

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

A. OBECNÁ ČÁST

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 celkem 195 z toho 136 míst služebních. Z důvodu poklesu těžby radioaktivních surovin (srov. zejména ukončení těžby na ložisku Rožná v Kraji Vysočina), na kterou se dlouhodobě specializuje OBÚ pro území krajů Libereckého a Vysočina, se tento OBÚ potýká s poklesem správní a kontrolní agendy, následkem čehož ztrácí uvedený způsob rozdělení místní příslušnosti smysl.

Vývoz 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, 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 tamního orgánu a intervence tamního přejímajícího subjektu, není možné tuto antireexportní doložku zapracovat do dovozních povolení, jelikož pro tyto účely orgány mnohdy využívají definované strukturované formuláře. Tato skutečnost představuje pro organizace žádající o povolení k vývozu výbušnin z České republiky nezanedbatelnou administrativní překážku.

Informační součinnost mezi ČBÚ a orgány Celní správy České republiky

Dosavadní výměna informací mezi ČBÚ a orgány Celní správy České republiky (dále jen „orgány CS“) probíhá formou otrockého zasílání údajů z vydaných povolení k nabývání, předávání, tranzitu, dovozu a vývozu výbušnin (srov. § 25h odst. 3 zákona č. 61/1988 Sb.). Jak ČBÚ, tak orgány CS, přitom disponují informačními systémy, díky čemuž se tato forma výměny informací jeví jako přežitá. Role orgánů CS v intencích zákona č. 61/1988 Sb. se navíc omezuje pouze na činnosti související s celním řízením, a řada takovýchto údajů je pro orgány CS zbytečná.

Nadto ČBÚ u organizací disponujících povolení mj. k dovozu a vývozu výbušnin podle § 25f odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb. vynucuje oznamovací povinnost o čerpání daných povolení. Při existenci povinností vyplývajících z celních předpisů – podat celní prohlášení ve vztahu k dovozu a vývozu mj. výbušnin, disponují orgány CS řadou informací, které jsou duplicitní s údaji získávanými ČBÚ od týchž dovozců a vývozců, následkem čehož se povinnost organizací podle § 25f odst. 6 jeví zbytečná.

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 (nově dokonce pro tři), může při doslovném výkladu příslušného ustanovení docházet k situaci, že povolení obdrží krajské ředitelství Policie České republiky, v jehož územním obvodu se trhací práce nebudou provádět, a toto povolení postupuje místně příslušnému útvaru v jiném kraji. Doslovný výklad může zbytečně zatěžovat útvary Policie České republiky a je žádoucí tento stav 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 nereflexuje 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 ověřování 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 zaměstnanců, 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

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 provázání informačních systémů Celní správy České republiky a Českého báňského úřadu a dále k uskutečnění legislativních změn, které vyplynuly z vyhodnocení účinnosti regulace zavedené 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.

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 – OBÚ pro území krajů Královéhradeckého a Pardubického se sídlem v Hradci Králové.

Vývoz 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 zapracování antireexportní doložky vyžaduje pouze u dokumentů vystavených obchodním partnerem vyvážející organizace. ČBÚ zavedením takového postupu přistupuje k praxi uplatňované při vývozu materiálu dvojího užití.

Informační součinnost mezi ČBÚ a orgány CS

V zájmu efektivnějšího sdílení informací o vydaných povoleních podle zákona č. 61/1988 Sb. mezi ČBÚ a orgány CS se navrhuje změnit forma i obsah jejich sdílení: manuální forma předávání se navrhuje nahradit automatizovanou skrze příslušné informační systémy a tok informací od ČBÚ směrem k orgánům CS se navrhuje omezit na nezbytně nutné údaje související s povoleními dovozu a vývozu výbušnin. Recipročně pak nabízí tok nezbytně nutných informací z celních prohlášení

vztahujících se k vývozu a dovozu výbušnin od orgánů CS k ČBÚ, v důsledku čehož bude možné upustit od informační povinnosti dovozců a vývozců podle § 25f odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb.

Provádění prací spojených s použitím výbušnin

Odstranění překážek pro efektivní informační spolupráci s Policií České republiky o trhacích pracích velkého rozsahu spočívá v zavedení principu, kdy obvodní báňský úřad 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

Způsobilost 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 primárně 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 závadné činnosti se dopouští primárně tam. Výjimku pochopitelně tvoří státní příslušníci členských států Evropské unie, kteří mohou obdržet výpis z evidence Rejstříku trestů s přílohou, která obsahuje informace o odsouzeních v jiných členských státech Evropské unie. 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 šíři svěřených kompetencí a poměrně nízké personální obsazení jednotlivých báňských úřadů mohlo vést k ochromení výkonu státní báňské správy.

Navržené změny v oblasti výbušnin a výměny informací mezi ČBÚ a orgány CS 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.

Navrhované právní úpravy se co do výměny informací mezi ČBÚ a orgány CS nepřímo týká nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie, a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 70/2008/ES o bezpapírovém prostředí pro celnictví a obchod, které podporují elektronizaci celnictví. V otázce zpřístupňování údajů z celních prohlášení (tedy ve prospěch ČBÚ) sice tyto předpisy nejsou příliš benevolentní, čl. 12 odst. 1 a čl. 47 odst. 2 celního kodexu unie však sdílení určitých informací mezi orgány státní správy připouští, navíc navržený rozsah údajů sdílených orgány CS s ČBÚ plně odpovídá údajům, které by organizace jinak musely poskytovat ČBÚ ve smyslu § 25f odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb.

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.

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 nebude mít dopady na státní rozpočet ani veřejné rozpočty. Na podnikatelské prostředí bude mít navrhovaná právní úprava pozitivní vliv, a to díky navrhovanému odbourání administrativní zátěže vynucené opatřováním určitých podkladů pro povolení vývozu výbušnin a vynucené oznamovací povinností podle § 25f odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb. 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 navrhuje odstoupit od vynucování antireexportní doložky schválené dozorovým orgánem ve vydaném dovozním povolení. Navrhuje se tuto reexportní doložku přikládat 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 § 25f odst. 6)

Navrhuje se upustit od povinností organizací, jimž bylo vydáno povolení k dovozu a vývozu výbušnin, zasílat po skončení kalendářního pololetí informace o uskutečněných transakcích, jelikož ČBÚ bude těmito informacemi disponovat od orgánů CS z příslušných celních prohlášení (srov. další novelizační bod). Při té příležitosti se navrhuje změnit periodicitu a prodloužit lhůtu pro zaslání informací o uskutečněných transakcích na základě ostatních povolení (tj. k nabývání, předávání a tranzitu výbušnin), jelikož informace po skončení kalendářního pololetí, resp. lhůta 15 dnů po jeho skončení, se jeví jako zbytečně přísná. Nová periodičita – jednorocní, resp. lhůta pro splnění povinnosti 30 dnů po skončení kalendářního pololetí, se jeví přiměřená okolnostem, aniž by došlo ke snížení bezpečnosti.

K novelizačnímu bodu 3 (doplnění § 25f)

Orgánům CS se připouští možnost sdílet s ČBÚ informace o dovozech a vývozech výbušnin z celních prohlášení, a to v nezbytně nutném rozsahu – v mnoha ohledech odpovídajícím údajům, které by organizace jinak poskytovaly ČBÚ ve smyslu § 25f odst. 6 zákona č. 61/1988 Sb. Vzhledem k odlišnému způsobu identifikace výbušnin celními předpisy a zákonem č. 61/1988 Sb. se jen navrhuje doplnit sdílené informace o zboží a zemi odeslání nebo zemi určení, aby bylo možné každou transakci podle celního prohlášení přiřadit k jednotlivým povolením k dovozu nebo vývozu výbušnin. Na údaje o dovozech a vývozech výbušnin z celních prohlášení, které ČBÚ obdrží, se vztahuje povinnost mlčenlivosti uložená § 52 daňového řádu, a proto musí být explicitně upraveno prolomení této povinnosti.

K novelizačnímu bodu 4 a 5 (změna § 25g odst. 1 a § 25h odst. 3)

Role orgánů CS se podle zákona č. 61/1988 Sb. omezuje pouze na činnosti související s celním řízením, a kontrolní pravomoci dosud založené v § 25g odst. 1 a § 25h odst. 3 zákona č. 61/1988 Sb. ve vztahu k transakcím nesouvisejícím s dovozem nebo vývozem výbušnin se jeví zbytečné. Navrhuje se proto daná ustanovení upravit do podoby odpovídající zaměření orgánů CS.

K novelizačnímu bodu 6 (změna § 25j)

Navrhuje se bez náhrady vypustit slova „jako deklarant“, jelikož dané omezení je v rozporu s oprávněním nechat se při celním řízení zastupovat, které je stanoveno čl. 18 odst. 1 celního kodexu Unie. Navrhovanou změnou bude umožněno organizaci, které bylo povolení k vývozu nebo dovozu daného zboží uděleno, zvolit si formu přímého nebo nepřímého zastoupení s tím, že dané povolení se bude vztahovat ke zboží, které je navrhováno k propouštění do příslušného celního režimu.

K novelizačnímu bodu 7 (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 8 (změna § 34 odst. 4)

Ustanovení o bezúhonnosti se navrhuje upravit tak, aby nebylo možné na státní příslušníky třetích zemí, pohlížet bez dalšího jako na bezúhonné, a prověřování jejich bezúhonnosti se řídilo obdobnými zásadami jako u osob z řad státních příslušníků České republiky nebo členských států Evropské unie.

K novelizačnímu bodu 9 (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 10 (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.

K novelizačnímu bodu 11 a 12 (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. Vzhledem k organizační struktuře státní báňské správy se jako nejvhodnější řešení ukázalo svěřeni 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 dotčeným subjektům účelný kontakt se správním orgánem se počítá s ponecháním detašovaného pracoviště hradeckého báňského úřadu v Liberci (personálně redukováného). Změnou dojde k úspoře samostatně existujícího OBÚ, a platové prostředky na jeho předsedu, přičemž optimalizované finanční prostředky služebních míst budou převedeny k zajištění nových povinností souvisejících s agendou prekurzorů výbušnin.

K čl. II

Přechodné ustanovení předchází případům, aby organizace ve svém prvním oznámení o čerpání povolení (nově jen) k nabývání, předávání a tranzitu výbušnin za předchozí kalendářní rok neuváděly údaje, které již ČBÚ dříve poskytly v rámci pololetního oznámení. Rovněž přechodné ustanovení zachovává povinnost organizací oznámit ČBÚ čerpání povolení k dovozu a vývozu výbušnin za jedno kalendářní pololetí, za které ještě nebude disponovat údaji od orgánů CS.

K čl. III

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.