

V Praze dne 4. června 2013  
Č.j.: 449/13/REV1

## **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace**

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

---

### **I. Úvod:**

Návrh věcného záměru shora uvedeného zákona se zabývá čtyřmi okruhy:

- Stanovením tzv. strategických vyhrazených nerostů (tedy další kategorie nerostů oproti stávajícímu zákonu) a zvláštními podmínkami pro tyto nerosty, zejména opětovné zavedení možnosti vyvlastnění
- Zavedením možnosti státu silně regulovat odvětví dobývání strategických vyhrazených nerostů v míře, která se v případě plného uplatnění nebude příliš lišit od zestátnění.
- Novými podmínkami, upravujícími zřizování, existenci, převod, odejmutí a zrušení dobývacích prostorů
- Stanovením nové výše, nového způsobu výpočtu a nového způsobu přerozdělení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých nerostů.

### **II. Připomínky a návrhy změn:**

RIA k věcnému záměru zákona byla přepracována a rozšířena. Přesto stále nesplňuje požadavky, které jsou na RIA kladeny, zvláště v případě zákona s dalekosáhlou působností, který ovlivní podnikání v celém jednom odvětví. Nově zpracovaná verze RIA na některé z dříve vytýkaných nedostatků reaguje, avšak ve většině případů tak činí nedostatečně a zásadní koncepční výhrady k materiálu RIA jako celku přetrvávají.

Ve stanovisku se dále uvádí několik nedostatků jako ilustrace nedostatečnosti zpracování RIA, na nichž je ukázáno, v jakých směrech je třeba RIA dále dopracovat. V žádném případě se nejedná o výčet nedostatků nebo o úplný návod, jak RIA dopracovat. RIA by měla být zpracována v duchu (nejen ve smyslu formálního obsahu) metodiky RIA.

1. V části definice problému jsou uvedeny odkazy na externí dokumenty. Do určité míry se lze poněkud podrobnější informaci o problémech dozvědět ze samotného věcného záměru, ale i v tomto případě se jedná o deklaratorní, nedostatečně popsané a nezdůvodněné problémy či tvrzení. RIA ani vlastní věcný záměr nedefinují problémy dostatečně, zejména nevysvětlují, jaké jsou konkrétní důsledky problémů, neuvádí, jak konkrétně se problémy projevují nebo jak by se konkrétně projevit mohly, nezdůvodňuje vymezení problémů konkrétními argumenty a neuvádí, na jaké subjekty a jakým způsobem jsou jednotlivé problémy vázány a jaké obtíže těmto subjektům uvedené problémy způsobují.

Jestliže se RIA odvolává na externí dokument, má v ní být přinejmenším stručný souhrn hlavních věcných závěrů či výsledků. Je-li definice problému, jak uvedena v RIA souhrnem „Analýzy zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)“, pak je buď tento souhrn nedostatečně zpracován, nebo samotná analýza není dostatečným podkladem.

V případě popisu problému spojeného se „...zajištěním přístupu k ložiskům vyhrazených nerostů, která mají strategický význam především pro hromadné zásobování obyvatelstva ČR teplem...“ se uvádí, že „...četnost výskytu tohoto problému je minimální a i do budoucna se reálně dá předpokládat spíše jen výjimečná nutnost jeho řešení.“. Nikde není zdůvodněno, proč pro řešení problému, který je zde explicitně definován jako výjimečný v současnosti i v budoucnosti jsou navrhovány tak zásadní regulace, jako je vyvlastnění či rozsáhlá regulace celého jednoho odvětví. Tato výhrada se vztahuje zejména k logice textu RIA. Buď je problém vážný a pravděpodobný (jak vyplývá z některých pasáží textu – např. „rozpad CZT“ nebo nedostatek dodávek tepla pro průmyslové podniky (str. 5 RIA) – a pak nelze tvrdit, že problém bude vyžadovat řešení jen výjimečně, nebo problém není závažný a pravděpodobnost, že by nastal je velmi malá a v takovém případě není argumentace v RIA oprávněná.

2. Popis existujícího a cílového stavu je v RIA omezen na popis právního stavu, nikoliv na věcný rozbor, který je ovšem předmětem RIA. Věcný popis je uveden ve věcném záměru, což však v tomto případě není na závadu, není nezbytné, aby se text z VZZ opakoval v RIA. Avšak i ve věcném záměru jsou popis existujícího a cílového stavu uvedeny nedostatečně: hovoří se například o „podmínkách a předpokladech dobývání nerostů“ (str.8), ale text specifikuje pouze problematiku vyvlastnění, není zřejmé, zdali se bude jednat o jiné podmínky dobývání, o jaké, v jakém rozsahu, proč apod. V popisu současného a cílového stavu se neuvádí, v čem je současná ochrana vyhrazených ložisek nedostatečná či nefunkční, s výjimkou skutečnosti, že nyní neexistuje (po poslední novele) možnost vyvlastnění. Návrh rovněž uvádí, že stát bude „zasahovat do soukromoprávní činnosti a práv těžební organizace a ... realizaci (nerostu) na trhu.“ (str. 10). V popisu problému ani

v popisu současného stavu se neuvádí, proč, v jakých ohledech a jakým způsobem není stávající právní úprava funkční, a požadované zásahy do práv a trhu nejsou ani blíže popsány, ani zdůvodněny. Ostatní okruhy jsou popsány stejně nedostatečně.

3. Identifikace dotčených subjektů se zlepšila a byla rozšířena, v některých případech i o uvedení množství dotčených subjektů (např. počet obcí v dobývacích prostorech, počet těžebních organizací apod.). Subjekty jsou však identifikovány společně pro všechny okruhy VZZ, přestože v každém z nich budou dotčené subjekty částečně jiné a v každém z okruhů VZZ mohou být zájem, práva a role téhož subjektu jiné. Toto je třeba v RIA zohlednit, stejně tak jako je třeba popsat, jakým způsobem budou které subjekty dotčeny. Bez popisu mechanismu, jakým budou nová ustanovení působit na které subjekty, nelze určit náklady a přínosy ani je kvantifikovat.
4. Jako největší dopady na dotčené subjekty se uvádí, že podnikatelské subjekty budou muset platit více peněz za využívání dobývacích prostorů a za vydobyté nerosty (negativní dopad), a že pro obce bude naopak příjem ze zvýšených plateb pozitivním dopadem. Tato argumentace v různých obměnách (a s různými čísly, jejichž původ a vzájemný vztah nejsou vždy zcela jasné), pak pokračuje v celé RIA. Již zde se opomíjí, že možnost vyvlastnění bude mít závažný dopad jak na těžební společnosti, tak na obce či na majitele nemovitostí nejen ve stávajících dobývacích prostorech, ale i v potenciálně nově vzniklých dobývacích prostorech. Tato skutečnost se neuvádí, RIA s ní nepočítá, i přestože se v některých částech nepřímo odkazuje na celospolečenskou potřebu, která se opírá o argumenty, které implicitně předpokládají skutečnost výše popsanou. Jako příklad nedostatečného uvedení dotčených subjektů a změny jejich věcného i právního postavení v důsledku VZZ je možné dát příklad neuvedení obcí a majitelů nemovitostí (právnických i soukromých osob) v územích, v nichž se již dnes o rozšíření dobývacích prostorů za stávající limity vede diskuse. Podobně v případě regulace těžebního odvětví státem, vč. cenové regulace, budou dopady na dotčené subjekty nepochybně dalekosáhlé a popis těchto dopadů je nedostatečný, přestože ve VZZ lze určité informace najít a využít.
5. Vzhledem k tomu, že výčet subjektů je poměrně široký, že se předpokládá znovuzavedení institutu vyvlastnění, že se předpokládá zásah do práv mnoha různých subjektů, vč. těžařů a vzhledem k dalším skutečnostem, nelze přijmout tvrzení, že se nepředpokládají zásadní rizika navrhované úpravy.
6. Jednotlivá dílčí rizika se sice dále popisují, a nepřímo lze odvodit, že uváděná rizika jsou v rozporu se shora uvedeným tvrzením, že „...zásadní rizika navrhované úpravy se nepředpokládají“. Jednotlivá rizika však nejsou příliš strukturovaně popsána a jsou formulována převážně tak, že nepřijme-li se novela horního zákona, bude to velkým rizikem, zatímco rizika, která přijetím novely vyvstanou, jsou podceňována a jsou uváděna deklaratorně, ostatně stejně jako většina rizik z nepřijetí novely horního zákona s výjimkou teplotnosti.

7. V části věnované rizikům jsou zmiňovány územní limity lomu ČSA, avšak nikde dříve se o nich nepíše ani v souvislosti s dotčenými subjekty, ani s popisem problémů nebo s cílovým stavem. Z popisu rizik zjevně vyplývá – i když to není výslovně uvedeno – že cílem novely je mimo jiné v případě změny územních limitů výrazně urychlit a usnadnit využití zásob nyní ležících za nimi, z čehož lze nepřímo odvodit, že navrhovanou novelou se nutně zhorší postavení subjektů, jejichž majetek se dnes nachází za územními limity.
8. V části věnované rizikům je například uvedeno, že „...kvůli zastavení těžby na ČSA přijde o práci postupně kolem 2300 zaměstnanců CCG, což spolu s poklesem počtu pracovních míst u dodavatelských firem a dalšími nepřímými dopady bude znamenat ztrátu kolem 8 tisíc pracovních míst;“. Tomuto tvrzení je snad možné důvěřovat, ale rozhodně nelze přijmout tento argument bez souvislosti s jinými argumenty rovněž velkého společenského dosahu, jako je potenciální přesídlení blíže neuvedeného množství lidí, které uváděné riziko přímo implikuje. Ostatně toto riziko či vůbec logický konstrukt na který se uvedené riziko váže, není zpracováno v nákladech a přínosech ani se s ním nikde jinde v RIA nepracuje.
9. Nulová varianta uvádí, že z věcného hlediska by problémy, které má řešit VZZ, přetrvávaly, je tak využita jako další soubor tvrzení na podporu novely horního zákona. Smyslem nulové varianty je však snaha o objektivizaci, a to nejen negativ, ale i pozitiv nepřijetí daného předpisu. Nelze přijmout předpoklad, na kterém je nulová varianta postavena, že žádné přínosy nepřijetí VZZ a následně novely horního zákona neexistují. Je zjevné, že nedostatečné zpracování předchozích kapitol RIA, např. právě v případě identifikace dotčených subjektů a způsobů, jimiž budou dotčeny, vede k tomu, že následné kapitoly RIA jsou rovněž nedostatečné a opomíjejí zásadní faktory a vlivy, které v uvedené oblasti regulace působí či budou působit.
10. Náklady a přínosy jsou zpracovány nedostatečně, nejsou konzistentní a zdají se být v rozporu s některými tvrzeními uvedenými ve věcném záměru nebo v předcházejících částech RIA.
11. Není provedeno ani kvantitativní ani kvalitativní zhodnocení dopadů na různé skupiny, což není překvapivé, protože tyto skupiny a jejich vztah k navrhovanému VZZ nejsou v předchozích částech dostatečně popsány. Kvantifikace, přinejmenším u tzv. strategických vyhrazených nerostů je však nepochybně možná alespoň v hrubých rysech. Mělo by být možné alespoň zhruba odhadnout, v jakém rozsahu v případě kterých nerostů se bude novela týkat jakých subjektů, a z toho lze odvodit a finančně odhadnout náklady a přínosy pro jednotlivé subjekty a spočítat analýzu nákladů a přínosů podle běžně užívaných postupů.
12. V textu se například uvádí (v rizicích, nikoliv v nákladech), že by „cena tepla spotřebitelům vzrostla na 2-3 násobek stávajících nákladů.“, aniž by byl tento odhad vysvětlen, opírá-li se však o skutečné výpočty (či odhady postavené na reálných číslech), pak je zřejmé, že náklady a přínosy lze počítat (a jsou někde spočítány) i pro skupiny, dotčené regulací tak nepřímo, jako jsou spotřebitelé tepla z CZT. Současně lze jako příklad nedostatečného

rozpracování analýzy nákladů a přínosů v RIA uvést, že snížení cen tepla pro spotřebitele závislé na CZT bude nákladem výrobců tepla, nebo těžbařů, nebo jiných subjektů v hodnotovém řetězci výroby tepla – jinými slovy státní regulací může dojít k tomu, že soukromé subjekty budou dotovat cenu tepla pro konečné spotřebitele, jak alespoň vyplývá z tvrzení, která jsou v RIA uvedena.

13. Konzultace jsou popsány nedostatečně, protože nelze poznat, zdali diskuse ministra Martina Kuby se zástupci těžebních společností a představitelů CZT byla formalizována ve smyslu sběru připomínek a jejich vypořádání, nebo zdali se jednalo o několik diskusních setkání (jak se zdá z textu vyplývat). V každém případě však z RIA není zřejmé, v jakých oblastech se dohody nepodařilo dosáhnout, z jakých důvodů, zdali v některých oblastech bylo dosaženo dohody a v jiných nikoliv, apod. Váhu, závažnost a obsah stanovisek konzultovaných subjektů a jejich výhrady tedy nelze posoudit – vzhledem k tomu, že RIA uvádí, že „...výsledek (diskusí) nevedl k dohodě..“, lze očekávat, že výhrady byly závažné – a RIA by měla jednoznačně zdůvodnit, že nová regulace v podobě, v jaké je navrhována, se je nezbytná i přes nesouhlas významných subjektů, které budou regulací dotčeny.

14. Z RIA vyplývá, že celá řada dotčených subjektů konzultována nebyla. Například obce či kraje, a to ani zastoupené Svazem obcí a měst nebo Asociací krajů, ani nebyli konzultováni zástupci obcí, na které mohou být dopady nové úpravy – například v případě následného posunutí územních limitů – dalekosáhlé. Nebyli patrně konzultováni ani zástupci vlastníků nemovitostí či přímo někteří významní vlastníci, i když alespoň v některých případech by to asi bylo možné.

### **III. Závěr:**

Vzhledem k tomu, že RIA je i po přepracování nedostatečně zpracována a vykazuje celou řadu závažných nedostatků, a vzhledem k tomu, že se jedná o zákon, který se bude dotýkat velkého množství subjektů zcela zásadním způsobem, navrhuje Komise RIA vrátit dokument s požadavkem na zpracování hodnocení dopadů regulace v plném rozsahu a důsledně podle ducha metodiky hodnocení RIA, včetně kvalitního zpracování analýzy nákladů a přínosů. Až bude toto hodnocení zpracováno, je připravena se Komise RIA hodnocením dopadů opětovně zabývat. **Bez tohoto dopracování však Komise RIA n e d o p o r u č u j e Závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.**  
předseda komise