

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

Práce na přípravě předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, byly vyvolány snahou o optimalizaci personálního složení a místní působnosti orgánů státní báňské správy s přihlédnutím k možnostem rozpočtu kapitoly 348 (ČBÚ). Návrhu novely je využito rovněž k předložení legislativních změn, které vyplynuly z vyhodnocení účinnosti regulace dané zákonem č. 451/2016 Sb., kterým se měnil zákon č. 61/1988 Sb. Tato část novely se opírá o zkušenosti z výkonu vrchního dozoru prováděného orgány státní báňské správy.

K předkládanému návrhu byl zpracován přehled dopadů návrhu právního předpisu jako podklad pro zařazení do Plánu legislativních prací vlády na rok 2020.

1 Zhodnocení platného právního stavu

Organizace státní báňské správy

Státní báňskou správu tvoří Český báňský úřad (dále jen „ČBÚ“) a osm obvodních báňských úřadů (dále jen „OBÚ“). Jejich působnost je vymezena ustanovením § 38 a násl. zákona č. 61/1988 Sb. Počet systemizovaných míst (služebních a pracovních) v orgánech státní báňské správy činil k 1. lednu 2019 195 z toho 136 míst služebních. Český báňský úřad se zavázal v rámci optimalizace výdajů na státní báňskou správu snížit k 1. lednu 2020 počet služebních míst na Obvodním báňském úřadu v Liberci o 2 a zároveň neobsazovat v roce 2020 místo předsedy Obvodního báňského úřadu v Liberci, které od roku 2021 následně zruší. Tím dojde k úspoře prostředků na platy v celkovém objemu 1 726 tis. Kč.

Zrušení místa předsedy Obvodního báňského úřadu v Liberci musí předcházet zrušení tohoto úřadu a převedení jeho místní příslušnosti na jiný obvodní báňský úřad, proto je tato novela předkládána. Návrh zákona ruší Obvodní báňský úřad pro území Libereckého kraje a Vysočiny, sídlící v Liberci. Jeho místní příslušnost pak předává Obvodnímu báňskému úřadu se sídlem v Hradci Králové.

Důvodem, proč je optimalizace státní báňské správy řešena prostřednictvím rušení právě libereckého báňského úřadu, je pokles agendy tohoto úřadu v oblasti těžby radioaktivních surovin, na kterou je dlouhodobě specializován; proto byla i místní příslušnost v kraji Vysočina svěřena tomuto úřadu. Ukončením těžby na ložisku Rožná v Kraji Vysočina však ztrácí uvedený způsob rozdělení místní příslušnosti smysl.

Vývoz a dovoz výbušnin

Vývoz výbušnin podléhá předchozímu povolení podle § 25c odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb. Povolení se vydává mj. na základě předloženého dokladu o konečném užití vyhotoveného orgánem třetích zemí, na jejichž území se mají výbušniny dovézt (dále jen „třetí země“), doplněného o antireexportní doložku. Vynucování této antireexportní doložky v dokladech vydávaných příslušnými orgány třetí země se ukazuje jako nevhodné. V mnoha případech totiž, bez benevolence vydávajícího orgánu třetí země, není možné tuto antireexportní doložku zapracovat do dovozních povolení, jelikož pro tyto účely využívají definované strukturované formuláře. Tato skutečnost je významnou administrativní překážkou organizací připravujících vývoz výbušnin z České republiky pro uskutečnění obchodní transakce.

K dovozu výbušnin, stejně jako k vývozu výbušnin, se podle § 25c odst. 7 zákona č. 61/1988 Sb. vyjadřuje řada orgánů státní správy, bez vazby na účel povolení (tj. především legitimizovat

oprávněnost příjemce nakládat s výbušninami). Bez vydaných vyjádření některých orgánů státní správy nelze povolení vydat, což působí komplikace žadatelům o povolení dovozu.

Převoz vzorků výbušnin

Převoz výbušnin je upraven ustanoveními § 22 a násl. zákona č. 111/1994 Sb. a Evropskou dohodou o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR). Z těchto předpisů vyplývající omezení vyžadují mj. klasifikaci materiálu pro účely přepravy a certifikaci příslušných typů obalů bez ohledu na povahu výbušnin. Tento fakt značně komplikuje situaci ČBÚ při výkonu pravomoci orgánu dozoru na trhem podle zákona č. 90/2016 Sb., jejímž cílem je kontrolovat plnění technických požadavků na výbušniny, konkrétně pak též u trhavin vyráběných mobilními jednotkami v místě spotřeby. Ty totiž pro účely přepravy zpravidla nejsou klasifikovány, jelikož výrobci zvolený způsob posuzování shody, resp. zajišťování jejich kvality, nemusí vždy vynucovat provádění fyzikálně chemických zkoušek spojených s nezbytnou přepravou vzorků, čemuž přispívá i skutečnost, že typové přezkoušení a certifikace takovýchto trhavin zpravidla proběhly v zahraničí v dikci mateřských společností majících podíl v některých dceřiných subjektech na území České republiky. Zdejší výrobci těchto trhavin tak zpravidla nedisponují administrativními a technickými prostředky pro přepravu vzorků, které by ČBÚ mohl při zmíněné kontrolní pravomoci využít. Jelikož množství vyráběných trhavin v místě spotřeby neustále roste, zvyšuje se potřeba zaměřit kontrolní pravomoc ČBÚ i na tyto specifické výbušniny.

Provádění prací spojených s použitím výbušnin

Rozhodnutí o povolení trhacích prací velkého rozsahu mají být podle § 27 odst. 3 zákona č. 61/1988 Sb. zasílána krajskému ředitelství Policie České republiky podle sídla povolujícího OBÚ. Vzhledem ke skutečnosti, že převážná většina obvodních báňských úřadů má již stanovenou místní příslušnost pro dva kraje, může při doslovném výkladu příslušného ustanovení docházet k situaci, že povolení obdrží krajské ředitelství Policie České republiky, jehož územním obvodu se trhací práce nebudou provádět, a toto povolení postupuje místně příslušnému útvaru v jiném kraji. Tento stav zbytečně zatěžuje útvary Policie České republiky a je žádoucí tento stav napravit.

Dosavadní rozsah zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky o používání výbušnin při provádění trhacích prací uvedený v § 27 odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb., na jehož základě byla v minulosti vydána vyhláška č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin, je velmi strohé. S ohledem na Legislativní pravidla vlády a moderní přístup k tvorbě podzákoných předpisů tedy jen s obtížemi dovoluje dosáhnout legislativních změn v prováděcí vyhlášce č. 72/1988 Sb., jejíž obsah je poplatný technologii provádění trhacích prací době vydání a navíc již plně nekoresponduje s povinnostmi v jiných právních předpisech. Tento stav je potřeba napravit.

Způsobilost k nakládání s výbušninami

Zákon č. 61/1988 Sb. podmiňuje bezúhonnost k nakládání s výbušninami nespácháním vybraných trestných činů, což se dokládá výpisem z Rejstříku trestů a z analogických rejstříků členských států Evropské unie. Tento stav však již nereflektuje změnu na trhu práce nejen v oboru výbušnin, kdy se osoby hodlající nakládat s výbušninami rekrutují i z řad státních příslušníků jiných států než České republiky a dalších členských států Evropské unie. Pro tyto osoby současná právní úprava totiž nepodmiňuje bezúhonnost absencí spáchání trestných činů na území, ze kterého pocházejí. Tím dochází k diskriminaci státních příslušníků členských států Evropské unie vůči státním příslušníkům ze třetích zemí.

Zákon č. 61/1988 Sb. ponechává podmínky získávání zdravotní způsobilosti k nakládání s výbušninami na zvláštních právních předpisech – na zákoně č. 373/2011 Sb. a prováděcí vyhlášce č. 79/2013 Sb. Jí stanovené zdravotní kontraindikace vylučující způsobilost k nakládání s výbušninami však pokrývají jen osoby z řad zaměstnance, nikoliv osoby samostatně výdělečně činné. Vzhledem k narůstajícímu počtu tohoto typu podnikatelů se tedy dosavadní právní úprava jeví jako nedostatečná.

2 Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

Navrhovaná právní úprava směřuje k nastavení vhodné organizace státní báňské správy tak, aby státní báňská správa mohla i nadále zajišťovat efektivní výkon svých činností v intencích rozpočtových prostředků. Zároveň je motivována snahou přiblížit dostupnost státní báňské správy v kraji Vysočina.

Rovněž se snaží vyjasnit a zkvalitnit právní úpravu nakládání s výbušninami co se týče podmínek pro fyzické osoby pro nakládání s výbušninami a provádění trhacích prací, stanovit možnosti pro přepravu vzorků vybraných výbušnin akreditovaným subjektům po pozemních komunikacích a odstranit administrativní překážky při povolování vývozu a dovozu výbušnin.

Organizace státní báňské správy

Optimalizaci činnosti orgánů státní báňské správy navrhovaná právní úprava řeší změnou organizace obvodních báňských úřadů, konkrétně pak zrušením OBÚ pro území krajů Libereckého a Vysočina, jenž sídlí v Liberci. Jím zastávanou působnost se navrhuje řešit převedením agendy pod územně výhodně umístěný obvodní báňský úřad – tedy OBÚ pro území krajů Královéhradeckého a Pardubického se sídlem v Hradci Králové.

Vývoz a dovoz výbušnin

Administrativní překážky při povolování vývozu výbušnin navrhovaná právní úprava odstraňuje připuštěním alternativních nástrojů místo povolení orgánů třetích zemí s antireexportní doložkou, a to povolením orgánů třetích zemí nebo prohlášením zahraničního konečného uživatele s vloženou antireexportní doložkou. Vzhledem ke skutečnosti, že doklad vydaný orgánem třetího státu má vyšší právní váhu, a tudíž garantuje legitimní nakládání s výbušninami na území třetího státu, se povinnost zpracování antireexportní doložky vyžaduje pouze u dokumentů vystavených obchodním partnerem vyvážející organizace. ČBÚ zavedením takového postupu přistupuje k praxi uplatňované při vývozu materiálu dvojího užití.

Administrativní překážky při povolování dovozu výbušnin navrhovaná právní úprava odstraňuje odbouráním stanovisek dotčených orgánů státní správy. Vydávání povolení k dovozu by pak mělo sledovat svůj primární cíl – tedy legitimizovat oprávněnost příjemce nakládat s výbušninami na území České republiky.

Převoz vzorků výbušnin

Převoz vzorků vybraných výbušnin (výlučně trhavin vyráběných mobilními jednotkami v místě spotřeby) navrhovaná právní úprava ponechává v režimu Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí s tím, že vymezuje určitá ustanovení přílohy A k této dohodě, které se za definovaných podmínek při přepravě neuplatní, aniž by za běžně předvídatelných podmínek přepravy došlo k vyššímu nebezpečí, než jaké by představoval převoz výbušnin taková ustanovení splňující. Navržené ustanovení by mělo tvořit výjimku ve smyslu čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu 2008/68/ES. Výjimka bude omezena na výbušniny méně citlivé ke vnějším podnětům, což zajistí, že nedojde k přepravě vzorků výbušnin, které by za běžných podmínek nebyly připuštěny k přepravě.

Provádění prací spojených s použitím výbušnin

Odstranění překážek pro efektivní informační spolupráci mezi obvodními báňskými úřady a Policií České republiky o trhacích pracích velkého rozsahu spočívá v zavedení principu, kdy orgán báňské správy informuje ten útvar Policie České republiky, v jehož obvodu působnosti se trhací práce mají provádět. Tím rovněž dojde k odstranění případných administrativních nákladů spojených s postupováním podání věcně nepříslušným orgánům státní správy. Pokud jde o možnost legislativně měnit vyhlášku upravující provádění trhacích prací, navrhovaná právní úprava se snaží do zákona

č. 61/1988 Sb. vložit optimální zmocňovací ustanovení, které by pokrylo okruh zamýšlených úprav na poli provádění trhacích prací v podzákoněm předpise.

Způsobnost k nakládání s výbušninami

Přežití podmínky pro nakládání s výbušninami navrhovaná právní úprava nahrazuje podmínkami platnými pro širší okruh fyzických osob, které hodlají nakládat s výbušninami. Konkrétně, bezúhonnost fyzických osob se navrhuje prověřovat skrze rejstříky trestů a obdobné evidence vedené ve státě, jehož má daná fyzická osoba státní příslušnost, jelikož se lze důvodně domnívat, že v něm tráví převážnou část svého života a případné závažné činnosti se dopouští primárně tam. Zdravotní způsobilost se pak navrhuje prověřovat hodnocením zdravotního stavu bez ohledu na skutečnost, zda je fyzická osoba zaměstnancem nebo podnikatelem, resp. osobou samostatně výdělečně činnou, a to skrze zdravotní kontraindikace stanovené vyhláškou č. 79/2013 Sb.

3 *Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku*

Bez náležitých změn v organizaci státní báňské správy hrozí v důsledku útlumu dobývání ložisek uranových rud v Kraji Vysočina neúčelné vynakládání prostředků na správní a kontrolní činnost ze strany obvodního báňského úřadu sídlícího v Liberci v případě, že mu bude zachována působnost i v Kraji Vysočina. Bez náležitých změn v organizaci státní báňské správy by rovněž, s ohledem na změny v systemizaci služebních míst od 1. ledna 2020 schválených usnesením vlády ze dne 18. listopadu 2019 č. 811 a s ohledem na možnosti rozpočtové kapitoly 348, bylo nutné přistoupit k individuálnímu zrušení vybraných míst v jednotlivých orgánech státní báňské správy, což by s ohledem na širší svěřených kompetencí a poměrně nízké personální obsazení jednotlivých báňských úřadů mohlo vést k ochromení výkonu státní báňské správy.

Navržené změny v oblasti výbušnin jsou pak nezbytné v zájmu odstranění zbytečné administrativní zátěže jak orgánů státní správy, tak i subjektů nakládajících s výbušninami na území České republiky, a v zájmu nastolení vysoké míry ochrany a bezpečnosti provozu při nakládání s výbušninami.

4 *Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky*

Navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Vychází ze zásad uvedených v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod, zejména ze zásady zákonnosti uvedené v čl. 2 odst. 3 Ústavy, zásady zákonného výkonu veřejné moci uvedené v čl. 2 odst. 3 Listiny, a plně respektuje ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny (ukládání povinností jen na základě zákona).

5 *Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, popřípadě i s legislativními záměry a s návrhy předpisů Evropské unie*

Navrhované právní úpravy, co do organizace státní báňské správy, se právní předpisy Evropské unie ani judikatura soudních orgánů Evropské unie přímo netýkají. Totéž platí o aspektech nakládání s výbušninami, s výjimkou přepravy vzorků výbušnin. Jí se nepřímo dotýká nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 765/2008, resp. nařízení Evropského parlamentu a Rady 2019/1020, a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU. Tyto právní předpisy Evropské unie shodně vynucují, aby orgán dozoru náležitě vykonával kontroly plnění technických požadavků mj. na výbušniny. Navrhovaná právní úprava tedy dává, co se týče přepravy vzorků výbušnin, kontrolnímu orgánu nástroje pro kontroly takových druhů výbušnin, které se standardně nepřeppravují. Tyto nástroje přispívají k naplňování zmíněných právních předpisů Evropské unie. Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR) sice výjimku pro dané potřeby nepřipouští, jelikož se nejedná o nouzové případy a další okolnosti podle kapitoly 1.1.3.1 přílohy A

k ADR, nicméně čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/68/ES, jenž vynucuje aplikaci ADR v členských státech Evropské unie, připouští národní časové omezené výjimky.

Předložený návrh úpravy zákona č. 61/1988 Sb. tedy není v rozporu právními předpisy Evropské unie, s judikaturou soudních orgánů Evropské unie ani s obecnými zásadami práva Evropské unie.

6 *Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána*

Navrhovaná právní úprava zákona č. 61/1988 Sb. nemá žádné vazby na mezinárodní smlouvy, jimiž je ČR vázána. Výjimku tvoří vazba na již zmíněnou Evropskou dohodu o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR), jejíž souvztažnost na přepravu vzorků výbušnin již byla popsána v předchozí kapitole.

7 *Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí*

Navrhovaná právní úprava bude mít finanční dopady na státní rozpočet, neboť se předpokládá úspora finančních prostředků vynakládaných na státní zaměstnance podle rozsahu rušených služebních míst. Na specifické skupiny obyvatel, na rovnost mužů a žen, na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením ani národnostní menšiny se žádný dopad neočekává.

8 *Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů*

Navrhovaná právní úprava nemá k ochraně osobních údajů a ochraně soukromí žádný vztah, nevynucuje ani nepředpokládá zpracovávání osobních údajů.

9 *Zhodnocení korupčních rizik*

Navrhovaná právní nezavádí žádné nové kompetence orgánů státní správy, pouze změnou upravuje organizační uspořádání orgánů státní báňské správy. ČBÚ jsou v rámci organizační struktury státní báňské správy nastavena pravidla pro rozhodovací pravomoci a odpovědnost za přijatá rozhodnutí.

10 *Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu*

Navrhovaná právní úprava nebude mít žádný dopad na bezpečnost nebo obranu státu. Výjimku tvoří zavedení přísnějších podmínek pro prověřování bezúhonnosti osob jakožto státní příslušníků nečlenských států Evropské unie, což ve svém důsledku může přispět k vyšší bezpečnosti.

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I

K novelizačnímu bodu 1 (změna § 25c odst. 5)

Za účelem odstranění administrativních překážek žadatelů o povolení vývozu, jakož i za účelem zefektivnění řízení o vydání povolení k vývozu, se proto navrhuje odstoupit od vynucování antireexportní doložky schválené dozorovým orgánem ve vydaném dovozním povolení. Navrhuje se tuto reexportní doložku uvádět pouze v případě, že žadatel nepředloží dovozní povolení vydané dozorovým orgánem země konečného uživatele, ale předloží pouze prohlášení o konečném užití výbušnin potvrzené konečným uživatelem výbušnin.

K novelizačnímu bodu 2 (změna § 25c odst. 7)

Navrženými změnami se odstraňuje povinnost vyžadovat a vyčkávat na stanoviska dotčených orgánů státní správy při povolování dovozu výbušnin. Součinnost tedy bude vyžadována pouze při vývozu výbušnin mimo území členských států Evropské unie.

K novelizačnímu bodu 3 (změna § 25h odst. 5)

Do zákona č. 61/1988 Sb. se navrhuje založit ustanovení pro stanovení výjimky z vybraných ustanovení Evropské dohody o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR), která (při zajištění bezpečnosti) umožní vzorky zejména trhavin vyráběných mobilními jednotkami v místě spotřeby v omezeném množství a za definovaných podmínek převážet z rozhodnutí kontrolního orgánu akreditovaným subjektům za účelem provedení fyzikálně chemických zkoušek.

K novelizačnímu bodu 4 (změna § 27 odst. 3)

Navrhuje se, aby rozhodnutím o povolení trhací práce velkého rozsahu disponovalo od povolujícího obvodního báňského úřadu krajské ředitelství Policie ČR, v jehož obvodu se trhací práce provádí, tedy ve vazbě na místo provádění trhacích prací, namísto krajského ředitelství příslušného podle sídla obvodního báňského úřadu.

K novelizačnímu bodu 5 (změna § 27 odst. 6)

Dosavadní rozsah zmocnění neodpovídá potřebě, které je v souvislosti s prováděním trhacích prací nutné řešit, např. právě prováděcím právním předpisem. Za účelem případných změn je proto žádoucí zmocnění vhodně upravit, aby vyhláška č. 72/1988 Sb., o používání výbušnin, ve znění pozdějších předpisů, nekolidovala s ústavním pořádkem České republiky.

K novelizačnímu bodu 6 (změna § 34 odst. 4)

Ustanovení o bezúhonnosti se navrhuje upravit tak, aby nebylo možné na státní příslušníky třetích zemí, žijících do doby zaměstnaní na území České republiky, pohlížet bez dalšího jako na bezúhonné osoby.

K novelizačnímu bodu 7 (změna § 34 odst. 5)

Vzhledem k tomu, že zdravotní kontraindikace podle vyhlášky č. 79/2013 Sb. nejsou použitelné pro podnikající fyzické osoby, navrhuje se ustanovení vhodně rozšířit tak, aby se k ověřování zdravotní způsobilosti těchto osob přistupovalo stejně jako k ověřování osob v postavení zaměstnance, a docílila se tak vysoká míra bezpečnosti provozu na pracovištích, kde se nakládá s výbušninami, bez ohledu na povahu subjektu, který s těmito výbušninami nakládá.

K novelizačnímu bodu 8 (změna § 34 odst. 6)

Navrhuje se odstranění kompetence obvodních báňských úřadů posuzovat odbornou způsobilost osob, kterým není vydáváno oprávnění nebo osvědčení na základě žádosti podle zákona č. 61/1988 Sb., čímž se odstraňuje dnes již překonaná úprava, která byla do zákona vložena novelizačním zákonem č. 376/2007 Sb. V současné době již není potřeba speciální úprava pro tyto odbornosti a platí obecná příslušnost.

K novelizačnímu bodu 9 (změna § 38 odst. 1 písm. a) bod 5)

Změnou v uspořádání místní působnosti dvou obvodních báňských úřadů se optimalizuje činnost orgánů státní báňské správy. Obvodnímu báňskému úřadu pro území Libereckého kraje a Vysočiny, sídlícímu v Liberci, byla v minulosti svěřena působnost v Kraji Vysočina především kvůli dlouhodobé specializaci tohoto úřadu na dobývání ložisek radioaktivních nerostů, které zde probíhalo, stejně jako v Libereckém kraji. V návaznosti na útlum dobývání ložisek uranové rudy v Kraji Vysočina však ztrácí tato delimitace působnosti opodstatnění. Za těchto okolností je nutné přistoupit k optimalizaci místní příslušnosti orgánů státní báňské správy.

Vzhledem k organizační struktuře státní báňské správy se jako nejvhodnější řešení ukázalo svěření působnosti pro Kraj Vysočina obvodnímu báňskému úřadu se sídlem v Hradci Králové. Následkem toho pak, v intencích možnosti rozpočtové kapitoly 348, ztrácí opodstatnění zachovávat obvodní báňský úřad se samostatnou působností v rozlohou nejmenším Libereckém kraji. Ve snaze zachovat efektivní výkon dozoru a umožnit dotčených subjektům účelný kontakt se správním orgánem se počítá s ponecháním detašovaného pracoviště hradeckého báňského úřadu v Liberci (personálně redukováného).

K čl. II

Nabytí účinnosti zákona je stanoveno legislativně konformně s principem jednotných dat účinnosti (§ 3 odst. 4 věty první zákona č. 309/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů) ke dni 1. ledna 2021.