



Stanovisko

Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR k doplnění dokumentu Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů

V rámci mezirezortního připomínkového řízení jsme obdrželi uvedený návrh. K němu Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR (KZPS ČR) uplatňuje následující připomínku:

I. Obecně

Text a celkové pojetí předkládaného materiálu podle našeho názoru cílí k zavedení nástrojů k omezení přístupu soukromých podnikatelských subjektů k průzkumu a využití ložisek. Nejvíce diskutabilní a kontroverzní se jeví podmínky uvedené v textu písmene c) v kapitole 5.2.7. („příslib založení či podpory rozvoje navazujícího zpracovatelského průmyslu“) při rozhodování o předchozím souhlasu se stanovením dobývacího prostoru nebo kapitola 5. 2. 8. při rozhodování o povolení hornické činnosti a zavedení kategorie orientačního ocenění ložisek.

- 1) Důrazně se ohrazujeme proti tvrzení v předkládací zprávě „Návrh vzbudil v rámci mezirezortního připomínkového řízení negativní ohlas u oborových asociací a u představitelů podnikové sféry“. ZSDNP se základní filosofií materiálu „Zpráva o nutnosti zajištění ekonomických zájmů státu v oblasti využití kritických superstrategických surovin EU a některých dalších surovin“ souhlasil a doporučil, aby vláda ČR uložila ministru životního prostředí a ministru průmyslu a obchodu urychlit plnění úkolů uložených ve schválené surovinové politice státu, zejména analýzu efektivnosti výkonu ochrany ložisek nerostných surovin a připravit aktualizaci surovinové politiky státu doplněním o výsledky projednání citované zprávy a v ní obsažených opatření.

**Žádáme o úpravu textu předkládací zprávy.
Tato připomínka je zásadní.**

2) K poslednímu odstavci na straně 1

Podle našich informací obdrželo MPO ve věci stanoviska ÚOHS k faktickému konkrétnímu porušení zákona (protože první návrh na doplnění státní surovinové politiky nevyšel v platnost) dva dopisy, z nichž ani jeden neobsahuje závěr uvedený v předkládací zprávě. Vzhledem k tomu, že stanovisko ÚOHS není přílohou k Doplnění surovinové politiky, žádáme o vysvětlení.

Tato připomínka je zásadní.

3) K poslednímu odstavci na straně 2

Smyslem státní surovinové politiky státu není jen posílení důsledné obhajoby vlastnických, ekonomických a environmentálních zájmů státu při využívání ložisek nerostných surovin. Nezbytnými opatřeními k realizaci surovinové politiky státu je získání podrobné znalosti o vlastních surovinových zdrojích státu a jejich přednostním využívání v domácí ekonomice (raw material initiative) a inventuře surovin, které se na území ČR nenachází, domácí ekonomika je potřebuje a je nucena je dovážet. Přitom nejde jen o tzv. superstrategické suroviny uvedené v seznamu těchto surovin vydávaného na úrovni EU, ale i o suroviny, které se v ČR přestaly těžit a jejich potřeba je saturována dovozem. Z tohoto důvodu ZSDNP při tvorbě aktuální Státní surovinové politiky požadoval jako jedno z opatření k realizaci surovinové politiky, získat cestou průzkumu detailní znalosti o vlastních surovinových zdrojích. Problematika tedy není pouze o strategických surovinách, jejich ložiscích a zajištění vyšší státní ingerence v oblasti tzv. osvojování ložisek strategických nerostných surovin ČR. Je nezbytné, aby stát, jako vlastník, měl zajištěný přístup k těmto ložiskům a aby dokázal tato ložiska efektivně chránit před znemožněním jejich těžby v procesu rozhodování orgánů státní správy a samosprávy o využití konkrétního území.

Žádáme, aby byl text předkládací zprávy doplněn.

Tato připomínka je zásadní.

- 4) Upozorňujeme na skutečnost, že seznam strategických surovin ČR uvedený na straně 2 předkládací zprávy a dále předpokládaný proces („Pro zajištění vyšší státní ingerence v oblasti osvojování ložisek strategických nerostných surovin ČR se navrhuje následující principy:“) znamená
- a) nepřímou novelizaci § 3 horního zákona formou usnesení vlády, pokud jde o vyřešení vztahu vyhrazených nerostů a strategických nerostných surovin ČR
 - b) nepřímou novelizaci zákona o geologických pracích, pokud jde o procesy související s průzkumnými pracemi,
 - c) nerespektování pravidel hospodářské soutěže, pokud jde o přímé určování účasti odborných státních organizací v procesu tzv. osvojování ložisek strategických nerostných surovin ČR.

Žádáme, aby byl text předkládací zprávy upraven.

Tato připomínka je zásadní.

- 5) K používání pojmu „osvojování“ ve vztahu k ložisku strategických nerostných surovin.

Podle našeho názoru se jedná o logický nonsens nebo pouze o žurnalistickou hantýrku. Stát si nemůže osvojit věc, která mu na základě konkrétního právního předpisu (nikoliv legislativy, což je činnost normotvorného orgánu) náleží.

Žádáme, aby byl text materiálu upraven.

- 6) Text **odstavce 1 na straně 6** „a aby do regionů postižených těžbou směřoval vyšší podíl z těchto poplatků „ – předkladatel míní poplatky za těžby „některých druhů nerostných surovin“ - neodpovídá realitě. Aktuální vládní návrh novely horního zákona žádnou takovou změnu nepředpokládá.

Text předkládací zprávy je nutno upravit

Tato připomínka je zásadní.

- 7) **Na straně 5** v prvním odstavci je nutno číslovku „2019“ nahradit číslovkou „2018“.
- 8) První větu posledního odstavce **na straně 6** doporučujeme upravit. Slovní spojení „... programu rozvoje domácího nerostného bohatství ...“ nedává smysl.

I. **K jednotlivým kapitolám a institutům návrhu (ve vazbě na připomínky uvedené výše)**

1) K orientačnímu oceňování ložisek – kapitola 3.2.9.1 a 3.2.9.2

V kapitole 3.2.9.1 a 3.2.9.2 se nad rámec geologického zákona nově zavádí pojem/institut ORIENTAČNÍ OCEŇOVÁNÍ LOŽISEK, jehož cílem má být spolehlivé zjištění a popis ložisek.

Zákon č. 62/1988 Sb. Sb. v platném znění, (dále jen „Geologický zákon“), v §2 definuje geologické práce. Geologickými pracemi jsou geologický výzkum a geologický průzkum, který zahrnuje:

- a) zkoumání, hodnocení, dokumentování a zobrazování vývoje a složení geologické stavby území a jejich zákonitostí,
- b) vyhledávání a průzkum ložisek nerostů, ověřování jejich zásob a zpracovávání geologických podkladů pro jejich využívání a ochranu.

Geologický průzkum pro účely vyhledávání a průzkumu ložisek je pak označován jako ložiskový průzkum, který dle Geologického zákona zahrnuje etapu vyhledávání ložisek, jejich průzkumu a dále etapu těžebního průzkumu ve fázi těžby ložiska.

Geologický zákon dále definuje práce spadající do fáze **vyhledávací etapy jako soubor geologických prací**, jejichž účelem je **zhodnotit území z hlediska možného výskytu ložisek nerostů, nalézt je, ověřit jejich přibližný rozsah a význam**, provést výpočet vyhledaných zásob a vymezit střety zájmů pro následný průzkum. U rozsáhlých ložisek může být ověřena výpočtem zásob pouze část ložiska umožňující samostatné využití a zbytek je možno **ocenit vymezením prognózního zdroje.**, **Vyhledávání se provádí na území, kde dosud ložisko vyhledávaného nerostu nebylo nalezeno a evidováno.**

Současně dle § 4 odst. 1 Geologického zákona je geologické práce (bez rozlišení jejich etapy) možné provádět pouze na stanoveném průzkumném území. Na stanoveném průzkumném území je pak fyzická nebo právnická osoba, které bylo průzkumné území stanoveno, oprávněna k výlučnému výkonu geologických prací.

Přes skutečnost, že pojem orientační ocenění ložisek definičně naplňuje pojem vyhledávací etapy geologických prací, pro které současně zákon stanoví povinnost mít stanovenou průzkumné území, Doplnění dokumentu Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů tyto práce označuje jako práce pod pojem geologických prací nespádající a dává jim exkluzivní právo na jejich provádění bez stanovení průzkumného území. Současně Předkládací zpráva k Doplnění surovinové politiky výslovně uvádí, že práce na využití aktuálně nejzajímavějších akumulací nerostných surovin zpracovává DIAMO, s.p.

Podotýkáme, že DIAMO, s.p. je podnikatelským subjektem, kterému právní řád ČR, ani Geologický zákon, nedává výjimky z pravidel podmínek k podnikání v oblasti geologických prací či výjimky z pravidel hospodářské soutěže.

Z předkládací zprávy dále vyplývá, že Vláda k možnosti provádění geologických prací bez průzkumného území, v rozporu se zákonem, přistupuje z důvodu, že „organizace, která získá průzkumné území, má přednost při udělování těžebních práv, vláda musí disponovat možnostmi zastavit proces osvojování, již ve fázi průzkumných území.“ Pro argumentaci, že se jedná o rozpor se zákonem, svědčí také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 7 As 59/2009 – 142, které mimo jiné uvádí, že „Z obsahu zákona o geologických pracích je tedy zřejmé, že pro účely podání žádosti o stanovení průzkumného území by nebylo logické oddělovat od sebe etapu vyhledávání a průzkumu, neboť spolu bezprostředně souvisejí...“. Dále konstatoval, že práce v území, kde již bylo ložisko nalezeno a evidováno, a to i v případě, že je aktuálně vyřazeno z evidence, nelze považovat za práce s nulovým stavem, ale jedná se o průzkum dle § 2 odst. 4 písm. b) – ložiskový průzkum na již známém a evidovaném ložisku.

Možnost exkluzivního provádění geologických prací státním podnikem a bez nutnosti stanovení průzkumného území, které je ze zákona „licencí“ úplatnou, naplňuje znaky **porušení hospodářské soutěže** s podezřením na **monopolní praktiky**, které jsou **dle hlavy VII Smlouvy o fungování evropské unie zakázány**. Současně by takové jednání naplňovalo znaky **nedovolené státní podpory** dle článku 107 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Současně nelze akceptovat, jako argument pro porušování pravidel hospodářské soutěže, veřejný zájem na průzkumu ložisek, kteřý není nikde definován. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu 4 As 68/2008 „Koncepce zákona č. 44/1988 Sb., horní zákon, vychází z toho, že nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů, je ve vlastnictví státu (§ 5 horního zákona). Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je zabezpečen tím, že organizace, jimž je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů (§ 32a horního zákona). **Z uvedeného vyplývá, že hornická činnost organizací, třebas prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství.**“

Kapitola 3.2.9.1 a 3.2.9.2 je v rozporu s pravidly hospodářské soutěže, zavádí monopolní praktiky a naplňuje znaky nedovolené státní podpory. Dále se jedná o rozpor se zákonem č. 62/1988 Sb., v platném znění.

Žádáme tyto rozpory odstranit.

Tato připomínka je zásadní.

2) Kapitola 5.2.6 Rozhodování o stanovení průzkumného území

Nově zavádí kritéria k hodnocení souladu navrhovaného průzkumného území se Státní surovinovou politikou. Náležitosti žádosti o stanovení průzkumného území jsou obsaženy v § 4 odst. 2 Geologického zákona. Uvedená kritéria jsou nad rámec náležitostí žádosti vyžadovaných Geologickým zákonem a současně v rozporu s judikaturou. Jedním z hodnotících kritérií je **výčet možných dobývacích metod. Jedná se o rozpor s obsahem pojmu průzkumné území a geologické práce; smyslem a účelem Geologického zákona i soudní judikaturou je již potvrzeno, že práce geologické a dobývání nerostných surovin jsou dle právního řádu ČR každá předmětem posuzování jiného správního řízení** (např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 7 As 59/2009 – 142). Nad to je i z Geologického zákona zřejmé, že je-li průzkum prováděn v etapách dle Geologického zákona, a průzkumné území v souladu s Geologickým zákonem je stanoveno již pro etapu vyhledávání, účelem těchto prací není a nemůže být získání poznatků o možných dobývacích metodách (není-li dána znalost o existenci ložiska), ale o geologické stavbě území apod.

Žádáme text upravit tak, aby nebyl v rozporu s platnými právními předpisy.

Tato připomínka je zásadní.

3) Kapitola 5.2.7 Rozhodování o předchozím souhlasu se stanovením dobývacího prostoru

Horní zákon v § 24 odst. 2 upravuje možnost, aby Ministerstvo životního prostředí při rozhodování o žádosti o udělení předchozího souhlasu k podání návrhu na stavení dobývacího prostoru, vázalo předchozí souhlas na splnění podmínek Státní surovinové politiky.

Navrhované Doplnění státní surovinové politiky **zavádí nad rámec Horního zákona** povinnost Ministerstva životního prostředí aplikovat kritéria stanovená v Geologickém zákoně pro posuzování žádostí o stanovení průzkumného území. Předložený materiál uvádí podmínky, které je Ministerstvo povinno vždy posuzovat při rozhodování o žádosti o udělení předchozího souhlasu.

Věta druhá kapitoly 5.2.7 zavádí princip, kdy: „Tuto pravomoc je nutné důsledně využívat, a to i ve vztahu k žádostem, které **byly podány před přijetím aktuálního znění Státní surovinové politiky.**“ Ve spojení s výše popsanou a zaváděnou „novelou Horního zákona“ bez legislativního procesu prostřednictvím Doplnění surovinové politiky, tak dochází ke zpětné účinnosti právního předpisu, pravé retroaktivitě, která je v Českém právním řádu zakázána.

Žádáme text kapitoly upravit tak, aby její obsah nebyl v rozporu s právními předpisy.

Tato připomínka je zásadní.

4) Kapitola 5.2.8 Rozhodování o povolení hornické činnosti

Povolování hornické činnosti je upraveno Horním zákonem, dále zákonem č. 61/1988 Sb., v platném znění (dále jen „Zákon o hornické činnosti“) a jejich prováděcími právními předpisy. Náležitosti dokumentace k povolení hornické činnosti pak stanoví vyhláška č. 104/1988 Sb. v platném znění.

Doplnění Státní surovinové politiky nad rámec výše citovaných právních předpisů zavádí kritéria posuzování žádosti o povolení hornické činnosti, přičemž předmět posuzování není ze zákona, resp. vyhlášky č. 104/1988 Sb. náležitostí žádosti.

Doplněním Státní surovinové politiky, jakožto nelegislativního dokumentu, jež není součástí právního řádu ČR, dochází k novelizaci Horního zákona, zákona o hornické činnosti a

jeho prováděcích předpisů. Současně se jedná o **vágní a zmatečné podmínky** zakládající prostor ke **zneužití moci a zneužití práva**. Bod e) uvedené kapitoly **vyžaduje od navrhovatele závazek** k určitému způsobu, rychlosti, rozsahu sanace a rekultivace dotčených území a vytváření rezerv na tyto činnosti. Povinnost sanace a rekultivace území dotčeného těžbou včetně tvorby rezerv je obsažena v Horním zákoně, přičemž tato povinnost je žadateli o povolení hornické činnosti ukládána rozhodnutím na základě „podkladových“ závazných stanovisek orgánů ochrany životního prostředí a v souladu s časovým plánem těžby ložiska po nabytí právní moci správního rozhodnutí. Těžební organizace se tedy k sanaci a rekultivaci nezavazuje na principech soukromého práva, ale tato povinnost je jí ukládána státem – svrchovanou mocí na základě zákona a v rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení.

Státní surovinová politika je koncepční dokument, který nemůže nahrazovat, měnit, doplňovat ustanovení zákona. Doplněním Státní surovinové politiky dochází ke změně právních předpisů mimo legislativní proces. Dle § 13 zákona č. 2/1969 Sb. v platném znění Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem pro tvorbu jednotné surovinové politiky. Tato bude podkladem pro strategická rozhodnutí moci výkonné v oblasti nerostných surovin. I přes uvedené v předchozí větě a na základě rozhodnutí Ústavního soudu v Pl. ÚS 45/2000, nelze realizovat koncepčním dokumentem změnu právních předpisů. „Výkonná moc si bez toho, že je jí pravomoc delegována mocí zákonodárnou, nemůže právo na úpravu zákona přisvojit s odvoláním na zákon, který má evidentně jiný účel a smysl.“

Doplnění Státní surovinové politiky je v rozporu s čl. 2 Základní listiny práv a svobod, kdy státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Správní orgán při rozhodování o věci učiní správní úvahu, která však nemůže být úvahou volnou, ale je omezena zákonem danými kritérii. Tato pak nemohou být rozšiřována o kritéria dokumentů, které nejsou prameny práva. **Postupy uvedené v kapitolách 5.2.6; 5.2.7 a 5.2.8 jsou v zásadním rozporu s ústavním pořádkem. Vládě ČR nepřísluší prostřednictvím usnesení vlády a Doplnění Státní surovinové politiky převzít atributy moci zákonodárné bez zmocnění, jež by bylo výsledkem zákonodárného procesu.**

Doplnění Státní surovinové politiky je též v rozporu se zásadou právní jistoty, zásady legitimního očekávání a v rozporu s ochranou důvěry v právo. Změna právních předpisů nelegislativním aktem a bez jeho řádného vyhlášení v souladu s Ústavou ČR je **v rozporu se zásadou poznatelnosti práva.**

Na základě výše uvedených připomínek žádáme, aby vláda ČR materiál Doplnění dokumentu Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů v předložené podobě neprojednávala.

Tato připomínka je zásadní.

Kontaktní osoby:

JUDr. Václav Amort
Dr. Jan Zikeš

e-mail: amort@zsdnp.cz
e-mail: zikes@kzps.cz

tel: 224 230 588
tel: 222 324 985

V Praze dne 1. srpna 2019

Jan Wiesner
prezident