

## ČESKÉ HORNÍ PRÁVO V KONTEXTU EVROPSKÉ LEGISLATIVY

### 1. Úvodem

České horní právo patří (jako veřejnoprávní disciplína týkající se využívání nerostného bohatství a bezpečnosti a ochrany zdraví při pracích v hornictví) v podmínkách naší země k oborům práva s dlouholetou tradicí. Kořeny českého horního práva sahají až do třináctého století, kdy vznikaly první významné horněprávní úpravy, kterými byly Jihlavské horní právo r. 1249, a kutnohorský kodex Václava II. „Ius Regale Montanorum“ z r. 1300.

Zatímco v naší zemi horní právo přetrvává a vyvíjí se jako samostatné právní odvětví již více než 700 let, v ostatních evropských zemích a také na úrovni práva Evropské unie tomu tak být nemusí. Příčiny této situace tkví především v odlišném historickém vývoji jednotlivých evropských států, ale také v odlišných geografických, ekonomických a dalších podmínkách členských zemí EU. Na úrovni komunitárního práva je pak hlavní příčinou faktické neexistence jednotného evropského horního práva skutečnost, že komunitární právo jako takové je soustavou norem velmi všeobecné povahy; na oblast hornictví se pak aplikují obecné evropské předpisy z oblasti bezpečnosti práce, životního prostředí apod. I přes tento obecný trend však existuje i několik málo unijních předpisů, které se týkají výslovně hornictví. Na tyto předpisy se zaměříme níže.

Na tomto místě je třeba upozornit, že tento příspěvek je záležitostí průřezovou a nelze v jeho rámci postihnout horní právo na evropském kontinentě v celé šíři tohoto právního oboru. Navíc, hlubšímu posouzení problematiky horního práva a jejich změn brání velké množství národních pramenů práva, v některých státech rozptýlenost právní úpravy, a také určitá nedostupnost pramenů. Toto platí jak pro národní úpravy jednotlivých členských států EU, tak i pro komunitární celoevropskou úpravu. Příspěvek proto vychází materiálů dostupných na různých veřejně dostupných internetových bázích, anebo z podkladů, které byly poskytnuty státní báňské správě jejími partnerskými orgány z ciziny v minulých letech. U národních horních předpisů byl za výchozí bod uvažován jejich stav na přelomu dvacátého a jedenadvacátého století.

### 2. Exkurs k národním úpravám členských států EU

**Primárně je horní právo vždy otázkou národních úprav.** Na evropském kontinentě existují státy, kde se horní právo vyvíjelo obdobně jako v českých zemích. Jedná se především o nástupnické státy bývalé habsburské monarchie (např. Rakousko, Slovensko, Maďarsko, Polsko), resp. o státy spojené s tradicí německého práva (SRN), kde se setkáváme se speciálními právními úpravami zaměřenými na ochranu nerostného bohatství, bezpečnost a ochranu zdraví při práci nebo na organizaci báňského dozoru. Obdobný přístup pak můžeme nalézt ještě v několika dalších evropských zemích (např. ve Francii nebo ve Finsku).

V některých státech tak existuje horní právo jako samostatné právní odvětví, v jiných zemích však bývá horněprávní úprava rozptýlena do řady právních předpisů z jiných právních odvětví, jako je např. právo životního prostředí, právo stavební nebo právo pracovní a sociální. Některé evropské země (např. Rakousko) pak mají na svém území již několikátou komplexní úpravu horněprávní problematiky.

Pro země, v nichž horní právo existuje jako samostatný právní obor, je typické především spojení právní úpravy vyhledávání a průzkumu, stanovování území pro těžbu, povolování hornické činnosti a výkonu státní správy do jednoho zastřešujícího právního předpisu. Tuto cestu zvolilo v roce 1996 např. Finsko, v roce 2001 Polsko, před mnoha lety Francie. Tváří v tvář tomuto řešení představuje česká cesta, tedy existence tří rozptýlených zákonů, spíše určitou anomálii.

Co se otázek řešených národními evropskými úpravami týče, národní předpisy horního práva obecně řeší v první řadě otázku nerostů, k nimž si stát vyhraduje určitá práva; okruh těchto vyhrazených nerostů je však v každé zemi jiný. To je dáno jednak výskytem nerostů v té které zemi, jednak zájmem státu na využití nerostného bohatství. Poměrně rozsáhlý okruh vyhrazených nerostů tak má kromě České republiky a Slovenska také Finsko nebo Polsko, o něco stručnější výčet vyhrazených nerostů podávala např. rakouská úprava z roku 1975.

Druhou důležitou otázkou řešenou na národních úrovních je stanovování území pro vyhledávání a těžbu nerostů (tj. obdoba českých průzkumných území a dobývacích prostorů). Systém přidělování území (a udílení koncesí) pro výkon určité geologické nebo hornické činnosti, obdobný systému zavedenému v České republice, nacházíme také na Slovensku, v Polsku nebo ve Finsku.

Třetím významným okruhem, kterému se národní horní předpisy věnují, je otázka povolení hornické činnosti. V některých zemích je otázka řešena hned v souvislosti se stanovováním příslušných území (resp. při udílení koncesí) – např. Finsko, jinde je vyhrazena samostatným správním řízením (např. Česká republika, Slovensko apod.), která však lze v určitých případech spojit s jinými správními řízeními. Obecně je v této souvislosti možno konstatovat, že v evropských státech je (stejně jako u nás) rozšířeno právo veřejnosti na účast ve správních řízeních.

S otázkou dobývání úzce spojená otázka placení úhrad či poplatků za stanovená území a za nerosty není českou specialitou. Podobnou úpravu má Polsko, ale i např. Francie, Finsko, Velká Británie a další.

Konečně poslední významnou otázkou, kterou horní předpisy na národních úrovních řeší, je výkon státního dozoru. Dozor je tvořen buď specializovanou strukturou báňských úřadů (jako např. v České republice nebo v Polsku), nebo je vyhrazen inspektorům určitého ministerstva (např. ve Finsku).

### **3. Evropské právní dokumenty vztahující se k hornictví**

**Na úrovni práva evropských společenství** se s normami horního práva příliš nesetkáváme a proto nelze o komunitárním horním právu dost dobře hovořit. Je to poněkud neočekávaná situace, pokud uvážíme, jaký význam má hornictví

v energetické politice Evropské unie i v ekonomikách jednotlivých členských států. Na oficiálních internetových stránkách Evropské unie (včetně stránky zaměřené na právní předpisy, tzv. EUR – Lex) najdeme prakticky jen velice omezené množství právních předpisů a obdobných právních dokumentů, které se alespoň částečně týkají oboru hornictví. Jedná se přitom o akty z oblastí, jako jsou

- a) veřejná podpora a s ní úzce související ochrana hospodářské soutěže v hornictví,
- b) těžba nerostů,
- c) nakládání s těžebními odpady,
- d) bezpečnost a ochrana zdraví při práci v hornictví, a
- e) výbušniny.

Co se právní formy aktů EU týče, setkáváme se především se směrnicemi, které musejí být převáděny (implementovány) do českého právního řádu, dále s rozhodnutími orgánů EU majícími výkladový význam, minimálně pak s nařízeními, která mají na území členských států přímou účinnost.

**Ohledně oblastí veřejné podpory a ochrany hospodářské soutěže** je možno konstatovat, že evropské právo se zde omezuje na dodržování zakládajících aktů Evropských společenství a zásad v nich obsažených, tzn. zásady rovné soutěže hospodářských subjektů, volného pohybu zboží, zásady volného trhu atp. Zde je třeba zmínit např. Rozhodnutí Komise 2007/163/ES, kterým se spojení označuje za slučitelné se společným trhem a s fungováním Dohody o EHP (Věc č. COMP/M.4000-INCO/Falconbridge), Rozhodnutí Komise 2006/238/ES, o opatření, které Francie uskutečňuje ve prospěch společnosti Mines de Potasse d'Alsace nebo Rozhodnutí Komise 2007/499/ES, o státní podpoře č. C 16/2006 (ex NN 34/2006) regionu Sardinie ve prospěch společnosti Nuova Mineraria Silius SpA, a mnohá další.

**Další oblastí, ke které se váží některé předpisy EU, je těžba nerostů.** V této oblasti se setkáváme se Směrnicí 94/22/EEC, o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků. Tato Směrnice neobsahuje z hlediska českého horního práva žádnou výrazně odlišnou právní úpravu od domácí regulace; její implementace do českého národního práva si tudíž nevyžádala potřebu výraznějších legislativních kroků. České horní právo ani před vydáním Směrnice 94/22/EEC pro uhlovodíky nemělo žádný speciální režim a podmínky pro jejich dobývání jsou z hlediska dozoru i povolovacího procesu stejné jako u jiných nerostů. Zavedený český systém navíc není v rozporu s citovanou Směrnicí. Proto bylo možné provést pouze dílčí změnu horního zákona, konkrétně § 3 odst. 1 horního zákona, která obsahuje vymezení okruhu vyhrazených nerostů. Tato změna byla provedena zákonem č. 315/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nabyl účinnosti dne 01.01.2002.

**Oblast nakládání s těžebními odpady** je ošetřena Směrnicí Evropského Parlamentu a Rady 2006/21/ES, ze dne 15. března 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně Směrnice 2004/35/ES. Na základě požadavků uvedené Směrnice byl zpracován návrh zákona o nakládání s těžebním odpadem a

o změně některých zákonů, který byl schválen vládou České republiky a bude projednán Parlamentem České republiky na podzim r. 2008; současně se připravují dvě prováděcí vyhlášky k uvedenému návrhu zákona. Navržená regulace má komplexně upravit problematiku těžebních odpadů, která u nás dosud jednotně právně ošetřena nebyla – místo tohoto uvedenou otázku řešily např. vyhlášky č. 104/1988 Sb., č. 22/1989 Sb., č. 51/1989 Sb., a také konkrétní povolení hornických činností vydaná na základě zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. Hlavními důvody pro zpracování návrhu zákona o těžebních odpadech byla jednak povinnost dostát našim závazkům plynoucím z členství v EU, jednak snaha po zajištění komplexní a jednotné úpravy pro nakládání s těžebními odpady v prostředí České republiky.

***V oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v hornictví*** je třeba upozornit především na dvě směrnice EU. První z nich je Směrnice Rady 92/104/ES, o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v povrchovém a hlubinném těžebním průmyslu; druhou těchto směrnic je Směrnice Rady 92/91/EHS, o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v těžebním vrtném průmyslu. Požadavkům těchto směrnic odpovídají v českém prostředí příslušná ustanovení vyhlášky č. 239/1998 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při těžbě a úpravě ropy a zemního plynu a při vrtných a geofyzikálních pracích a o změně některých předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž některá ustanovení vyhlášek č. 22/1989 Sb., č. 51/1989 Sb. a č. 26/1989 Sb., v platném znění.

Kromě ryze speciálních směrnic pro hornictví je třeba ještě alespoň zmínit obecné evropské normy o bezpečnosti práce, implementované např. novým zákoníkem práce (zákon č. 262/2006 Sb.) nebo zákonem o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zákon č. 309/2006 Sb.). Oba dva zmiňované zákony se zásadně dotýkají i pracovněprávních otázek v hornictví. Zákoník práce tak např. implementoval Směrnici Rady 91/533/EHS ze dne 14. října 1991 o povinnosti zaměstnavatele informovat zaměstnance o podmínkách pracovní smlouvy nebo pracovního poměru, Směrnici Rady 98/59/ES ze dne 20. července 1998 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se hromadného propouštění, Směrnici Rady 94/45/ES ze dne 22. září 1994 o zřízení evropské rady zaměstnanců nebo vytvoření postupu pro informování zaměstnanců a projednání se zaměstnanci v podnicích působících na území Společenství a skupinách podniků působících na území Společenství, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/14/ES ze dne 11. března 2002, kterou se stanoví obecný rámec pro informování zaměstnanců a projednávání se zaměstnanci v Evropském společenství, Směrnici Rady 2001/23/ES ze dne 12. března 2001 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/88/ES ze dne 4. listopadu 2003 o některých aspektech úpravy pracovní doby, Směrnici Rady 94/33/ES ze dne 22. června 1994 o ochraně mladistvých pracovníků, Směrnici Rady 91/383/EHS ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci

zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru, Směrnici Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, Směrnici Rady 89/656/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání osobních ochranných prostředků zaměstnanci při práci, Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň, Směrnici Rady 75/117/EHS ze dne 10. února 1975 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se uplatňování zásady stejné odměny za práci pro muže a ženy, Směrnici Rady 76/207/EHS ze dne 9. února 1976 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a o pracovní podmínky a mnohé další směrnice.

Zákonem o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci pak došlo mj. k implementaci Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, Směrnice Rady 89/654/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti, Směrnice Rady 89/655/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci, ve znění směrnic 95/63/ES a 2001/45/ES, Směrnice Rady 90/269/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro ruční manipulaci s břemeny, spojenou s rizikem, zejména poškození páteře, pro zaměstnance, dále např. Směrnice Rady 90/270/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro práci se zobrazovacími jednotkami, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/37/ES ze dne 29. dubna 2004 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci, nebo třeba Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/54/ES ze dne 18. září 2000 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí biologickým činitelům při práci. Kromě těchto směrnic byly do českého právního řádu vtěleny zákonem č. 309/2006 Sb. i další celoevropské předpisy.

**V oblasti výbušnin**, kterou zmiňujeme v souvislosti s evropskými právními normami proto, že v českém prostředí je do horního práva tato problematika rovněž řazena, se setkáváme se dvěma důležitými směrnicemi. První z nich je Směrnice Rady Evropských společenství 93/15/EEC, o harmonizaci předpisů týkajících se uvádění na trh a dozoru nad výbušninami pro civilní použití, druhou pak Směrnice Komise 2008/43/ES, kterou se podle Směrnice Rady 93/15/EHS zřizuje systém pro identifikaci a sledovatelnost výbušnin pro civilní použití.

Směrnice 93/15/EEC byla do českého právního řádu implementována již zmiňovaným zákonem č. 315/2001 Sb. s účinností od 01.01.2002. Uvedený zákon zavedl do českého právního řádu, konkrétně do zákona č. 61/1988 Sb., novou úpravu nakládání s výbušninami, která fungovala po dobu sedmi let. Podstatou novely bylo především zakotvení nové definice výbušnin a nová úprava některých povolovacích procesů při nakládání s výbušninami. Regulace zavedená zákonem č. 315/2001 Sb., která byla hodnocena jako kompatibilní s právem ES, obsahovala prakticky jen jeden právní režim pro získávání výbušnin (jednalo se o tzv. předávání a přejímání výbušnin). K 30. lednu 2008 byl zákon č. 61/1988 Sb. změněn zákonem

č. 376/2007 Sb. tak, že místo jednoho režimu pro pohyb výbušnin jich dnes zákon č. 61/1988 Sb. obsahuje celkem 5. Naštěstí i tato úprava je z hlediska evropského práva euro-kompatibilní, neboť nepřekračuje rámec cílů sledovaných Směrnicí 93/15/EEC.

Směrnice 2008/43/ES týkající se systému pro identifikaci a sledovatelnost výbušnin má svoji implementaci do českého práva teprve před sebou. Přijetí nového právního předpisu se dá očekávat v roce 2009, neboť EU stanovila pro implementaci termín 5. duben 2009. Do té doby bude nutno v jednotlivých členských státech EU zavést takový systém sledování výbušnin, který umožní kdykoliv a kdekoliv identifikovat držitele těchto výbušnin.

Pro doplnění je třeba dodat, že **obecně se horního práva částečně dotýkají také předpisy z jiných oblastí**, než které byly zmíněny výše. Z oněch nezmíněných oblastí je poměrně významnou oblastí oblast **uznávání kvalifikací**, a to z toho důvodu, že v oboru hornictví existuje ještě poměrně velké množství tzv. regulovaných povolání, tj. činností, pro které se vyžaduje splnění konkrétních kvalifikačních požadavků. Značný význam zde má zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), který byl nedávno zcela zásadně novelizován zákonem č. 189/2008 Sb. Zákon č. 18/2004 Sb. implementuje několik směrnic EU vydaných pro oblast oblasti vzdělávání a kvalifikací (např. Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES, o uznávání odborných kvalifikací, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, dále o Směrnici Rady 2003/109/ES, o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty aj.). Pro oblast hornictví je pak v otázce uznávání kvalifikací důležitá prováděcí vyhláška č. 298/2005 Sb., o požadavcích na odbornou kvalifikaci a odbornou způsobilost při hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem a o změně některých právních předpisů, v platném znění, která se týká přímo uznávání kvalifikací potřebných pro výkon některých hornických povolání.

Dalším poměrně významným okruhem celoevropských norem, který se dotýká hornictví, jsou předpisy **práva životního prostředí**. I v rámci hornictví je tak třeba respektovat požadavky, které kladou předpisy environmentálního práva. Jedná se o požadavky vtělené do národních právních předpisů o EIA, o chemických látkách, o ochraně ovzduší, vod, o odpadech apod.

Jinou oblastí evropského práva, která se dotýká hornictví, je oblast **technické bezpečnosti výrobků (zejména strojů a zařízení)**. Situace se má tak, že pokud byly příslušné právní normy EU již implementovány do českého právního řádu (např. formou nařízení vlády), je vždy třeba sledovat, zda se implementační předpis vztahuje či nevztahuje na oblast hornictví.

#### **4. Závěr**

Jak bylo výše konstatováno, na úrovni komunitárního práva se specializovanými právními úpravami pro oblast hornictví příliš neseťkáváme. I přes to však lze nalézt několik předpisů (nejčastěji směrnic), které tvoří jakési quasi –horní evropské právo. Dominantní roli v oblasti hornictví však vždy hrají národní úpravy.

Na úrovni jednotlivých členských zemí záleží především na místních podmínkách a právní tradici. V některých státech domácí horní právo existuje, například v podobě horního zákona (např. Rakousko nebo Německo), v jiných zemích je tato úprava rozptýlena do celé řady předpisů z jiných právních odvětví. Pro hornictví jako obor má však význam především sama skutečnost, že v každém státě existuje alespoň nějaká regulace podmínek, za nichž je možno hornické aktivity realizovat.

#### **Prameny a literatura:**

Sborník přednášek a referátů z mezinárodní konference „150. výročí Obecného horního zákona“ konané v Hradci nad Moravicí v roce 2004, vydal Český báňský úřad ve vydavatelství Montanex, a.s.Ostrava, 2004

Databáze ASPI

Internetové stránky předpisů EU (tzv. EUR –LEX)

<http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

Pracovní překlady francouzského, rakouského, finského a polského horního zákona