerostů, ale i v požadavcích na jejich dobývání a s ohledem na rozvoj národního hospodářství také při jejich využívání.

Kromě ústavního zákona č. 1/1993 Sb. je třeba zmínit i Listinu základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), která je nedílnou součástí ústavního pořádku České republiky. Z Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“ nebo „LZPS“) má pro přípravu věcného záměru novely horního zákona největší význam čl. 11, věnovaný otázce vlastnictví a práv (a také závazků) s ním spojených. Čl. 11 odst. 2 LZPS ponechává na státu, aby formou zákona stanovil, který majetek „*nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob.*“. Čl. 11 odst. 4 LZPS pak říká, že „*vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“

Ochrana vlastnictví je zakotvena v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví:

„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.

Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

Vlastnické právo jako základní lidské právo je rovněž zakotveno v čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: *„Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“*

Základní lidská práva a svobody požívají nejvyšší ochrany, nejsou však absolutně nedotknutelná a neomezená. Úmluva připouští mj. možnost upravit zákonem užívání majetku v souladu s obecným zájmem. Podle čl. 4 odst. 2, 3 a 4 LZPS může zákon stanovit meze základních práv a svobod, přičemž tato omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, tedy při jejich aplikaci státními orgány, musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Podle německého horního zákona je podle § 79 (Předpoklady přípustnosti postoupení pozemku – analogie našeho vyvlastnění) legitimní postoupení pozemku ve prospěch těžby nerostu v případě, pokud se jedná o veřejný zájem, a to zejména: za účelem nezbytného zásobování trhu surovinami, udržení pracovních míst v hornictví, pokud musí být zajištěno udržení nebo zlepšení hospodářské struktury nebo smysluplná a plánovaná těžba naleziště a pokud účelu postoupení pozemku s přihlédnutím k vázanosti těžebního provozu na dané místo nelze dosáhnout jiným spravedlivě požadovatelným způsobem.

Návrh věcného záměru respektuje rovněž zásadu legality (zákonnosti), k jejímuž naplnění dochází v řadě speciálních zákonů a předpisů vydaných na jejich základě a k jejich provedení. V oblasti horního práva se jedná především o zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), a dále o zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

2.3 Účel věcného záměru

Účelem věcného záměru je definovat zásady, směry a cíle novelizace horního zákona. Mezi tyto cíle musí i nadále patřit zájem na právní ochraně nerostného bohatství. Současně musí dojít ke zpřesnění podmínek, za nichž je možno toto nerostné bohatství dobývat a využívat, a k vyvážení zájmů státu, občanů a báňských podnikatelů. V zájmu posílení právní jistoty je třeba přesněji stanovit úzký okruh nerostů, jejichž význam pro rozvoj České republiky je zcela zásadní (strategické vyhrazené nerosty), a stanovit zvláštní podmínky přístupu k nim a podmínky jejich dobývání a využívání.

Dalším záměrem je zpřesnit úlohu dobývacích prostorů tak, aby i tento právní institut (mající dopady mj. i do oblasti územního plánování) odpovídal současným potřebám v oblasti nakládání s nerostným bohatstvím a zajistil posílení vlivu státu při stanovení podmínek nakládání se strategickými vyhrazenými nerosty.

V zájmu řádného hospodaření s majetkem státu a v zájmu zajištění fiskálních zájmů státu je navrhováno nově upravit způsob stanovení výše úhrady z vydobytych nerostů a z dobývacích

prostorů a tím zlepšit podmínky pro výběr a správu těchto úhrad, a to tak, aby se výběr stal jednodušším a transparentnějším a aby výše úhrady více odpovídala významu nerostného bohatství pro Českou republiku, a v návaznosti na to upravit podmínky pro rozdělení výnosů tak, aby zajistily odpovídající kompenzaci negativních externalit obcím a krajům dotčených dobýváním.

S ohledem na poznatky z praxe a s ohledem na strategické zájmy našeho státu se navrhuje v horním právu definovat zájem na těžbě strategického vyhrazeného nerostu tak, aby bylo zřejmé, že na ochraně a využívání těchto nerostů má stát zvýšený zájem, a to z důvodu zajištění energetické a surovinové bezpečnosti celé České republiky a dále za jakých podmínek bude tento zájem uplatňován s přiměřenou rolí státu.

Cílem věcného záměru je rovněž vyjasnit postavení státu a báňských podnikatelů v konkurenceschopném prostředí oblasti hornictví.

3. Zhodnocení stávající právní úpravy

Stávající právní úprava již v některých částech plně neodpovídá současným potřebám v oblasti ochrany a využívání nerostných surovin a je z hlediska účelu sledovaného věcným záměrem úpravou již nedostačující. Kromě úprav horního zákona, které vyplynuly ze zmíněné analýzy provedené na konci roku 2011, by měla novela zahrnout i závěry a doporučení, která vycházejí ze „Státní energetické koncepce České republiky“, kterou vzala vláda ČR na vědomí, a z připravované „Surovinové politiky České republiky“. Cílem by mělo být získat účinný nástroj pro prosazení klíčových záměrů státu na prahu 21. století. Na základě výše uvedené analýzy se navrhuje zpřesnit zejména právní úpravu dobývacích prostorů, ochranu a nakládání s některými nerosty významnými pro českou (i evropskou) ekonomiku a otázku úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů a jejich funkce. Řešení výše uvedených otázek vyžaduje zásah do těchto právních institutů s cílem lépe nastavit vztahy mezi úřady, těžaři a občany. Dílčí rozbory jsou uvedeny níže v kapitole 4.

Navrhuje se tedy nově upravit, resp. zásadně novelizovat:

- okruhy vyhrazených nerostů, které se pro jejich vysoký národohospodářský význam označí jako tzv. strategické vyhrazené nerosty, včetně souvislostí týkajících se přístupu k nim, jejich využívání a ochrany a vymezení veřejného zájmu na využívání těchto ložisek nerostů; ložiska těchto strategických vyhrazených nerostů by měla mít zákonem zajištěnou maximální možnou ochranu a stát zajištěn přístup k nim pro jejich potenciální využití a vliv na stanovení podmínek jejich dobývání a užití. Kategorie „ostatních“ vyhrazených nerostů zůstane zachována a jejich dobývání bude možné, podle stávající právní úpravy;
- předpoklady pro dobývání strategických vyhrazených nerostů na území České republiky; nově zapracovaná ustanovení horního zákona vycházející z tohoto věcného záměru by měla jako krajní řešení umožnit ve veřejném zájmu u těchto strategických vyhrazených nerostů až vyvlastnění nemovitostí v dobývacích prostorech nebo nucené omezení vlastnického práva k nim – pokud se nepodaří sjednat dohodu s vlastníky nemovitostí. Definování zájmu na těžbě strategického vyhrazeného nerostu by v horním zákoně mělo být formulováno tak, aby v souladu se Surovinovou politikou České republiky bylo zřejmé, že na ochraně a využívání ložisek strategických vyhrazených nerostů má zvýšený zájem stát a za jakých podmínek bude tento zájem uplatňován s tím, že úloha státu bude posílena;

- funkci a roli dobývacích prostorů, včetně souvislostí týkajících se smluvních převodů dobývacích prostorů, účastenství v řízeních o jejich stanovení, vazby na katastrální úřady apod., včetně podmínek odejmutí dobývacího prostoru v případě porušení zákona nebo podmínek, za kterých byl dobývací prostor báňskému podnikateli přidělen, aniž by to znamenalo zrušení dobývacího prostoru;
- výpočet výše úhrad z vydobytých nerostů a stanovených dobývacích prostorů a posílit roli úhrad z vydobytých vyhrazených nerostů a z dobývacích prostorů a jejich využití jako nástroje pro kompenzaci negativních externalit těžby na obce a kraje dotčené těžbou a současně jako dodatečný zdroj státního rozpočtu, který by umožnil financovat koordinační a průzkumné činnosti státu při vyhledávání vyhrazených strategických nerostů.

4. Návrh věcného řešení

4.1 Vymezení okruhu tzv. strategických vyhrazených nerostů (§ 3), podmínky a předpoklady dobývání nerostů v České republice (§ 31)

Popis stávajícího stavu

Horní zákon v současné době obsahuje rozdělení nerostů na vyhrazené a nevyhrazené. Ložiska vyhrazených nerostů jsou ve vlastnictví státu, ložiska nevyhrazených nerostů jsou majetkem vlastníků pozemků (s výjimkou těch ložisek nevyhrazených nerostů, o nichž bylo před r. 1991 příslušnými orgány rozhodnuto, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství).

Vyhrazené nerosty jsou uvedeny v platném horním zákoně taxativním výčtem v § 3. Zákonodárce již v minulosti „předřadil“ do § 3 pod písmena a) až d) odstavce 1 tyto nerosty, které považoval za důležité a které mohly mít z hlediska hospodářských a bezpečnostních zájmů zásadní význam, a u ložisek těchto nerostů dle § 18 odst. 2 horního zákona dokonce stanovil i zvláštní způsob ochrany v chráněném ložiskovém území. Tím de facto předurčil strategicky významné nerosty. Na tyto nerosty, stejně jako na všechny ostatní vyhrazené nerosty, se v plném rozsahu vztahuje horní zákon. Jejich dobývání je povolováno ve správním řízení, kdy žadatel musí splnit všechny požadavky stanovené zákonem (vyřešení střetu zájmů, vyjádření a souhlasy správních úřadů). Pro případ, že není možný přístup k výhradnímu ložisku, obsahovala dosavadní právní úprava jako krajní možnost využití institutu vyvlastnění ve veřejném zájmu. Tato krajní možnost určená k zajištění přístupu k výhradnímu ložisku se zákonem č. 498/2012 Sb. (tzv. malou novelou) z horního zákona odstranila bez náhrady. Tím se stát fakticky zbavil obecného nástroje, který mu v případě potřeby zajišťoval přístup k jeho vlastnictví, tj. k nerostnému bohatství. To může mít ve svém důsledku vážné celospolečenské dopady. U nerostů, u kterých by výhradní závislost na dovozech (byť jsou dostupné i v ČR) znamenala snížení mezinárodní konkurenceschopnosti nebo ohrožení surovinové bezpečnosti ČR, je třeba tuto možnost obnovit.

Zásady a cíle řešení

Novela zavádí rozdělení vyhrazených nerostů na strategické vyhrazené nerosty a ostatní vyhrazené nerosty. Horní zákon jednoznačně vymezí úzký okruh strategických vyhrazených nerostů (z vyhrazených nerostů) a pro tyto stanoví zvláštní režim přístupu k využívání jejich ložisek. Nová úprava vymezí přímo v zákoně jako strategické vyhrazené nerosty ty vyhrazené nerosty, které mají zcela zásadní význam pro národní hospodářství a pro energetickou a surovinovou bezpečnost České republiky a jsou zde dobytelné. S odvoláním na surovinovou politiku a principy evropské strategie „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“ lze z pohledu těžitelnosti na území ČR a s přihlédnutím k zajištění odpovídající surovinové a energetické bezpečnosti a vyváženého energetického mixu v ČR do výčtu strategických vyhrazených nerostů zařadit uran, uhlí hnědé, uhlí černé. Pro tyto nerosty bude uplatněn silný vliv státu při vyhledávací a průzkumné činnosti a při stanovení podmínek těžby a nakládání s vytěženou surovinou. Naproti tomu ostatní vyhrazené nerosty budou mít stávající úroveň ochrany ložisek a vlivu státu jako v doposud platném uspořádání s vyšší ochranou vlastnických zájmů.

Ochrana a dobývání strategických vyhrazených nerostů je v současné době jedním ze základních cílů surovinové a energetické bezpečnosti nejen České republiky, ale celé Evropské unie. Snižování energetické a surovinové závislosti na dovozech, zejména z oblastí s velkými přepravními riziky nebo z oblastí politicky nestabilních, je nutno považovat za jeden z nejdůležitějších úkolů celé EU v příštích letech. Z podobných předpokladů vychází v České republice i připravovaná Státní energetická koncepce a připravovaná Surovinová politika a na úrovni Evropské unie pak např. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“ /SEK(2008) 2741/. Význam dostatečného zásobení vlastními strategickými surovinami také potvrdila „plynová krize“, kdy z důvodu sporu mezi Ukrajinou a Ruskem bylo ohroženo zásobování některých evropských zemí plynem. Energetická bezpečnost je proto jedním z klíčových parametrů Surovinové politiky České republiky.

V návaznosti na výše uvedené horní zákon prohlásí surovinovou bezpečnost České republiky za veřejný zájem a vybrané nerosty (uran, uhlí hnědé, uhlí černé) za strategické vyhrazené nerosty. Pro zajištění surovinové bezpečnosti je třeba upravit funkci některých institutů horního práva. U strategických vyhrazených nerostů bude ve veřejném zájmu připuštěna možnost vyvlastnění, popř. nucené omezení vlastnického práva k nemovitostem v dobývacích prostorech za zákonem stanovených podmínek (nebude možno přístup zajistit jinak, ve prospěch státu, za náhradu a ve veřejném zájmu). Vymezení okruhu strategických vyhrazených nerostů bude mít rovněž dopad i na problematiku dobývacích prostorů, úhrad a správních procesů, jak je blíže uvedeno v kapitolách 4.2 a 4.3.

Proto je otázka podmínek a předpokladů dobývání nerostů v České republice, včetně otázky vyvlastnění pozemků nacházejících se v dobývacích prostorech strategických vyhrazených nerostů nebo nuceného omezení vlastnického práva k nim, klíčová. Pro ložiska nerostů, a to nejen pro ta, která mají být využívána v národním hospodářství, je charakteristické, že jsou uložena v zemi a jsou nepřemístitelná, tzn. lze je dobývat jen tam, kde se skutečně vyskytují. Přístup státu k některým ložiskům komplikuje skutečnost, že výhradní ložisko je ve vlastnictví státu, ale pozemek nad tímto ložiskem vlastní jiný subjekt (vlastník). Kdo chce vyhrazený nerost dobývat, musí mít zajištěn vstup na pozemek. Dohoda s jeho vlastníkem je proto podstatným předpokladem pro podání žádosti o povolení dobývat výhradní ložisko. Pro

přístup k výhradnímu ložisku je nezbytné získat souhlas (kladné vyjádření) vlastníka pozemku (pokud jím není sám těžař) nacházejícího se nad výhradním ložiskem.

I když horní právo obecně preferuje dohodu při řešení zásahů do práv vlastníků nemovitostí, je pro případy, kdy by tato možnost selhala a bylo by nezbytné těžit pro zabezpečování nebo uspokojování celospolečenských potřeb, do horního zákona (stejně jako je tomu v řadě dalších zákonů) znovu zaváděna možnost vyvlastnění nemovitostí za účelem těžby strategických vyhrazených nerostů nebo možnost dočasně omezit vlastníka pozemku a zřídit dočasné užívací právo pro tento účel.

Česká republika jako výlučný vlastník všech výhradních ložisek na svém území musí mít za všech okolností nástroj k realizaci svých strategických vnitrostátních a mezinárodních záměrů. Nebude-li v těchto případech možné dosáhnout záměru dohodou a na jeho zajištění bude veřejný zájem, musí mít stát možnost do věci zasáhnout. Zmíněných záměrů státu pak lze dosáhnout jen s pomocí institutu vyvlastnění nebo s použitím jiného právního nástroje umožňujícího výkon hornické činnosti. V obou případech se jedná o zásah do práv vlastníka, který musí být po právu a spravedlivě kompenzován.

Právo uplatnit svou svrchovanou moc ve vyšším zájmu je výsostným atributem každého státu a ani Česká republika nemůže být výjimkou a nesmí rezignovat na svoji roli. Institut vyvlastnění působí již pouhou vahou své existence jako nejzazší prostředek vynutitelnosti státního zájmu. Vylučuje bezmoc a snižuje vydíratelnost, v níž by se vlastník strategicky důležitých surovin (tedy Česká republika) mohl ocitnout v okamžiku naléhavé potřeby těchto surovin. Zároveň zužuje prostor pro spekulaci s pozemky nacházejícími se nad výhradním ložiskem. Institut vyvlastnění tak není popřením právního státu, ale je naopak jeho integrujícím nástrojem, který odpovídá právu rozvinutých demokratických zemí a je plně v souladu s čl. 11 odst. 4 LZPS. Přestože se tento institut pro těžbu dosud příliš nevyužil, lze konstatovat, že má svoji nezastupitelnou úlohu nejen v systému horního práva, ale v celém našem právním řádu (viz problémy při výstavbě dálnic apod.).

Přesto i nadále bude preferován smluvní princip při vypořádávání vlivů (dopadů) hornické činnosti na občany a právnické osoby a na jejich majetek. I pro budoucnost bude ponechán v horním právu požadavek na vyřešení dopadů na vlastníky nemovitostí (které budou hornickou činností ovlivněny) dohodou mezi báňským podnikatelem a těmito vlastníky. Patří sem rovněž i dohody o náhradách důlních škod i dohody o užívání (koupi a prodeji) pozemků nezbytných pro výkon hornické činnosti. Povinnost prokazovat, že jsou tyto dopady vypořádány, by se měla vztahovat až na řízení o povolení hornické činnosti. Pro případy, kdy by smluvní princip selhal je však nezbytné zachovat v horním právu pojistku, garantující umožnění dobývat v některých veřejným zájmem nebo bezpečností státu opodstatněných případech. Nemovitosti, pod nimiž se nacházejí ložiska strategických vyhrazených nerostů, mohou být vyvlastněny do vlastnictví státu, který by ve správních řízeních vystupoval jako vlastník.

Vyvlastnění (popř. dočasné nucené omezení vlastnického práva) bude možné jen při současném splnění následujících podmínek:

a) musí být vyvlastňováno do vlastnictví státu (nebo státem ovládané právnické osoby);

- b) musí to být ve veřejném zájmu (veřejný zájem bude definován jako celospolečenský zájem na využití ložiska strategického nerostu a jako zájem na zajištění surovinové a energetické bezpečnosti České republiky);
- c) musí jít o ložisko strategického vyhrazeného nerostu;
- d) za vyvlastňovanou nemovitost musí být poskytnuta adekvátní náhrada (v penězích, náhradní pozemek);
- e) podle zákona (zejména za použití zákona č. 184/2006 Sb.).

Pro případy, kdy by dobývání strategických vyhrazených nerostů bylo ohroženo v důsledku nevyřešení střetů zájmů s vlastníky nemovitostí a tím ohroženy cíle Státní energetické koncepce nebo Surovinové politiky, se na základě doporučení MPO vláda ČR vyjádří k existenci veřejného zájmu na těžbě strategického vyhrazeného nerostu v konkrétním daném případě, a to z hlediska naplnění energetické a surovinové bezpečnosti. Případné vyvlastnění pak provede příslušný správní úřad dle platných právních předpisů, který posoudí všechny souvislosti včetně existence veřejného zájmu (resp. veřejných zájmů) na vyvlastnění nemovitostí a o vyvlastnění rozhodne; přitom přihlédne i k vyjádření vlády. Vyvlastnění nemovitostí bude provedeno do vlastnictví státu, jakožto hlavního nositele veřejného zájmu (např. Státní pozemkový úřad, státní podnik, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových), který následně nemovitost pronajme (resp. vloží do státního podniku nebo do subjektu ovládaného státem, nebo zřídí věcné břemeno) v rámci řešení střetu zájmů při povolování hornické činnosti.

Ministerstvo průmyslu a obchodu bude oprávněno vyžadovat od subjektu (těžební organizace), který se na něj obrátí se žádostí o posouzení existence veřejného zájmu na těžbě strategického vyhrazeného nerostu, dokumentaci, ze které bude zřejmé, že využil všech možností k vyřešení střetu zájmů. Materiál pro jednání vlády bude obsahovat návrh, jakým způsobem bude majetkový podíl státu zajištěn. To bude vycházet z dohody státu a těžební organizace, která bude uzavřena ještě před předložením materiálu na jednání vlády. Vyvlastnění bude provedeno na náklady státu. Výdaje státu spojené s vyvlastněním budou kompenzovány příjmy z pronájmu vyvlastněných pozemků, v případě zřízení věcného břemene budou kompenzovány jednorázově při zřízení tohoto věcného břemene. Možným řešením je i vznik nového podnikatelského subjektu s majoritním podílem státu. Cílem novelizace zákona je rovněž umožnění určitých regulací, a to stanovení minimálního ročního objemu těžby (vydobytí) strategického vyhrazeného nerostu pro konkrétní těžební organizaci a určení odběratele, kterému má být dodáno stanovené množství tohoto vydobytého nerostu.

Jedná o regulace, jejichž předmětem bude vydobytý nerost, který po jeho vydobytí již není ve vlastnictví státu, ale ve vlastnictví těžební organizace, a v prvním případě také o regulaci objemu samotného dobývání nerostu, tedy regulaci objemu nabývání vlastnictví.

Regulační zásahy budou muset být odůvodněny určitým veřejným zájmem, který stát touto formou zajišťuje, protože bez uvedených regulací by byl tento zájem ohrožen nebo nebyl vůbec naplněn.

Regulace, jejichž zavedení se navrhuje, tj. regulace objemu těžby strategického nerostu a regulace nakládání s vydobytým nerostem, mají tedy, obdobně jako např. povolení hornické činnosti, povahu veřejnoprávních regulací, kterými bude stát v případě potřeby zasahovat do soukromoprávní činnosti a práv těžební organizace při dobývání vyhrazeného nerostu a jeho

realizaci na trhu. Stát při nich nebude vůči těžební organizaci, stejně jako při povolování hornické činnosti, vystupovat z pozice vlastníka nerostného bohatství, ale z pozice nositele veřejné moci, který z důvodu veřejného zájmu na zajištění např. centralizované výroby tepla nebo surovinového zdroje pro výrobu jaderného paliva autoritativně mocensky usměrňuje výši produkce a nakládání s vydobytým strategickým nerostem.

Stát bude do obchodních vztahů mezi těžebními organizacemi a výrobcí tepla ve věci objemu těžby mocensky vstupovat pouze tehdy, když nebude potřebný objem těžby zajištěn běžnými obchodními smlouvami mezi těžařem jako dodavatelem potřebné suroviny a jejím odběratelem. Státem stanovený objem těžby může být stanoven maximálně do výše technologických a geologických možností těžební lokality pro dané období nebo výše ročních těžeb uvedených organizací v dokumentaci, kterou předložila v rámci povolení hornické činnosti.

Vzhledem k tomu, že jde o veřejnoprávní regulaci objemu těžby z důvodu veřejného zájmu na zajištění potřeb energetické nebo surovinové bezpečnosti státu nebo nezbytných potřeb obyvatelstva, měl by být minimální roční objem těžby stanoven samostatným rozhodnutím obvodního báňského úřadu s procesním režimem vylučujícím odkladný účinek odvolání, aby nedocházelo k výpadkům produkce a zásobování.

Regulace nakládání s vydobytým nerostem bude věcně spjata s regulací objemu těžby, takže by měla být provedena ve stejném rozhodnutí obvodního báňského úřadu, kterým bude těžební organizaci stanoven minimální objem těžby na příslušný kalendářní rok. Důvodem navrhovaných regulací je především aktuálně řešená problematika zásobování tepláren hnědým uhlím, kdy dochází k ohrožení trhu účinky omezení hospodářské soutěže a tím je také ohroženo centrální zásobování obyvatelstva teplem.

Pro praktické naplňování možnosti regulovat výši a směřování produkce strategických vyhrazených nerostů by měl být v novele horního zákona nastaven proces, kdy dojde při naplnění uvedených podmínek pro potřebu regulace výše těžby a směřování produkce ke koncovému spotřebiteli. Příslušný odběratel by mohl požádat s patřičným zdůvodněním MPO (nebo ČBÚ) o vydání rozhodnutí o stanovení minimálního ročního objemu těžby pro dodávky určitého strategického nerostu, ukládající tuto povinnost konkrétní těžební organizaci.

MPO v součinnosti s ČBÚ by potom prověřilo ve stanovené lhůtě možnost regulace také z hlediska geologických, báňsko-technických, bezpečnostních a ekonomických podmínek dobývání na příslušné lokalitě a v součinnosti rozhodlo o možnosti uplatnění regulace a vydání příslušného samostatného rozhodnutí.

V případě, že nedojde k dohodě na výši ceny příslušného produktu a bude-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, které by se mohly negativně projevit v úrovni sjednávání cen sjednávaných mezi prodávajícím a kupujícím nebo to bude vyžadovat mimořádná tržní situace, může podat Ministerstvo průmyslu a obchodu podnět k regulaci ceny příslušné komodity po předchozím projednání vládou. Příslušná těžební organizace bude potom povinna sjednávat ceny své určené produkce podle zvláštního zákona (zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů). K takovéto regulaci ceny by se přistoupilo pouze v případě, že by mohlo dojít k ohrožení základních potřeb občanů možným neodůvodněným zvýšením ceny strategického nerostu nebo následného produktu z něho.

4.2 Dobývací prostor (§ 24 – 29)

Popis stávajícího stavu

Dobývací prostor, resp. jeho stanovení, je základním předpokladem k těžbě nerostů výhradního ložiska, které je ve vlastnictví státu. V rozsahu vymezení na povrchu je dobývací prostor zároveň rozhodnutím o využití území. Institut dobývacího prostoru je v současné úpravě řešen nedostatečně. Není jednoznačné, jaké povahy je právo vzniklé stanovením dobývacího prostoru, co je jeho obsahem a jak s ním držitel může či nemůže nakládat (např. zda jej může pronajímat). Dobývací prostor nelze podle dnes platné úpravy odejmout, ale jen zrušit, což je z hlediska ochrany podmínek dobývání velmi problematické řešení, které může mít doslova destruktivní dopad (nový dobývací prostor se již nemusí podařit stanovit).

Praxe ukazuje na některé konkrétní nedostatky stávající úpravy. I když stanovení dobývacího prostoru samo o sobě ještě nezakládá právo zahájit dobývání výhradního ložiska, je stanovení dobývacího prostoru poměrně náročné a zdlouhavé; obdobná je i situace při změnách a rušení dobývacích prostorů. Komplikované je řešení střetů zájmů, stejně jako zajišťování zájmů vyplývajících z jiných právních předpisů uplatňovaných dotčenými správními úřady. Mezi nedostatky stávající právní úpravy institutu dobývacích prostorů patří i otázka převodu dobývacích prostorů a v souvislosti s tím převod vytvořených finančních rezerv na sanace a rekultivace). Dořešena by měla být otázka předchozích souhlasů s převodem dobývacích prostorů i nejasný vztah institutu dobývacího prostoru ke katastru nemovitostí, otázka odejmutí dobývacího prostoru apod.

Smyslem stanovení dobývacího prostoru, tj. získání oprávnění k dobývání výhradního ložiska dle § 24 horního zákona, je udělení státního souhlasu k dobývání výhradního ložiska a k osvojení vydobytých nerostů výhradního ložiska v daném dobývacím prostoru. Zákonem však není přímo deklarován veřejný zájem na dobývání výhradního ložiska. V platné úpravě použitý termín „oprávnění“ (§ 24 odst. 1) je zavádějící a navíc se často zaměňuje s oprávněním podle § 5 odst. 2 zákona č. 61/1988 Sb. Ve správních řízeních často dochází k tomu, že si účastníci řízení pojem „oprávnění k dobývání výhradního ložiska“ mylně vykládají jako povolení dobývat. V důsledku toho se komplikují řízení o stanovení dobývacích prostorů.

Vážným problémem je kolize zájmů těžaře, příp. státu, na vydobytí ložiska na straně jedné a zájmů právnických a fyzických osob, příp. dotčených orgánů veřejné správy, které chrání zájmy podle zvláštních předpisů, na straně druhé. Stát sice stanovením dobývacího prostoru zakládá pro těžaře oprávnění ložisko dobývat, ale realizace tohoto „práva“ je odložena na další povolení, a jestliže nejde o pozemky těžaře nebo státu, tak v řadě případů takové povolení nemusí být pro nesplnění zákonných podmínek vydáno (komplikovaná jednání s vlastníky nemovitostí).

Zásady a cíle řešení

Dobývací prostor bude i nadále vymezen jako kategorie územního plánu, současně jako právo na využívání vydobytého nerostu a rovněž i jako právo k podání žádosti o povolení dobývání výhradního ložiska. Stanovení dobývacího prostoru již nebude „oprávněním“ ložisko dobývat. Na stanovení dobývacího prostoru nebude právní nárok. Současně by mělo být modifikováno správní řízení vedoucí k jeho stanovení nebo odebrání. Stanovení dobývacího prostoru by

mělo být možné bez vazby na konkrétního podnikatele s tím, že až v dalším administrativním kroku by toto právo stát propůjčil konkrétnímu podnikateli za stanovených podmínek týkajících se těžby a užití nerostu. Při stanovování dobývacích prostorů v místech, kde byl před účinností tohoto zákona proveden průzkum na základě žádosti a na náklady konkrétního subjektu, bude dobývací prostor stanoven podle dosud platného postupu. Při porušení stanovených podmínek by mohlo být právo k dobývacímu prostoru odejmuto, aniž by to zakládalo majetkové nároky podnikatele. Odejmutí dobývacího prostoru konkrétnímu těžaři pak nebude spojeno se zrušením dobývacího prostoru, ale bude představovat odebrání práv k němu propůjčených konkrétnímu těžaři. To umožní zajistit lepší využití nerostného bohatství v případech, kdy báňský podnikatel nebude respektovat zákonné požadavky.

V zájmu vyšší transparentnosti je třeba odstranit zavádějící pojem „oprávnění k dobývání“, který se zaměňuje s oprávněním vydávaným k výkonu hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem. Bude proto nutné jej nahradit jiným vhodným výrazem, a to „právo k podání žádosti o povolení dobývání výhradního ložiska“.

Zákon by měl i nadále umožnit stanovení dobývacího prostoru ex officio. Z pohledu na funkci dobývacího prostoru by mělo být zjednodušeno řízení k jeho zmenšení včetně vymezení okruhu účastníků řízení.

V dané souvislosti by právní úprava měla umožnit jako krajní řešení odejmutí již stanoveného dobývacího prostoru jeho držiteli v případě neplnění zákonem daných podmínek, a to v takovém případě bez náhrady. Důvody pro odejmutí dobývacího prostoru budou stanoveny v zákoně (lze uvažovat např. o nedodržení minimálního množství těženého strategického nerostu, neplacení úhrad ani po opětovném uložení sankce apod.). Dosavadní držitel dobývacího prostoru bude povinen v takové situaci důl nebo lom zajistit a vypořádat majetek, který užíval k dobývání, jinak tento majetek připadne státu. Odejmutý dobývací prostor by se následně, např. ve veřejné soutěži, za úhradu propůjčil novému báňskému podnikateli, který by tím podle § 18a zákona č. 61/1988 Sb. získal i případná již vydaná povolení hornické činnosti; obdobná právní úprava je v současné době již zavedena např. na Slovensku. Nebude-li možné odejmutý dobývací prostor „vydražit“, zůstane takový dobývací prostor v rukách státu; z takového dobývacího prostoru by se neplatily úhrady.

Současně by zákon po úpravě měl umožnit, za podmínek stanovených zákonem, aby báňský podnikatel jemu přidělený dobývací prostor, kde dosud nebylo zahájeno dobývání, převedl na stát.

Také proces stanovování dobývacího prostoru musí doznat zásadních změn, zejména u strategických vyhrazených nerostů. Dobývací prostory i pro strategické vyhrazené nerosty by nadále stanovil obvodní báňský úřad s tím, že žadatel (u strategických vyhrazených nerostů státní organizace) by svoji žádost dokládal rozhodnutím o předchozím souhlasu Ministerstva životního prostředí, které bude vázáno závazným stanoviskem Ministerstva průmyslu a obchodu vydávaným v souladu s požadavky připravované Surovinové politiky ČR. Zákon by nově definoval obsah předchozího souhlasu, případně jeho omezenou časovou platnost. Předchozí souhlas bude vydán jen v případě, že dobývání nerostu nebude v rozporu se Surovinovou politikou. Na vydání předchozího souhlasu nebude právní nárok. Vydaný předchozí souhlas opravňuje organizaci, které byl vydán, aby podala návrh na stanovení dobývacího prostoru u místně příslušného obvodního báňského úřadu. V případě, že dobývací prostor bude stanoven, bude mít tato organizace do 90 dnů od právní moci rozhodnutí

o stanovení dobývacího prostoru právo požádat o jeho propůjčení; v této lhůtě nebude možno propůjčit dobývací prostor jiné organizaci.

V rámci odstraňování nefunkčních ustanovení je třeba u institutu dobývacího prostoru odstranit časové limity pro zahájení dobývání. V době, kdy je dobývací prostor stanovován, nelze nikdy s jistotou určit, v jaké době bude započato s dobýváním výhradního ložiska. Vydání povolení hornické činnosti (k otvírce, přípravě a dobývání) předchází navíc další správní řízení. Předpokládá se, že lhůta pro zahájení dobývání bude stanovena až v rámci povolení hornické činnosti, přičemž tato lhůta bude moci být z vážných důvodů prodloužena (např. geologické poměry, poptávka na trhu apod.).

Dosavadní právní úprava přesně nevymezovala okruh případů, které se považují za změnu dobývacího prostoru. V zájmu posílení právní jistoty bude nová právní úprava řešit taxativním výčtem, jaké situace se považují za změnu dobývacího prostoru (sloučení, rozdělení, zmenšení, zvětšení, změna dobývaných nerostů), včetně souvislostí s takovou změnou spojených (např. převody finančních rezerv). O změnu velikosti dobývacího prostoru může požádat pouze organizace, která je jeho držitelem; o změně může v zákonem stanovených případech na základě vlastního podnětu rozhodnout obvodní báňský úřad.

Do budoucna je třeba zachovat pojetí dobývacího prostoru jako územního rozhodnutí, tedy „rozhodnutí o využití území“, resp. terminologií stavebního zákona „rozhodnutí o změně využití území“. Současně bude nutno výslovně stanovit, že o povolení hornické činnosti může požádat jen organizace, které byl dobývací prostor propůjčen (dále též „držitel dobývacího prostoru“).

Praxe ukazuje, že je naprosto nezbytné jasně a jednoznačně stanovit práva a povinnosti organizace, která bude držitelem dobývacího prostoru. Držitel dobývacího prostoru je nositelem povinností vyplývajících z horních předpisů.

Zcela zásadních změn musí doznat otázka smluvních převodů dobývacích prostorů. Vzhledem k naprosto nedostatečné stávající právní úpravě se navrhuje opustit institut předchozího souhlasu s převodem dobývacího prostoru. V zájmu vyšší transparentnosti se navrhuje zavést systém registrace smluv o převodu dobývacích prostorů za podmínek stanovených zákonem, zejména pokud jde o vypořádání povinností a závazků vyplývajících ze stavu úhrad za dobývací prostor a za vydobyté nerosty a vypořádání povinností a závazků vyplývajících ze stavu finančních rezerv podle § 31 odst. 6 a § 37a tohoto zákona a podle zákona o nakládání s těžebním odpadem, s určením právních účinků těchto registrací.

Registrace bude spočívat ve vydávání rozhodnutí o zaevidování dobývacího prostoru na konkrétní organizaci (tj. propůjčení jinému subjektu) po doložení splnění povinností stanovených přímo zákonem. Rozhodování zůstane obvodním báňským úřadům, centrální evidenci dobývacích prostorů a jejich držitelů povede i nadále Český báňský úřad. Smlouva o postoupení práv k dobývacímu prostoru bude platná po nabytí právní moci rozhodnutí příslušného obvodního báňského úřadu, který tuto operaci schválí (tj. smlouvu zaregistruje).

Z důvodu zpřesnění současné právní úpravy se navrhuje zákonem jasně upravit povinnost, že všechny dosud vytvořené finanční rezervy musí být k datu převodu v celé výši uloženy nově na zvláštních vázaných účtech ve stanovené výši a toto musí být doloženo výpisy ze zvláštních vázaných účtů nabyvatele dobývacího prostoru.

Samostatně bude řešena i možnost přidělení dobývacího prostoru po zaniklé organizaci nebo případy vzniklé úmrtím držitele – fyzické osoby, jakož i výše zmiňovaná možnost odejmutí dobývacího prostoru při neplnění zákonem stanovených povinností. Obecně by mělo platit, že dobývací prostor ani výhradní ložisko by neměly sloužit jako zajišťující nástroj. Tyto dobývací prostory by přešly na stát.

Ve věci rušení dobývacích prostorů je třeba doplnit přímo do zákona povinnosti držitele dobývacího prostoru před zrušením dobývacího prostoru; v důvodných případech by mělo být možné zrušit dobývací prostor i bez odpisu zásob. Zároveň je třeba právně regulovat i případy nakládání s dobývacím prostorem po zániku či faktické neexistenci posledního držitele dobývacího prostoru.

V návaznosti na zamýšlené legislativní změny bude možno zrušit stávající vyhlášku č. 172/1992 Sb., o dobývacích prostorech, neboť instituty upravené touto vyhláškou budou upraveny přímo v zákoně; tento závěr se týká rovněž podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí o stanovení, změně či zrušení dobývacího prostoru.

Změn by do budoucna mělo doznat i účastenství v řízeních o změnách dobývacího prostoru. V případě zmenšení dobývacího prostoru (popř. při slučování či rozdělování dobývacích prostorů, při němž by se neměnila úhrnná rozloha) by za splnění zákonem stanovených předpokladů mohl být účastníkem řízení pouze žadatel a vlastník nemovitosti. V případě zvětšení dobývacího prostoru se o změně v okruhu účastníků řízení neuvažuje.

Spolu s otázkou dobývacích prostorů bude zvýšena role státu při schvalování výpočtu zásob a podmínek využitelnosti výhradních ložisek.

4.3 Úhrady (§ 32a)

Popis stávajícího stavu

Horní zákon stanoví v § 32a povinnost platit úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů na výhradních ložiskách nebo nerostů na výhradních ložiskách po jejich úpravě a zušlechtění provedeném v souvislosti s jejich dobýváním (dále jen „vydobyté nerosty“).

Smyslem zavedení úhrady z dobývacích prostorů je obcím kompenzovat omezení vyplývající ze stanovení dobývacího prostoru i z předpokládané i realizované hornické činnosti – otvírky, přípravy a dobývání výhradních ložisek.

Poněkud jiný charakter mají úhrady z vydobytých nerostů. Ty představují nejen jakousi formu náhrady za majetek České republiky ve smyslu § 5 odst. 2 horního zákona, který stát jinak zcela bezúplatně přenechává soukromoprávnímu subjektu, ale jsou i určitou rentou vyplácenou do veřejných rozpočtů za to, že bylo orgány veřejné moci umožněno dobývání nerostů. To, že se tento druh úhrady dnes z velké části převádí obcím, je vedle úhrad z dobývacích prostorů další kompenzací obcím za omezení vyplývající z dobývání výhradních ložisek.

Úhrady z vydobytých nerostů nemohou být uplatněny při dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, která jsou ve smyslu § 7 horního zákona součástí pozemku (pokud nejde o ložiska

nevyhrazených nerostů, o nichž bylo rozhodnuto, že jsou vhodná pro potřeby a rozvoj národního hospodářství, která se považují za výhradní ložiska dle horního zákona).

Zatímco úhrady z dobývacích prostorů se staly příjmem obcí, na jejichž území se dobývací prostory nacházely, úhrady z vydobytých nerostů se rozdělily tak, že polovina se stala příjmem obcí, na jejichž území se nerosty vydobyly, a druhá polovina se stala příjmem státního rozpočtu. Později zákonem č. 366/2000 Sb. byl s účinností od 22. 11. 2000 původní poměr rozdělení úhrad z vydobytých nerostů změněn tak, že 75 % se stalo příjmem obcí a 25 % příjmem státního rozpočtu České republiky. Prostředky odváděné státnímu rozpočtu jsou účelově použity k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních ložisek i ložisek nevyhrazených nerostů.

Výpočet úhrady z dobývacích prostorů byl alespoň z počátku jednoduchý: sazba 10 000,- za každý započatý km², u malých dobývacích prostorů do 2 ha byla úhrada 2 000,- Kč. Od 1. 1. 2006 došlo ke změně výpočtu. Výše úhrady z dobývacího prostoru je nyní zákonem stanovena v rozmezí 100,- Kč až 1 000,- Kč na hektar. Konkrétní výše měla být odstupňovaná s přihlédnutím ke stupni ochrany životního prostředí dotčeného území, charakteru činnosti prováděné v dobývacím prostoru a jejímu dopadu na životní prostředí, a to podle nařízení vlády. Toto však dosud nebylo vydáno. Proto držitelé dobývacích prostorů dnes platí pouze 100,- Kč za 1 ha plochy dobývacího prostoru, tj. nejnižší možnou částku. Za rok 2011 bylo zapláceno na úhradách z dobývacích prostorů celkem 13,9 mil. Kč.

Výpočet úhrady z vydobytých nerostů se řídí vyhláškou č. 617/1992 Sb. a je mnohem komplikovanější. Podle zákona může úhrada činit nejvýše 10 % z tržní ceny vydobytých nerostů. Používaný vzorec i samotný text vyhlášky však obsahují četné nejasnosti, což ve svém důsledku v praxi vede k tomu, že výpočet úhrad není jednoznačný a o určení správné výše této úhrady proběhlo několik soudních sporů. Za rok 2011 bylo převedeno obcím a státnímu rozpočtu z úhrad z vydobytých nerostů celkem 645,7 mil. Kč.

Dalším problémem je, že § 32a odst. 2 horního zákona stanovuje platbu úhrady i pro nerosty vydobyté „na výhradních ložiskách po jejich úpravě a zušlechtnění, prováděné v souvislosti s jejich dobýváním“. Vyhláška č. 617/1992 Sb. v § 3 odst. 1 pak povinnost platit úhrady rozšířila i na „výrobky z vydobytých nerostů“. Správnost výpočtu výše úhrady se v těchto případech stává obtížně kontrolovatelnou.

Zásady a cíle řešení

Ustanovení § 32a horního zákona je nutné upravit tak, aby byly odstraněny nedostatky zjištěné při jeho aplikaci v praxi.

Je tedy žádoucí:

- a) nově stanovit úhrady z dobývacího prostoru jednotnou sazbou 1 000,- Kč za 1 ha přímo v zákoně; zachovat úhradu jako roční, placenou dopředu současným příjemcům prostřednictvím obvodního báňského úřadu s tím, že povinným je držitel dobývacího prostoru k 1. 1. daného roku. Navrženou vyšší sazby dojde k nárůstu výnosů pro obce, na jejichž území se dobývací prostor nachází;
- b) nově řešit také výpočet úhrady z vydobytých nerostů; v rámci nové právní úpravy úhrady z vydobytých nerostů legislativně upravit tak, aby nový výpočet nahradil dosavadní

vyhlášku č. 617/1992 Sb. a aby byl co nejjednodušší (navrhuje se „**tuna x stanovená sazba**“, resp. „jednotka x sazba“). Sazby budou stanoveny podle jednotlivých vyhrazených nerostů. Sazba bude stanovena na jednotku množství, která bude odlišná podle typu vyhrazeného nerostu (m³, t, kg); východiskem výpočtu bude úbytek zásob těžbou z ložiska v jednotkách v souladu se statistickým zjišťováním. U všech rud bude sazba stanovena na jednotku kovu v rudě. Sazby budou upřesněny v prováděcím právním předpise. U úhrady z vydobytých nerostů se uplatní zásada, že ji platí držitel dobývacího prostoru, který jediný může být držitelem povolení k těžbě. Úhrada bude roční a bude splatná zpětně k 31. 3. (s ohledem na dobu potřebnou pro zpracování měřického podkladu) následujícího roku. Výpočet úhrad metodou sazba x tuna (příp. m³) by byl ve shodě např. se způsobem výpočtu v Polsku či jiných státech EU. Režim placení úhrad musí být stanoven tak, aby příjemcům umožnil jejich řádné využití v kalendářním roce; pokud těžební organizace (držitel povolení k těžbě) prokáže, že vlivem náhlého a výrazného poklesu ceny těženého nerostu dojde k takovému snížení úrovně přiměřeného zisku, které by mohlo zásadním způsobem ovlivnit konkurenceschopnost těžební společnosti, může požádat Ministerstvo průmyslu a obchodu o snížení úhrady z vydobytých nerostů, a to maximálně o 30 %. Ministerstvo průmyslu a obchodu zároveň může navýšit úhrady z vydobytých nerostů, a to v případě nárůstu ceny těženého nerostu.

- c) výši úhrady z vydobytých nerostů zvýšit tak, aby celkový výnos dosáhl oproti současnosti zvýšení o cca 150 %;
- d) upravit poměr pro rozdělování výtěžku úhrady z vydobytých nerostů tak, aby obce v dobývacím prostoru obdržely z výnosů 35 % (při navýšení výše úhrad by to představovalo obdobnou částku jako podle dnešní právní úpravy), stát reprezentovaný Ministerstvem průmyslu a obchodu a Ministerstvem životního prostředí 30 % (MPO a MŽP v poměru 3:1) a kraj 35 % pro účelové přerozdělení dalším obcím - jedná se o obce, na jejichž katastrálním území je lokalizováno území dotčené probíhající nebo v minulosti ukončenou těžbou nerostů s prokazatelnými škodami na životním prostředí, které vznikly v souvislosti s činností těžebních organizací;
- e) po provedení novelizace § 32a zákona č. 44/1988 Sb. ve smyslu výše uvedených zásad zrušit vyhlášku č. 617/1992 Sb. Do zákona budou přesunuta ta ustanovení, která upravují pravomoci správce úhrad (báňských úřadů) nebo ukládají dotčeným subjektům určité povinnosti (v daném případě zejména procesní povahy). Současně bude provedena jejich revize ve vztahu k obecné úpravě daňového řádu, aby zůstaly pouze důvodné odchylky a speciální stanovení zohledňující specifika správy úhrad.

Příslušný kraj vypracuje odůvodněný seznam takto dotčených obcí a zašle ho pro informaci na MPO. Kraj bude tento seznam aktualizovat v návaznosti na průběh těžby v předmetných regionech.

Finanční prostředky z výtěžku úhrady z vydobytých nerostů přidělené kraji mohou být využity pouze při revitalizaci krajiny, směřující k tvorbě a obnově

- lesních porostů,
- zemědělských pozemků,
- vodních složek krajiny,
- krajinné zeleně,
- biokoridorů a biocenter,

- území pro účely využití volného času,
- ekologicky a přírodovědně orientovaných území,
- komunikačních spojení obcí v dotčeném území.

Tyto finanční prostředky nemohou být užity na financování činností, na které je těžební organizací vytvářena finanční rezerva dle § 31 odst. 6 a § 37a horního zákona. Bližší podmínky stanoví prováděcí právní předpis.

Příslušný kraj bude každoročně informovat Ministerstvo průmyslu a obchodu o užití výše uvedených finančních prostředků. Do 31. října předcházejícího roku zašle na MPO seznam připravovaných projektů (název projektu, jeho lokalizace, stručný popis, předpokládané finanční prostředky na jeho realizaci, termín realizace projektu). Do 31. března zašle seznam projektů, včetně vyčíslení finančních nákladů na jejich realizaci.

Současně by měl být rozšířen okruh stávajících možností státu pro užití těchto finančních prostředků, a to tak, aby mohly sloužit s přihlédnutím k současným kompetencím:

v případě MPO:

- k odstranění škod způsobených bývalou těžbou nerostů,
- k zajištění nebo likvidaci hlavních důlních děl (mimo důlní díla ve správě MŽP),
- k zajištění bezpečnosti v těžebních lokalitách, kde bylo odebráno povolení k dobývání, popř. byl odebrán dobývací prostor,
- k zajištění báňské záchranné služby organizované státem,
- k revitalizaci území, jehož současná sanace je v odpovědnosti k tomu zřízených hornických státních podniků,
- k podpoře vyhledávací a průzkumné činnosti strategických vyhrazených nerostů včetně geologického průzkumu, a to i mimo území ČR (cca 20 % z výnosu pro MPO),

v případě MŽP:

- pro zajištění a likvidaci starých důlních děl v odpovědnosti státu a opuštěných průzkumných důlních děl ve vlastnictví státu (cca 50 % z výnosu pro MŽP),
- pro zajištění výkonu státní geologické služby spojené především s ochranou, vyhledáváním, průzkumem a využíváním nerostných zdrojů, podporou provádění státní surovinové politiky, těžebními odpady, rizikovými geofaktory a s informačními systémy (cca 50 % z výnosu pro MŽP);

Finanční prostředky k realizaci výše uvedených opatření budou tak jako dosud přímo poukázány do rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev a podmínky jejich využití budou, tak jako v případě krajů, stanoveny v prováděcím předpisu.

- f) vyloučit placení úhrad z dobývacího prostoru v případech, kdy bude dobývací prostor odňat a dočasně spravován státem.

V případě úhrad bude třeba dořešit i přechodná ustanovení (např. dořešit otázku platby za rok, v němž zákon nabývá účinnosti a s tím související problém platby za nerosty sice již dříve vytěžené, ale ještě neprodané atp.).

Zpřesní se určení subjektu, který má povinnost platit úhrady. Rovněž se plně sesouladí výběr úhrad s režimem daňového řádu.

5. Soulad s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami a se závazky vyplývajícími z členství v EU

Navrhované změny jsou podle mínění zpracovatele v souladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je naše země vázána, a se závazky vyplývajícími z práva EU. Předmětem budoucí novely nemá být zavádění práva EU do národního práva. Na vymezení strategických vyhrazených nerostů, na institut dobývacích prostorů ani na úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů se nevztahují mezinárodní smlouvy, jimiž by byla Česká republika vázána; na tyto okruhy otázek se nevztahují mezinárodní smlouvy o lidských právech, ani k nim není judikatura Evropského soudu pro lidská práva.

Na vymezení strategických vyhrazených nerostů, na institut dobývacích prostorů ani na úhrady z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů se nevztahují předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie ani obecné zásady práva Evropské unie.

6. Předpokládané změny souvisejících právních předpisů

Předpokládá se změna zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, zejména v souvislosti s rozhodováním o cenové regulaci nebo v souvislosti se stanovováním minimální těžby, a dále v ustanoveních týkajících se výkonu vrchního dozoru a ukládání sankcí.

Předpokládá se zrušení vyhlášek č. 172/1992 Sb. a č. 617/1992 Sb. Případné změny dalších právních předpisů budou provedeny v návaznosti na přípravu paragrafovaného znění návrhu novelizačního zákona, bude-li to nezbytné.

II. Věcný záměr – hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace podle obecných zásad

1. Důvod předložení a cíle

- a) usnesení vlády č. 69 ze dne 26. ledna 2011 k návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2011 a k návrhu Výhledu legislativních prací vlády na léta 2012 až 2014,
- b) usnesení vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2011 o Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 a
- c) usnesení vlády č. 298 ze dne 25. dubna 2012 ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. března do 31. března 2012.

1.1 Název

Návrh věcného záměru zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

1.2 Definice problému

Vypracování návrhu věcného záměru novely horního zákona předcházelo zpracování „Analýzy zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)“, která byla předložena Poradě ekonomických ministrů. Ze závěrů uvedené analýzy vyplynulo, že je nutno pojmout řešení některých otázek nově. Základními okruhy problémů, které je třeba řešit, jsou otázka tzv. strategických vyhrazených nerostů, otázka dobývacích prostorů, otázka úhrad z vydobytych nerostů a z dobývacích prostorů.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

V současné době je otázka vymezení nerostů, dobývacích prostorů a úhrad upravena v zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Související otázky pak upravují zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty budou v dané souvislosti zejména organizační složky státu, podnikatelské subjekty v oborech těžby a geologického průzkumu, právnické i fyzické osoby, které jsou vlastníky nemovitostí v dobývacích prostorech, a obce, stát a kraje jako příjemci výnosů z úhrad.

1.5 Popis cílového stavu

Cílovým stavem by mělo být vymezení okruhu tzv. strategických vyhrazených nerostů a stanovení režimu ochrany jejich ložisek, těžby a využití, nové řešení problematiky dobývacích prostorů, zvýšení výnosů z úhrad z vydobytych nerostů a z dobývacích prostorů a jejich rozdělení mezi stát, obce a kraje dotčené těžbou. Cílem je vyvážení zájmů státu, občanů a báňských podnikatelů s respektováním strategického významu některých nerostů

a dalších podmínek s posílením role státu při rozhodování o vyhledávání ložisek, geologickém průzkumu, dobývání a užití strategických vyhrazených nerostů v ČR.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě schválení návrhu věcného záměru zákona se rizika spojená s jeho přijetím nepředpokládají. V případě jeho neschválení bude zachována stávající právní úprava, která již není vždy efektivní a nezajišťuje dostatečně strategické zájmy státu a ochranu jeho nerostného bohatství v oblasti strategických surovin.

2. Návrh variant řešení

a) Nulová varianta (současný stav)

Nulová varianta by znamenala nesplnit příslušná usnesení vlády; vzhledem k tomu, že všechny ve věcném záměru zmíněné instituty vyžadují provedení změn, se tato varianta vůbec nepředpokládá.

b) Příprava věcného záměru

S ohledem na závěry „Analýzy zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)“ a vzhledem k usnesením vlády č. 69 a č. 941 z r. 2011 a č. 298 z r. 2012 je třeba zpracovat návrh věcného záměru novely horního zákona, který bude zaměřen na nejdůležitější okruhy otázek – na strategické nerosty, podmínky dobývání nerostů, dobývací prostory, úhrady a dílčí úprava kompetencí orgánů státní správy.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů všech variant

Věcný záměr předpokládá zefektivnění některých institutů horního práva, který si obecně nevyžádá zvýšené nároky na státní rozpočet ani na další veřejné rozpočty; uvažuje přitom s tím, že se situace v hornictví v nejbližších letech zásadně nezmění. Úpravou režimu úhrad u vydobytých nerostů lze předpokládat zvýšení příjmů veřejných rozpočtů z tohoto titulu o 150 %. Část tohoto zvýšení bude využita pro zajištění vyšší role státu při koordinaci a provádění průzkumu ložisek strategických vyhrazených nerostů. Zbývající podíl bude určen na realizaci činností popsanych v kapitole 4.3 věcného záměru.

3.2 Náklady

Co se dopadů na podnikatelské subjekty týče, určitý dopad bude představovat zvýšení sazeb úhrad. Úprava otázky strategických vyhrazených nerostů a dobývacích prostorů si nevyžádá žádné nároky na veřejné rozpočty. Nutno na druhou stranu upřesnit, že sazby úhrad se za celou dobu jejich existence nezvyšovaly.

Pokud jde o administrativní zátěž podnikatelů, řešení založené uvedeným návrhem věcného záměru novelizačního zákona nepředpokládá zásadní zvýšení administrativní, resp. technickoorganizační zátěže podnikatelů. Dílčí nárůst může vzniknout pouze v souvislosti s otázkou veřejných soutěží a v souvislosti s usměrňováním cen a produktů.

Určité náklady budou spojeny s vyvlastňováním do vlastnictví státu; tyto budou různé případ od případu. Vyvlastnění bude provedeno na náklady státu, MF zajistí finanční prostředky na výkupy. Výdaje státu spojené s vyvlastněním budou kompenzovány příjmy z pronájmu vyvlastněných pozemků, v případě zřízení věcného břemene budou kompenzovány jednorázově při zřízení tohoto věcného břemene.

Návrh se nedotýká otázek rovnosti žen a mužů a nevyvolá negativní sociální dopady; při využívání domácích nerostných zdrojů lze naopak očekávat pozitivní efekty v oblasti zaměstnanosti. Na specifické skupiny obyvatelstva, zejména na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním pojištěním a na národnostní menšiny nebude mít zamýšlená úprava žádné negativní dopady.

Návrh se nedotýká otázek diskriminace, ochrany soukromí a osobních údajů.

Dílčí korupční rizika se dají očekávat v souvislosti se zavedením výběrových řízení na přidělení odňatých dobývacích prostorů a v rámci financování průzkumu a vyhledávání ze státních prostředků. Míra těchto rizik nebude větší než u obdobných procesů realizovaných podle současné úpravy veřejných zakázek (resp. na základě právní úpravy nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů).

Dopady na životní prostředí se oproti současnosti nezmění.

3.3 Přínosy

Přínosy spojené s vymezením některých surovin jako surovin strategických, se stanovením nových podmínek jejich využívání, zefektivněním některých souvisejících institutů a se zvýšením výběru úhrad z vydobytých nerostů a úhrad z DP o 150 % lze v současné době odhadnout cca na 800 – 1 200 mil. Kč do veřejných rozpočtů.

4. Návrh řešení

4.1 Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Nejvhodnějším řešením vyplývajícím z věcného záměru novely zákona č. 44/1988 Sb. je provedení novely v rozsahu výše uvedeném. Nulovou variantu nelze zvolit, mj. i s ohledem na skutečnost, že návrh je naplněním usnesení vlády č. 69 z roku 2011, usnesení vlády č. 941 z r. 2011 a usnesení vlády č. 298 z r. 2012.

Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, předpokládá do budoucna přijetí novely horního zákona, která bude doprovázena dílčími novelizacemi zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

Vychází se primárně z předpokladu ověřeného praxí a podpořeného vládními i evropskými dokumenty, že jedním z hlavních zájmů Evropské unie a jejích členských států je surovinová a energetická bezpečnost a soběstačnost v těchto věcech. Z tohoto důvodu je třeba znovu nadefinovat principy ochrany a využívání strategicky významných nerostů, tedy uranu, uhlí hnědého, uhlí černého. Tento zájem je třeba zákonem posílit. S tímto požadavkem do určité míry souvisí i další zamýšlené novelizace – změna ustanovení o dobývacích prostorech

a ustanovení o úhradách. Změna ustanovení o úhradách reflektuje zvýšenou kompenzaci obcím za nucenou změnu ve využití území.

5. Implementace doporučené varianty vynucování

Rozhodující role připadne v rámci výkonu vrchního dozoru orgánům státní báňské správy. První revize efektivnosti nové právní úpravy se předpokládá rok po nabytí účinnosti novely. Vynucování se – s ohledem na dosavadní zkušenosti – předpokládá ve všech odůvodněných případech.

6. Přezkum účinnosti

Bude prováděn průběžně.

7. Konzultace a zdroje dat

V rámci příprav návrhu věcného záměru novelizačního zákona byla daná problematika konzultována v rámci odborných útvarů Českého báňského úřadu, Ministerstva průmyslu a obchodu a Ministerstva životního prostředí. Změna příjemců úhrad a stanovení podmínek vyvlastňování byly iniciovány dopisem ministra průmyslu a obchodu ze dne 18. července 2012, č. j. 29549/12/31100/01000, adresovaným předsedovi Českého báňského úřadu. Vychází rovněž z poznatků z praktické činnosti těchto úřadů, např. ze zkušeností z plynové krize v r. 2009 nebo z přehledů o výběru úhrad.

Při zpracování tohoto věcného záměru zákona byly zohledněny závěry uvedené v „Analýze zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)“ z prosince 2011, předložené Poradě ekonomických ministrů. Bylo též využito materiálů, které byly zpracovány v gesci Českého báňského úřadu v letech 2001 až 2010 (např. Analýza institutů horního práva, Analýza problematiky „dotčený“ a „ohrožený“ v předpisech českého horního práva).

Věcný záměr vychází též z návrhu „Státní energetické koncepce České republiky“, vzatého vládou ČR na vědomí, a z připravované „Surovinové politiky České republiky“ z roku 2012.