

## **Připomínky veřejného ochránce práv**

**k návrhu 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**

### **OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:**

Předně sděluji, že s ohledem na působnost, vymezenou v zákoně č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv ve znění pozdějších předpisů, se vyjadřuji toliko k záměru předkladatele v těch částech navrhované právní úpravy, souvisejících s poznatky získanými na základě vlastních šetření, příp. šetření mého předchůdce vůči orgánům státní báňské správy, nikoli však ke konceptu věcného záměru jako celku.

Předkládaný věcný záměr tzv. „velké“ novely horního zákona vítám. Na zastaralost právní úpravy hornictví a poplatnost době svého vzniku, jakož i věcné problémy z toho plynoucí, bylo ze strany veřejného ochránce práv (dále též „ochránce“) opakovaně upozorňováno zejména v souhrnných zprávách o činnosti za příslušná léta.<sup>1</sup>

V návaznosti na výše uvedené, postrádám v navrhovaném materiálu novelizaci některých institutů, práv a povinností, kterou považuji za žádoucí a naléhavou. Tyto své konkrétní připomínky uvádím níže.

### **KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY (I. Věcný záměr – obecná část):**

#### **K bodu 2. Obecné souvislosti**

Věcný záměr zákona je postaven na snaze ponechat státu jeho svrchované postavení při rozhodování o využití nerostného bohatství, včetně zachování přístupu k němu. Účelem předkládaného zákona (bod 2.3) je, mimo jiné, vyvážit zájmy státu, občanů a báňských podnikatelů. Po seznámení se s materiálem mám za to, že bližší budoucí úprava je v určitém směru předestřena pouze pokud jde o postavení státu a báňských podnikatelů. O postavení občanů, resp. vlastníků, popř. dotčených osob (viz dále) se věcný záměr zmiňuje toliko v souvislosti s problematikou vyvlastnění u strategických vyhrazených nerostů, proti čemuž nemám v případě, že bude plně respektován princip preference dohody, zásadních výhrad.

Považuji však za nezbytné, aby došlo též k precizaci postavení tzv. osob dotčených těžbou. Přestože je tato problematika nyní upravena především v zákoně č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění

---

<sup>1</sup> Např. Souhrnné zprávy o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007 (s. 51, 81), za rok 2008 (s. 109), za rok 2009 (s. 90), aj.

pozdějších předpisů, jde o související předpis, který je s horním zákonem úzce propojen. Nad rámec zmiňovaného uvádím, že bych jednoznačně preferoval jednotnou úpravu hornictví (např. ve formě kodexu), která by v sobě zahrnovala několik v současnosti platných právních předpisů, vztahujících se k dané oblasti.

Jsem toho názoru, že praxe těžebních společností výrazným způsobem narušuje ochranu vlastnictví osob, jejichž nemovitosti jsou dotčeny těžbou. Při „dobré vůli“ těžebních společností a řádném metodickém vedení Ministerstva průmyslu a obchodu by jistě bylo možné, aby došlo k překlenutí nedostatečnosti zákona výkladem stávajícího právního předpisu. Nicméně zkušenosti veřejného ochránce práv z provedených šetření nasvědčují tomu, že pokud nedojde k explicitnímu vyjádření určitých požadavků přímo do textu zákona, chování těžebních společností se nezmění.

Doporučuji tedy upravení horní legislativy tak, aby uložila těžebním organizacím povinnost předložit dohody o vyřešení střetu zájmů i s vlastníky dotčených objektů v případech, kdy o to písemně požádají.<sup>2</sup>

S ohledem na shora uvedené, nemohu nezmínit komplementárně spojený problém, kterým je nedostatečnost terminologické úpravy pojmů „ohrožený objekt“, „dotčený objekt“.

Jádrem problému, se kterým se na mne vlastníci staveb a pozemků obraceli a zejména také v minulosti na mého předchůdce obraceli, je žádost o pomoc v souvislosti s devastací jejich majetku vlivem důlní činnosti prováděné těžební organizací, přičemž si stěžují na orgány státní báňské správy, které po těžební společnosti nevyžadují před povolením těžby předložení dohody s vlastníky všech nemovitostí o vyřešení střetu zájmů. Činí tak pouze u nemovitostí, jež označí za **ohrožené**. Tak autoritativně stanoví okruh účastníků pro řešení střetu zájmů.

Musím však poukázat na to, že jednotný způsob prokazování „ohroženosti“ (orgány státní báňské správy chápou ohrožení jako kvalifikovanou formu „dotčení“) není v právních předpisech stanoven, proto „ohroženost“ posuzuje orgán státní báňské správy komplexně především na základě příslušných technických norem a znaleckých posudků. Při zařazování jednotlivých nemovitostí mezi dotčené či ohrožené se vychází z technické normy ČSN (stavební objekty zařazené do I.-IV. skupiny staveníšť budou ohroženy, stavební objekty v V. skupině staveníšť budou dotčeny, tzn., že nevyžadují dle normy stavební zajištění proti účinkům poddolování). Pokládám za zjevné, že postupy orgánů státní báňské správy zde nemají oporu v právních předpisech. Tomu přisvědčuje též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004, sp. zn. 7 A 133/2002, v němž konstatoval, že: *„Vyřešení střetu zájmů se netýká jen pozemků a nemovitostí, na kterých bude hornická činnost prováděna, ale i těch, které mohou být touto činností ohroženy nebo dotčeny. Vyřešení střetu zájmu má totiž za cíl odstranění právních překážek výkonu hornické činnosti tak, aby mohla být z hlediska právních vztahů prováděna nadále bezrozměrně.“*

---

<sup>2</sup> Dodávám, že tato povinnost již v předmětném zákonu upravena byla, byť pouze na poměrně krátkou dobu, a to v období od 1. ledna 2006 do 22. června 2006.

V této souvislosti dodávám, že jsem obeznámen, mj. s materiály *Analýza institutů horního práva a Analýza problematiky „dotčený“ a „ohrožený“*, které jsem si v minulosti v rámci šetření vyžádal od Českého báňského úřadu. Rozumím tomu, že předmětná problematika je poměrně složitá, vedoucí k nejednoznačné interpretaci a aplikační praxi. Právě proto navrhuji výše uvedené nedostatky cizelovat a v právních předpisech jednoznačně upravit.

**Tyto připomínky považuji za zásadní.**

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

#### 1) Aspekt strategických vyhrazených nerostů

Navrhovaný záměr předpokládá vymezení úzkého okruhu nerostů – tzv. strategických, pro které by byl stanoven zvláštní režim. Tento taxativní výčet by měl s odvoláním na surovinovou politiku a principy evropské strategie Raw Materials Initiative zahrnovat uran, uhlí hnědé, uhlí černé, zlato a wolfram.

Shora uvedený nový koncept pojmání nerostů nezpochybňuji, nicméně připadá mi, zejména také ve srovnání s jinými zeměmi EU, skutečně velmi úzký. Právě s ohledem na navrhovanou Surovinovou politiku ČR, která je v současné době předkládána vládě ke schválení, resp. v ní obsažený text<sup>3</sup> vztahující se k práci expertní pracovní skupiny Raw Materials Initiative (které se ČR též aktivně účastnila), lze za tzv. superstrategické komodity považovat mnohem více surovin, než je ve věcném záměru stanoveno.<sup>4</sup> Kromě absence „prvků vzácných zemin“ postrádám bližší odůvodnění, proč minimálně suroviny typu ropa a zemní plyn, nejsou zařazeny do navrhovaného okruhu se stanoveným zvláštním režimem, přestože, což uznávám, ani navrhovaná Surovinová politika ČR poslední dvě komodity do výčtu surovin strategických z národního hlediska nezahrnuje, nemluvě o dalších nerostných surovinách, které by bylo lze chápat jako strategické a pro něž by bylo nanejvýše vhodné zajistit zamýšlený specifický přístup.

**Tuto připomínku považuji za zásadní.**

#### 2) Aspekt chráněného ložiskového území

Problematika chráněného ložiskového území (dále jen „CHLÚ“) je v předkládaném věcném záměru zmíněna minimálně. Souhlasím s posílením role Ministerstva životního prostředí a státní báňské správy při jeho stanovení a při umísťování staveb a zařízení, resp. doporučuji v následném paragrafovém znění dané kompetence

<sup>3</sup> Zejm. kap. I/4.2. Strategické komodity.

<sup>4</sup> Nerostné komodity vnímané jako strategické z globálního pohledu: ropa, zemní plyn, uhlí, uranová ruda; Nerostné komodity vnímané jako strategické z evropského pohledu (stanoveno jen u neenergetických surovin): antimon, beryllium, fluorit, galium, germanium, grafit, indium, kobalt, magnesium, niob, skupina platinových kovů, tantal, prvky vzácných zemin a wolfram; Strategické nerosty z národního hlediska: uranová ruda, černé uhlí, hnědé uhlí, zlato, wolfram a prvky vzácných zemin. Zdroj: Návrh Surovinové politiky, s. 47.

správních orgánů jednoznačně vymezit. Současně je nutné jasně vymezit postavení těžební organizace.

Na základě závěrů z jednotlivých šetření upozorňuji na nedostatek právní úpravy, spočívající v tom, že Ministerstvo životního prostředí sice je podle horního zákona oprávněno po projednání s orgánem kraje v přenesené působnosti a v součinnosti s Ministerstvem průmyslu a obchodu, obvodním báňským úřadem a po dohodě s orgánem územního plánování a stavebním úřadem vydat rozhodnutí o stanovení CHLÚ (§ 17 odst. 1), nicméně řízení se zahajuje na návrh těžební organizace nebo z podnětu orgánu státní správy<sup>5</sup> (§ 17 odst. 2). Uvedený postup platí i při změně (aktualizaci) či zrušení CHLÚ, přičemž podle citovaného zákona je těžební organizace toto povinna navrhnout [§ 10 odst. 1, písm. a)]. Vzhledem k tomu, že stanovená povinnost není sankcionovatelná, nemohou orgány státní báňské správy dané (ne)jednání těžební organizace postihovat. Z důvodu nečinnosti těžební organizace však mnohdy v území dochází k tomu, že informace o CHLÚ jsou neaktuální, tj. neodráží současný stav v území, což má však nežádoucí vliv např. na stavební činnost obyvatel v dané lokalitě. Nutno totiž podotknout, že hranice CHLÚ se vyznačuje v územně plánovací dokumentaci. Občané daného území jsou pak mnohdy bezdůvodně omezeni na svých právech.<sup>6</sup>

Navrhuji tedy ve vztahu k institutu CHLÚ novelizovat horní zákon minimálně zavedením sankce vůči těžebním organizacím ve výše uvedeném smyslu.

**Tuto připomínku považuji za zásadní.**

### **K bodu 4.3 Úhrady (§ 32), zásady a cíle řešení**

V rámci zavádění nové úpravy týkající se úhrad (obecně), se navrhuje v rámci *úhrady z vydobytých nerostů* stanovit co nejjednodušší vzorec výpočtu (navrhuje se „tuna x stanovená sazba“, resp. „jednotka x sazba“), přičemž tato sazba má být stanovena pro každý nerost.

V této souvislosti navrhuji (v případech, kde je to možné) celkové sjednocení uvádění jednotek, a to z důvodu přehlednosti a zpřesnění aplikační praxe. Jsou mi známy případy, kdy např. těžitelné zásoby jsou stanoveny v m<sup>3</sup>, samotná hranice maximální těžby za rok je stanovena v tunách, úhrady z nerostů jsou stanoveny taktéž na základě tun, stejně tak finanční rezervy (§ 31 odst. 6 a § 37a odst. 2 horního zákona), těžební organizace eviduje/vyazuje v m<sup>3</sup> a v případě rekultivací je to dle vhodnosti.

---

<sup>5</sup> S ohledem na informace získané od Ministerstva životního prostředí v rámci šetření, lze konstatovat, že řízení o stanovení CHLÚ se v praxi zahajuje výlučně na základě návrhu těžební organizace, neboť i kdyby příslušný orgán státní správy chtěl, či považoval za žádoucí, takové řízení zahájit, nemůže s ohledem na nedostatek informací (jde o značné množství zejména technických podkladů souvisejících s těžbou a lokalizací těžby, např. výpočet zásob výhradního ložiska organizace) toto vyvolat, neboť nemá k dispozici relevantní podklady.

<sup>6</sup> Jen pro ilustraci uvádím, že např. CHLÚ české části hornoslezské pánve má rozlohu cca 1700 km<sup>2</sup> a dotýká se statisíců občanů. Ani zde se ještě zcela nepodařilo aktualizovat celé území a v současné době zbývá v důsledku nečinnosti těžební organizace potřeba změnit ještě část Karvinské dílčí pánve.

Výše zmíněný příklad fakticky umožňuje značné „šizení“, ať už na straně těžby (tj. jaké množství surovin bylo fakticky vydobyto), tak na straně úhrad, a dále v případě rekultivací, kdy vytvořené finanční rezervy adekvátně nepokryjí předpokládané náklady. To vše z důvodu mnohdy obtížné převoditelnosti surovin  $t \times m^3$ , neboť záleží především na druhu surovin, kteréžto se od sebe fyzikálně liší.

Pro úplnost dodávám, že sjednocení jednotek umožní i orgánům státní báňské správy lepší výkon jejich kontrolní činnosti.

**Tuto připomínku považuji za zásadní.**

V Brně dne 10. ledna 2013

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.  
veřejný ochránce práv