

Prekurzory výbušnin – Nařízení č. 98/2013 a příprava zákona

Dosud má široká veřejnost v podstatě neomezený přístup k určitým chemickým látkám, z nichž se dají, kromě jiného způsobu použití, podomácku vyrobit výbušniny a které lze z tohoto pohledu označit za prekurzory výbušnin. To se však, z popudu Evropské unie, od 2. září 2014 změní.

Dne 9. února 2013 bylo v Úředním věstníku Evropské unie zveřejněno nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 98/2013 ze dne 15. ledna 2013 o uvádění prekurzorů výbušnin na trh a o jejich používání (dále jen „nařízení“). Cit. nařízení omezuje osobám z řad široké veřejnosti volný přístup k látkám, které označilo za prekurzory výbušnin, a které jsou uvedeny v jeho příloze I. Je přitom lhostejno, zda se tyto látky vyskytují ve výrobcích samostatně, ve směsích nebo v látkách, které je obsahují. Jedná se jmenovitě o peroxid vodíku nad 12 % hmotnostních, nitromethan nad 30 % hmotnostních, kyselinu dusičnou nad 3 % hmotnostní a dále chlorečnan draselný, chloristan draselný, chlorečnan sodný a chloristan sodný nad 40 % hmotnostních. Rovněž pak stanoví povinnost hlásit podezřelé transakce u hexaminu, kyseliny sírové, acetonu, dusičnanu draselného, dusičnanu sodného, dusičnanu vápenatého, dusičnanu vápenatoamonného a dusičnanu amonného (v koncentraci 16 % hmotnostních dusíku v poměru k dusičnanu amonnému nebo vyšší). Uvedenému nařízení, které je přímo použitelným předpisem Evropské unie, v současné době zatím neodpovídá žádná stávající vnitrostátní právní norma, jedná se o zcela novou právní regulaci chemických látek považovaných za prekurzory výbušnin a nelze ji jednoznačně zařadit pod režim některého z dosavadních právních předpisů.

Nařízení ve svém čl. 4 odst. 1 obsahuje pro osoby z řad široké veřejnosti celoplošný zákaz zpřístupňování, dovážení, držení nebo používání veškerých prekurzorů výbušnin uvedených v příloze I. Ponechává však v čl. 4 odst. 2 členským

státům možnost, aby místo absolutního zákazu vytvořili režim povolování, resp. doplněný režimem registračním dle čl. 4 odst. 3 nařízení. Registrační režim však nařízení umožňuje členským státům zvolit toliko pro peroxid vodíku (v koncentracích $12\% < x \leq 35\%$ hmotnostních), nitrometan (v koncentracích $30\% < x \leq 40\%$ hmotnostních) a kyselinu dusičnou (v koncentracích $3\% < x \leq 10\%$ hmotnostních). Zde je rovněž nutné především zdůraznit, že nařízení se týká toliko vztahu mezi výrobcí či prodejci prekurzorů výbušnin na jedné straně a osob z řad široké veřejnosti na straně druhé. Naopak jeho regulaci nepodléhá zpřístupňování prekurzorů výbušnin mezi podnikateli navzájem ani zpřístupňování mezi osobami z řad široké veřejnosti. Nařízení se rovněž výslovně nevztahuje na pyrotechnické výrobky a léčivé přípravky zpřístupněné zákonným způsobem osobě z řad široké veřejnosti na základě lékařského předpisu v souladu s příslušným vnitrostátním právem.

Z hlediska použité terminologie obsahuje nařízení několik specifických pojmů, které pro své účely definuje ve svém čl. 3, přičemž označuje

- „zpřístupněním“ jakékoliv dodání prekurzoru výbušnin, ať již je za úplatu nebo bezplatné;
- „dovozem“ akt, jímž je určitá látka dopravena na území některého členského státu, ať již z jiného členského státu, nebo ze třetí země;
- „použitím“ zpracování, formování, skladování, úprava nebo míchání, včetně výroby předmětu, nebo jakékoliv jiné využití;
- „osobou z řad široké veřejnosti“ fyzickou osobu, jež jedná za účelem nevztahujícím se k její obvyklé obchodní, podnikatelské či profesní činnosti;
- „podezřelou transakcí“ jakoukoliv transakci týkající se látek uvedených v přílohách nebo směsí či látek, které je obsahují, včetně transakcí, jichž se účastní profesionální uživatelé, pokud existují oprávněné důvody pro podezření, že je daná látka nebo směs určena pro nedovolenou výrobu výbušnin, jde zejména o transakce příkladmo uvedené v čl. 9 odst. 3 nařízení;
- „hospodářským subjektem“ jakoukoliv fyzickou nebo právnickou osobu nebo veřejný subjekt nebo skupinu těchto osob či subjektů, která na trh dodává produkty nebo poskytuje služby;

- „prekurzorem výbušnin podléhajícím omezení“ látku uvedenou v příloze I v koncentraci vyšší, než je odpovídající mezní hodnota v ní stanovená, stejně jako směs či jinou látku, ve které je taková látka uvedená v příloze obsažena v koncentraci vyšší, než je odpovídající mezní hodnota.

Přestože nařízení bylo přijato primárně s cílem předcházet případným teroristickým útokům a na jeho tvorbě se podíleli v rámci orgánů Evropské unie zástupci Ministerstva zemědělství, které však, stejně tak jako Ministerstvo vnitra gesci nad nařízením a následně jeho adaptací do právního řádu ČR odmítlo. S ohledem na název cit. nařízení, resp. slovní spojení „prekurzory výbušnin“ připadla tato povinnost v České republice Českému báňskému úřadu.

Vzhledem ke skutečnosti, že látky, které nařízení označuje za prekurzory výbušnin, nejsou výbušninami, ale běžnými chemickými výrobky, a nebyly proto dosud tradičně v působnosti orgánů státní báňské správy, ustavil Český báňský úřad za účelem přípravy návrhu zákona o prekurzorech, pracovní skupinu (složenou ze zástupců ČBÚ, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva životního prostředí, Ministerstva vnitra, Policejní prezidia, Generálního ředitelství cel, Svazu chemického průmyslu ČR a Svazu obchodu a cestovního ruchu). Za účelem vyhodnocení dopadů oslovil Český báňský úřad rovněž celou řadu výrobců a prodejců prekurzorů výbušnin. Podle statistických údajů za rok 2010 by mělo působit v České republice okolo 2 tisíc organizací, které se zabývají chemickou výrobou, ale výrobou některých z látek uvedených v příloze I nařízení se z dostupných informací týká této problematiky pouze okolo 50 výrobců, kteří byli osloveni se žádostí o spolupráci a poskytnutí nezbytných údajů. Výsledkem jednání pracovní skupiny byla prvotní verze návrhu zákona o prekurzorech výbušnin, neboť bez přijetí navrženého zákona je nařízení v ČR aplikovatelné pouze částečně a to zejména s ohledem na skutečnost, že samotné nařízení neupravuje kompetence orgánů členských států, ani doprovodnou administraci správních deliktů, přestupků a sankcí. Navíc by platil absolutní zákaz prodeje prekurzorů výbušnin osobám z řad obecné veřejnosti podle čl. 4 odst. 1 nařízení, který zastoupené rezorty a podnikatelské svazy shledali za neakceptovatelné, neboť by způsobil nežádoucí dopady jak na národní hospodářství (konkrétně na sektory chemického průmyslu a na oblast obchodu), tak na spotřebitelskou veřejnost.

Při přípravě zákona bylo uváženo několik variant řešení, kromě jiného i akceptace plošného zákazu zpřístupňování dovážení, držení nebo používání veškerých prekurzorů výbušnin uvedených v příloze I. nařízení, jak to stanoví čl. 4 odst. 1 nařízení. Vzhledem ke skutečnosti, že se zejména v případě peroxidu vodíku jedná o výrobky sloužící k čištění bazénů, bělení prádla, odbarvování vlasů apod., byl by absolutní zákaz prodeje těchto látek zcela nevhodný, neboť by hrubým způsobem narušil výrobu uvedených látek a způsobil by nežádoucí výpadek na trhu a jeho deformaci. Široká veřejnost by úplně ztratila možnost získat tyto v současné době zcela běžně dostupné výrobky. Totéž platí i pro nitrometan v koncentraci rozmezí od 30% do 40%, který se používá kupř. v modelářství jako palivo, nebo pro kyselinu dusičnou v koncentracích 3% až 10%, kterou lze využít např. pro čištění kovových konstrukcí, odpadů apod.

Druhou ze zvažovaných variant bylo využití čl. 4 odst. 2 nařízení a zavedení povolovacího režimu ve všech případech, bez využití možnosti registrace, kterou nařízení poskytuje. Pokud by byl tento model uplatněn plošně pro všechny prekurzory výbušnin, vedl by ve svém důsledku k podstatnému a nežádoucímu navýšení administrativní zátěže pro osoby z řad široké veřejnosti a rovněž by významně zatížil i orgány veřejné moci. Tento problém by byl nejvýraznější u bazénové chemie obsahující peroxid vodíku, u některých koncentrací nitrometanu a u kyseliny dusičné v koncentracích mezi 3% až 10%.

Do úvahy přicházela hypoteticky i novelizace dosavadních právních předpisů. Při této variantě řešení by byla nutná zejména novelizace zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, případně i novelizace zákona č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon) (dále jen „chemický zákon“), zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech) (dále jen „zákon o hnojivech“) a zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona

č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o zbraních) (dále jen „zákon o střelných zbraních a střelivu“). Tato varianta však nebyla rovněž shledána adekvátní, neboť kromě nepřehlednosti a tříštění právní úpravy do novelizace cca 7 – 9 zákonů, nelze novelizace zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, který se zabývá i výbušninami, pro aplikaci tohoto nařízení využít, neboť nařízení se týká pouze běžných chemických výrobků, které mohou posloužit jako „suroviny“ (prekurzory) pro výrobu výbušnin a netýká se tedy výbušnin jako takových. Prekurzory výbušnin neřeší v celém rozsahu ani chemický zákon nebo zákon o hnojivech. Pro adaptaci nařízení nelze bez dalšího použít ani zákon o střelných zbraních a střelivu. Novelty těchto zákonů příslušné resorty odmítly jako neadekvátní vůči požadavkům nařízení.

Právní úprava týkající se prekurzorů výbušnin se dotýká poměrně rozsáhlého okruhu subjektů. Jedná se subjekty působící v oboru vybraných chemických látek, považovaných za prekurzory výbušnin, které je vyrábějí nebo dovážejí a dodávají k dalšímu zpracování do dalších firem nebo je prodávají, a běžných občanů, jejichž přístup k prekurzorům bude omezen. Hlavním cílem navrhované právní normy je především regulace dostupnosti prekurzorů výbušnin uvedených v přílohách I a II k nařízení, které nařízení a shodně i zákon označují jako „prekurzory výbušnin podléhající omezení“, podle požadavků nařízení v samostatném zákoně, čímž by se mělo dosáhnout přehledné právní úpravy vztahující se k dané problematice, bez vazby na stávající právní úpravu pro hnojiva, chemické látky, potraviny, výbušniny, paliva apod.

Na základě vyhodnocení nařízením přípustných variant řešení s ohledem na jejich

- a) slučitelnost s nařízením č. 98/2013, resp. jeho proveditelnost,
- b) dopady na podnikatelský sektor v podobě zákazu prodeje prekurzorů výbušnin,
- c) dopady na fyzické osoby z řad obecné veřejnosti v podobě nemožnosti koupě výrobků obsahujících prekurzory výbušnin,
- d) dopady na fyzické osoby z řad obecné veřejnosti v podobě administrativní zátěže spojené s nutností povolení,

e) dopady na náklady státní správy v podobě jejich zvýšení,

f) netříštění a přehlednost právní úpravy,

byla jako optimální zvolena v připravovaném zákoně kombinace režimů povolení a registrace, kterou nařízení připouští ve svém čl. 4 odst. 2 a 3.

V případě látek uvedených v příloze č. I nařízení bude nutné k jejich získání požádat o povolení, které se vždy vydá konkrétní osobě a je nepřenosné. Návrh zákona stanoví výslovně zákaz zpřístupnění prekurzorů výbušnin podléhajících osobám mladším 18 let. Původně byly k vydání povolení v návrhu zákona pověřeny obecní úřady s rozšířenou působností, a to proto, aby byla zajištěna bližší dostupnost pro občany a nižší administrativní zátěž při vydávání povolení při vyšším počtu povolovacích orgánů, s tím ale vyjádřila řada rezortů (např. Ministerstvo vnitra, Svaz měst a obcí, Asociace krajů) svůj nesouhlas. Proto budou povolovacími orgány obvodní báňské úřady, které sice nejsou zastoupeny v každém kraji, ale jsou z profesního hlediska na danou problematiku odborně lépe vybaveny. Správní poplatek za vydání povolení je navržen ve výši 300 Kč, což je částka přiměřená jak vlastnímu úřednímu úkonu, tak i skutečnosti, že povolení je platné 3 roky (resp. toto je maximální doba na kterou lze povolení vydat) a neomezuje získané množství prekurzorů výbušnin, pro které se vydává. Zákon stanoví podmínky, za kterých se povolení nevydá, a stejně tak stanoví, že úřad, který povolení vydává, si v případě pochybností o osobě podávající žádost vyžádá závazné stanovisko Policie ČR.

Registrace bez nutnosti vydávat povolení se týká tří skupin prekurzorů výbušnin, konkrétně peroxidu vodíku v koncentracích 12% - 35%, nitrometanu v koncentracích 30% - 40% a kyseliny dusičné v koncentracích 3% - 10%, které budou moci být hospodářskými subjekty zpřístupňovány, pokud každou transakci s nimi zaregistrují v souladu s pravidly stanovenými v čl. 8 nařízení a záznamy o registraci uchovají podle nařízení 5 let určeným způsobem. Registrace, kterou mají provádět hospodářské subjekty, které prekurzory výbušnin zpřístupňují, bude muset (v souladu s cit. článkem nařízení) obsahovat

a) jméno, adresu a případně osobní číslo prokazující totožnost osoby z řad široké veřejnosti nebo druh a číslo úředního průkazu totožnosti;

b) název látky nebo směsi, včetně její koncentrace;

c) množství látky nebo směsi;

- d) zamýšlené použití látky nebo směsi podle prohlášení osoby z řad široké veřejnosti;
- e) datum a místo transakce;
- f) podpis osoby z řad široké veřejnosti.

Zákon rovněž stanoví podmínky pro zpřístupňování prekurzorů výbušnin přes internet. Tento způsob bude možný pouze v případě, že hospodářský subjekt (provozovatel takového prodeje) přijme taková opatření, kterými vyloučí prodej tohoto zboží osobám bez povolení. Způsob splnění této povinnosti je ponechán na volbě provozovatele (např. osobní převzetí zboží kupujícím ve výdejním místě po ověření věku kupujícího). Naopak za nedostatečné zabezpečení splnění této povinnosti lze považovat např. požadavek na vyplnění čestného prohlášení kupujícím před odesláním objednávky bez náležitého ověření věku kupujícího. Provozovatel internetového nebo zásilkového prodeje má rovněž povinnost informovat kupujícího o zákazu prodeje tohoto zboží osobám bez povolení nebo o skutečnosti, že se jedná o prodej podléhající registraci, a to zjevně viditelným textem, přiměřeným způsobem a již ve fázi před samotným prodejem zboží.

Speciální úprava se týká dovozu, kde musí být i pro prekurzory výbušnin podléhající omezení získané na základě registrace jejich prodeje v jiném členském státě Evropské unie vydáno povolení pro jejich použití na území ČR. Vzhledem k tomu, že se očekává v roce 2014 přijetí dalšího dokumentu ze strany Evropské komise, který bude upravovat vzájemné uznávání vydaných povolení, předpokládá se, že bude vydáno nařízení vlády, které by na evropský dokument reagovalo.

Dále se ukládá povinnost, aby národnímu kontaktnímu místu, které nařízení vyžaduje, byly hospodářskými subjekty předávány informace o nově uváděných typech prekurzorů výbušnin podléhajících omezení na trh. Novým typem prekurzoru se rozumí nový výrobek, uvedený na trh po 1. září 2014, který obsahuje prekurzory výbušnin. Zákon upravuje i povinnost předkládání průkazu totožnosti při provádění transakcí. Důležitá je povinnost informovat kontaktní místo o každém novém výrobku, který obsahuje prekurzor podléhající omezení. Tyto informace budou dostupné všem osobám široké veřejnosti. Vzhledem k tomu, že je potřebné, aby veřejnost měla k dispozici předem přehled o všech výrobcích obsahujících prekurzory podléhající omezení a nedozvěděla se potřebné informace až na místě prodeje, ukládá se

hospodářským subjektům povinnost, aby kontaktnímu místu byly předány informace o výrobcích, které jsou nařízením a zákonem regulovány, a to do 31. srpna 2014. Kontaktní místo poté zveřejní tento přehled na svých webových stránkách a bude ho pravidelně aktualizovat.

Shodně s požadavkem nařízení mohou občané, tj. osoby z řad široké veřejnosti, používat látky považované za prekurzory výbušnin do 2. března 2016, tj. do této doby mohou používat získané látky bez povinného označení, že se jedná o látku získanou pouze na základě povolení nebo registrace. Od 2. září 2014 mohou být v prodeji pouze označené látky považované za prekurzory výbušnin, to znamená, že pokud je takto neoznačil výrobce, musí je tak označit prodejce.

Nabytí účinnosti navrhované právní úpravy je stanoveno shodně s nařízením na 2. září 2014. Výjimku tvoří pouze ustanovení stanovící hospodářským subjektům, jejichž výrobky obsahující prekurzory výbušnin podléhající omezení jsou na trhu před 1. lednem 2014, povinnost, předat do 31. srpna 2014 Českému báňskému úřadu seznam těchto výrobků, neboť je nezbytné, aby občané v předstihu věděli, které chemické látky, resp. výrobky z nich je možno nabývat na základě povolení nebo registrací jejich prodeje.

Závěrem je třeba upozornit, že tento příspěvek vychází ze znění návrhu zákona aktuálního po meziresortním připomínkovém řízení, který může doznat některých změn v průběhu následujícího legislativního procesu.