

## AKTUÁLNÍ PROBLÉMY HORNÍHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICĚ

Již mnohokrát bylo na různých akcích a při slavnostních příležitostech konstatováno, že horní právo má na území České republiky dlouhou tradici. Požadavek upravit podmínky dobývání vznikl na základě zvýšeného zájmu o některé nerosty, ať už pro válečnou nebo mírovou výrobu a snahy panovníka zachovat si vliv (podíl) na „efektech“ dobývání. V ranných začátcích šlo zejména stříbro, později se přidávaly nerosty další. Kritériem byla nejen využitelnost, ale i dobytelnost.

Lze říci, že dobývání vždy (nebo téměř vždy) bylo spojeno s pokrokem a rozvojem a v principu je tomu tak dodnes. Měnil se však vztah k nerostům a dobývání vůbec. Poslední období se vyznačuje snahou více šetřit a racionálně dobývat. Vyšší nároky jsou též kladeny na ochranu životního prostředí, zvýšily se požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci. A ruku v ruce s tím se měnilo – snad také k lepšímu – i horní právo. Velkým obecným problémem horního práva je rozpor mezi potřebou dobývat a reakcí veřejnosti na dobývání.

Nelze pominout, že v minulosti se do okolí míst, kde se dobývalo soustředil život, vznikala bohatá sídla, kam se koncentroval technický pokrok, lidé sem přicházeli za prací a s vidinou zbohatnutí a lepšího života. Větší koncentrace lidí však sebou nesla i rizika jako jsou zvýšená kriminalita, epidemie apod., všechny ale spojovala touha nebo snaha podílet se na dobývání nerostů a výnosech této činnosti. Čím se však lidé v minulosti příliš netrápili byl vztah k životnímu prostředí. Mělo to své důvody, zejména je třeba vzít v úvahu, že tehdejší metody „kutání“ nepředstavovaly rozsáhlejší zásahy do krajiny. I tak se však některá díla vryla do krajiny tak nesmazatelně, že dnes tvoří součást krajinného rázu, některá jsou dokonce chráněna. Nelze zastírat, že problémy horního práva se fakticky točí okolo toho, kde dobývat, jak dobývat, resp. za jakých podmínek. Obecně lze říci, že „oblíbenost“ dobývání klesá. V povědomí lidí již není vnímáno jako prvek rozvoje, ale jako něco, co obtěžuje nad únosnou míru. Je jen malá ochota akceptovat objektivní potřebu dobývat nerostné suroviny. Vztah k dobývání ovlivňuje i to, že místo, kde se ložisko nerostu nachází je dáno, ložisko je nepřemístitelné a dopady dobývání směřují zejména k okruhu lidí žijících v okolí místa dobývání. I to má vliv na vztah k hornímu právu a dobývání vůbec.

Dnes platné horní právo má svůj původ v konci 80-tých let minulého století, tedy v období, kdy na našem území doznívala jedna společensko-ekonomická formace a docházelo k zásadní změně politického, společenského i ekonomického systému. Kromě toho vznikalo v době, kdy existoval společný stát Čechů a Slováků, kdy na našem území bylo federativní uspořádání. To se v oblasti horního práva projevilo zejména tím, že horní právo je dnes tvořeno dvěma, resp. třemi základními zákony, a to zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného období (horní zákon) v platném znění, zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a

o státní báňské správě, v platném znění a zákonem č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, v platném znění.

Tato roztržitost je obecně považována za nedostatek, zejména pro menší srozumitelnost a přehlednost textu. Navíc stačí jen letmý pohled na platnou právní úpravu a vidíme, že zákony byly za uplynulých 20 let novelizovány více jak 15x. Ani to není pro přehlednost a srozumitelnost nejlepší. Stav příliš nezlepší ani vydávání „úplných znění“. Objektivně však třeba dodat, že odborná veřejnost se dnes již umí i s touto skutečností vyrovnat. To však nemůže být trvalý stav a nelze se s tím spokojit. Je proto úkolem pro budoucnost tento nedostatek odstranit a právní úpravu sjednotit. Přitom bude vhodné posoudit a řešit otázku nakládání s výbušninami. Takové zadání však na sebe může vzít jen nová komplexní právní úprava. Tomu však nutně musí předcházet diskuse s cílem dosáhnout maximálně možného sjednocení názorů na řešení některých citlivých otázek spojených s horním právem. Nejednotnost náhledu na obsah některých institutů právní úpravy dle mého názoru v dané chvíli brání otevření legislativního procesu, který by ve finále vyústil v takovou právní úpravu, která by pro hornictví vytvářela dostatečný prostor a současně zajišťovala oprávněné požadavky obcí a jejich obyvatel a umožnila řešení střetů zájmů. V první řadě však musí panovat shoda v tom, že nejen potřebujeme, ale i chceme dobývat. To je velký a zásadní problém, který však žádné právo nevyřeší. V náhledu na to musí být společenská shoda. Jsou však i věcné problémy, které také čekají na řešení.

I když dnes ještě nestojíme na začátku konkrétního legislativního programu považuji za potřebné o některých problémech hovořit a diskutovat, zamýšlet se nad nimi a hledat řešení. I v oblasti horního práva se promítá řada zájmů a nalezení konsensu nebude snadné. Cílem však musí být, aby horní právo neztížilo přístup k dobývání ani nesnížilo požadavek na bezpečnost práce a na ochranu prostředí a aby vytvořilo rámec pro dosažení konsensu. Nová úprava musí být nejen kompletní, ale i komplexní a musí mít své místo v systému práva. Musí být srozumitelná a neměla by báňského podnikatele, občana a ve svých důsledcích ani přírodu a krajinu zatěžovat nad únosnou míru. Potřeba nerostných zdrojů je objektivní realita a právní úprava by měla dát záruku, že za určitých podmínek bude jejich dobývání možné.

Pokud jde o horní zákon (č. 44/1988 Sb., v platném znění) již delší dobu působí, i když trochu skrytě, problém vymezení pojmu „báňského podnikatele“. Zákon hovoří o „organizaci“ a pojem fakticky vymezuje přes výkon činnosti. Srozumitelnosti neprospívá, že vymezení tohoto pojmu není jednotně upraveno v zákoně č. 44/1988 Sb. a v zákoně č. 61/1988 Sb. Na tento problém narážíme nejen při každé novele horního práva, ale i při řešení vazeb na jiné zákony. I když nejde o velký rozdíl je požadavek na identické vymezení zcela na místě. Zatím jsme tento pojem i přes určité výhrady v zákonech ponechali, zejména proto, že je používán ve všech prováděcích předpisech vydaných podle zmocnění uvedených ve zmíněných horních zákonech a též proto, že ne vždy lze slovo „organizace“ jen tak nahradit jiným. Skutečností je, že se s tímto problémem lépe vyrovnala praxe, než právní teorie. Nová „sjednocená“ právní úprava zcela jistě tento problém vyřeší a nedostatek odstraní.

Horní zákon je zákon, který upravuje ochranu výhradních ložisek a reguluje podmínky jejich dobývání na území České republiky. V principu lze říci, že zákon má zajistit ochranu ložiska vyhrazeného nerostu proti znemožnění nebo ztížení jeho

dobývání a umožnit vydobýt ložisko efektivně, s minimálními ztrátami a při maximálně možném omezení dopadů dobývání na občana a na životní prostředí. Smyslem a cílem je tedy racionální a efektivní vydobytí ložiska. Praxe ukázala, že ne vždy lze tento požadavek plně dosáhnout, někdy je to z důvodu nedořešení rozporů již při řízení o žádosti o povolení dobývání jindy pro komplikace při vlastním dobývání. Vyhrazený nerost je majetkem státu a řešení nelze nechat jen na úvaze těžaře. Ten nakládá s majetkem státu a zájem na vydobytí ložiska by měl být oboustranný. Nelze však vyloučit, zejména z ekonomických důvodů, že bude snaha na vydobytí jen těch nerostů, které jsou lépe dostupné. Zákon však, je-li stanoven dobývací prostor, vyžaduje vydobýt maximum ložiska. A teprve není-li to možné přichází na řadu institut nazvaný „odpis zásob“ a „vynětí ložiska z evidence“. Jde o nástroje umožňující „skončit“ dobývání dříve než bude ložisko bezezbytku vytěženo. Tyto nástroje by však měly být používány zcela výjimečně a jen proto, že buď převyšuje jiný veřejný zájem, jasně a přesně definovaný nebo jsou dány skutečně vážné důvody technického charakteru na straně těžaře. A jsme u druhého problému horního práva – institutu odpisu zásob.

Institut odpisu zásob, který byl do zákona vložen až novelou v roce 1991 (zákon č. 541/1991 Sb.) měl skutečně umožnit, aby nebylo vyžadováno vydobytí těch partií (částí) výhradního ložiska, které se nacházejí ve zvláště složitých báňsko-technických podmínkách nebo v takových bezpečnostních či geologických poměrech souvisejících s přírodními podmínkami nebo které vznikly nepředvídanými událostmi a jejich vydobytí je spojeno s velkými riziky. Odpis zákon umožňuje též v případě, jde-li o výhradní ložiska, jejichž vydobytí není hospodářsky účelné. Z podstaty věci mělo jít o případy výjimečné, kdy by trvání na vydobytí bylo spojeno s vysokými náklady.

Zákon připouští odepsat též ty zásoby, jejichž vydobytí by ohrozilo zákonem chráněné obecné zájmy, zejména ochranu životního prostředí a **význam této ochrany převyšuje** zájem na vydobytí těchto zásob. I zde však by mělo jít o pečlivé a odpovědné posouzení stavu věci, toho, co je předmětem ochrany.

Je třeba si uvědomit skutečnost, že ložiska vyhrazených nerostů nepokrývají ani 2 % celkové rozlohy území České republiky, a tato ložiska ani zásoby v nich „nepřibývají“. Hospodárnost při jejich exploataci je tedy plně na místě.

Tyto skutečnosti je třeba hodnotit i z toho pohledu, že nedotěžení zásob, jejich ponechání v horninovém prostředí a „předčasné“ ukončení dobývání fakticky znamená, že tyto nerosty již nikdy nebudou vydobyté (protože se „opouští“ malá část ložiska, která se po skončení dobývání a likvidaci dolu nebo lomu stane málo zajímavá), nebo se tak stane za nesrovnatelně vyšších nákladů. Nedotěžení na jednom místě pak zpravidla vyvolá požadavek na dobývání ložiska v jiném dobývacím prostoru.

Horní zákon proto klade důraz na hospodárné využívání výhradních ložisek, přičemž tím rozumí nejen jejich dobývání, ale i úpravu a zušlechťování vydobytých nerostů s přihlédnutím k současným technickým a ekonomickým podmínkám. Důraz na hospodárné využívání výhradních ložisek pak dále podtrhuje tím, že ukládá vydobýt zásoby výhradních ložisek včetně průvodních nerostů co **nejúplněji** s co nejmenšími ztrátami a znečištěním. Zákon výslovně zakazuje „selektivní“ dobývání.

Z výše uvedeného lze dovodit, že institut odpisu zásob je nástroj k tomu, jak v odůvodněných případech netrvat na naplnění obsahu hospodárního využívání výhradních ložisek a „administrativně“ konstatovat, že ložisko je „vydobyto“ a umožnit provést závěrečnou fázi dobývacího procesu, tj. provést plán likvidace a ukončit dobývání (včetně sanace a rekultivace). Důvody, kdy lze odpis provést zákon stanoví hodně přísně, přičemž dva lze přiřadit na „bedra“ báňského podnikatele a jeden na vrub státu (prokázání jiného zákonem chráněného obecného zájmu, kdy význam této ochrany převyšuje zájem na vydobytí těchto zásob). V každém případě by mělo jít spíše o výjimečné případy, které zasluhují pozornosti.

Odpis je v současné formě administrativní akt, který sice zásoby neznehodnocuje ani nelikviduje, tyto zůstávají v horninovém prostředí, ale umožňuje v daném prostoru dobývání skončit a plochu předat k využití k jiným účelům. Jde o nástroj, který stojí proti zájmům, které upravují horní předpisy. Jsou však i případy, kdy jde o těžitelné zásoby, ale z důvodu „vyššího zájmu“ nebude umožněno vydobytí nerostu, i když je v dobývacím prostoru. Odpisem zásob zpravidla začíná cesta ke zrušení ochrany ložiska (zrušení dobývacího prostoru i chráněného ložiskového území).

Pokud jde o technické nebo ekonomické důvody proč již nedobývat je to především báňský podnikatel, kdo je schopen kvalifikovaně tyto důvody popsat. Ale i on by je měl obhájit před příslušným správním úřadem.

Pokud jde o veřejný (obecný) zájem, mělo by jít o konsens správních úřadů při vyhodnocení intenzity této ochrany a stanovení priority. Při každém takovém rozhodnutí by mělo být navíc odpovědně vyhodnoceno, zda jde o ložisko v již stanoveném dobývacím prostoru, kde však dobývání ještě nebylo zahájeno, nebo zda jde o odpis „zbytkových“, obtížně těžitelných zásob.

Jde-li o ložisko, kde nebylo zahájeno dobývání, pak se rozhodnutím o odpisu zásob „stav“ výhradního ložiska sice nemění, ložisko zůstává zachováno, ale zpravidla dochází ke snížení jeho ochrany. V těchto případech je návrh na odpis vnímán též jako cesta ke zrušení dobývacího prostoru, a to i tam, kde technické ani ekonomické překážky při dobývání být nemusí. I takové případy mohou v praxi nastat, jde pak o vážné rozhodnutí o tom, zda těžit či ne. Takové rozhodnutí by však nemělo být přijímáno přes odpis zásob.

Za posouzení nesporně stojí, aby nová právní úprava již s institutem odpisu zásob nepočítala, orientovala se na evidenci zásob (a výhradních ložisek) a ložiska resp. zásoby evidovala jako těžitelné, netěžitelné resp. nevytěžené.

Je z řady důvodů důležité zásoby nerostů evidovat, přičemž pro praxi je důležité též vědět, které zásoby jsou těžitelné (podle stavu prozkoumanosti), které jsou potenciálně těžitelné (míra prozkoumanosti je menší), a které zásoby jsou v úrovni zásob vyhledaných resp. zásob prognózovacích. Rozhodování o tom, kdy dobývání končí ponechat na orgánech, které dobývání povolují, tj. na orgánech státní báňské správy, které jsou odborně způsobilé posoudit i technickou a ekonomickou stránku dobývání.

Naproti tomu pro rozhodování o tom, který veřejný zájem převyšuje (např. ochrana ložiska versus ochrana životního prostředí nebo ochrana ložiska versus dopravní sítě atd.) ponechat na věcně příslušných orgánech nebo věc posunout do sféry rozhodnutí spíše politického charakteru.

Zrušením institutu odpisu zásob z důvodu veřejného zájmu by se odstranilo riziko zneužití tohoto institutu proti zájmům, které chrání horní zákon a současně by se snížila administrativní zátěž báňského podnikatele. Odpisy zásob ponechat jen pro případy báňsko-technických potíží v případech, kdy se problémy objeví až v průběhu dobývání. Rozhodování o tom zda těžit přenést do stadia před stanovením chráněného ložiskového území.

Jak již bylo zmíněno výše, horní právo má za cíl chránit ložiska nerostů (proto, aby bylo umožněno jejich řádné vydobytí). V tomto směru hraje důležitou úlohu institut chráněného ložiskového území, který chrání ložisko proti znemožnění nebo ztížení jeho dobývání. Je velmi často opomíjeno, že právě stanovení chráněného ložiskového území (a ne stanovení dobývacího prostoru) zakládá určitá omezení pro vlastníky nemovitostí. Smyslem je chránit ta ložiska, která lze v budoucnu (a při splnění zákonem daných podmínek) dobývat.

Je do jisté míry paradoxem horního práva, že zákon umožňuje stanovit chráněné ložiskové území a dobývací prostor, jehož stanovením vzniká organizaci oprávnění k dobývání výhradního ložiska a následně na to nepovolit dobývání. Případy tohoto typu by měly být spíše výjimkou. Při vědomí faktu, že výhradní ložisko je ve vlastnictví státu, a chráněné ložiskové území stanoví stát na ochranu „svého vlastnictví“ a stanovením dobývacího prostoru stát deklaruje „svůj“ zájem na tom, aby ložisko bylo vydobyto, zůstává „neschopnost“ dobývání umožnit velkým problémem horního práva. Vlivů, které vyvolávají tento stav je více, ale určitě významnou roli hraje požadavek na vyřešení střetu zájmů. I když zákon vyřešení střetu zájmu vyžaduje jako předpoklad pro povolení dobývání, nemá relevantní řešení, které takovou dohodu umožní uzavřít, resp. střety vyřešit. Řízení předpokládané v § 31 odst. 4 je nevhodné a navíc jen prohloubilo negativní vnímání dobývání. Řešení je třeba hledat již ve fázi stanovování dobývacího prostoru, kdy stát dává organizaci oprávnění k dobývání. Povolení dobývat pak nechat jen na stanovení technických parametrů.

Tím se vůbec nedotýkám práv oprávněných subjektů, jichž se povolení dobývat dotýká. Práva vlastníků pozemků nacházejících se v chráněném ložiskovém území (a kteří jsou z tohoto titulu do jisté míry omezení na svých právech) jsou formálně postavena na roveň vlastníka vyhrazeného nerostu, tj. státu, (pro ilustraci hovoříme o územích, kde jsou situována ložiska vyhrazených nerostů, tj. cca o 1,8 % území České republiky), ale tím, že do tohoto vztahu vstupuje báňský podnikatel (jako soukromá osoba), vzniká „narušení“ vztahu vlastníka pozemku a vlastníka vyhrazeného nerostu. Báňský podnikatel je však při řešení střetu zájmu ve složité situaci. Tato nedůslednost je často příčinou toho, že dobývání nelze povolit (a to i když se podaří stanovit dobývací prostor). Okamžikem, kdy stojí zájem báňského podnikatele dobývat proti zájmům vlastníka nemovitosti mění se vztah těchto subjektů. Často se hovoří o tom, že dobývání je jen věcí těžaře (soukromého subjektu). Bohužel tento pohled je příliš účelový a opomíjí, že své právo realizuje také stát – jako vlastník vyhrazeného nerostu. I když, o tom zda se bude dobývat

rozhoduje orgán státu, je na vydání povolení dobývat slabý. Nevyřeší-li se střety zájmů, povolení dobývat nemůže orgán k tomu příslušný vydat. Střety zájmů však neřeší stát, ale organizace (báňský podnikatel). Ať už je názor na dobývání jakýkoliv není samoučelné, jeho produkt (výsledek) je dále využíván jak pro veřejné zájmy (výroba tepla, energií, výstavba ...), tak i pro soukromé účely.

Je proto nezbytné zabývat se otázkami přístupu k vyhrazeným nerostům. Musí vycházet z respektování práv všech zúčastněných, ale též musí objektivizovat potřeby společnosti, musíme umět zajistit, aby potřebné nerosty byly k dispozici. Nelze přitom spoléhat na dovozy.

Současná právní úprava je v tomto směru komplikovaná a dnes lze tvrdit, že není vyvážená ani neutrální. Příprava podkladů pro stanovení dobývacího prostoru resp. pro vydání povolení k dobývání je náročná, přičemž pro některé požadavky zákona – např. vyřešení střetů zájmů skoro neřešitelná. Přitom se prakticky vůbec nejedná o vlastní ložisko (stát již stanovením dobývacího prostoru řekl ano), ale o to jak se „k němu dostat“ (střety zájmů jsou řešeny s vlastníky nemovitostí, s dotčenými orgány pak jsou řešeny kolize veřejných zájmů), tedy zpravidla se řeší věci spíše se týkající povrchu.

Řešení střetů zájmů, otázky dotčenosti právnických a fyzických osob dobýváním jsou velmi vážné problémy, na které dnes platné horní právo nedává vyčerpávající odpověď. Různé pokusy věc řešit neuspěly, protichůdnost zájmů je příliš velká. Kromě toho nelze přehlížet odlišnosti přístupu v případě povrchového nebo hlubinného dobývání.

Nedávný judikát Ústavního soudu, který se týkal řešení sporů o hodnotu nemovitostí při řešení střetu zájmu, resp. při vzniku takových důlních škod, kdy přichází v úvahu výkup nemovitosti je „první vlašťovkou“ změněného přístupu k řešení střetu zájmů.

K nalezení přijatelného řešení bude třeba ještě vést diskusi.

Komplikace při povolování hornické činnosti působí též používání pojmů „dotčený“ a „ohrožený“. Zde je pro řádnou aplikaci horní zákon málo konkrétní a použité pojmy mají nejasně vymezený obsah. V obou případech jsou nemovitosti hornickou činností ovlivněny. Zákon, ale vyžaduje dohodu s těmi vlastníky, jejichž pozemky a nemovitosti patří mezi **ohrožené** a přitom není přesně dáno kam až sahá **ohroženost**. I když úmysl zákonodárce byl jasný, praxe se stále potýká s tím, jak reagovat na požadavky vlastníků v případech, kdy je vliv dobývání menší resp. projeví se, ale nezpůsobí znehodnocení nemovitosti a věc je řešena jako důlní škoda.

I na toto by měla dát budoucí úprava jasnou odpověď.