

Roman Makarius

Možnosti využití všech prostředků pro vyřešení střetů zájmu při povolování hornické činnosti

Horní právo, jehož tradice na území našeho státu sahají až do poloviny 13. století bylo vždy právní normou, která usilovala a podporovala těžbu nerostných surovin. Již samotný název, v současnosti platného horního zákona, který byl přijat jako zákon „o ochraně a využití nerostného bohatství“ dokazuje, že materie této právní normy zajišťuje ochranu ložisek nerostů tak, aby tato nemohla být znehodnocena a mohla být v současné i budoucí době využívána, jinými slovy těžena. Není bez zajímavosti povšimnout si i výrazu „bohatství“, který je v pořádku českého práva zcela ojedinělý. S výjimkou ústavy, která v čl. 7 rovněž mluví o přírodním bohatství, se s tímto výrazem ve spojitosti s jinými hmotnými předměty nesetkáme. Pojem „bohatství“ je jistě pojmem abstraktním, nelze však pochybovat o tom, že vyjadřuje vysokou hodnotu předmětu, se kterým je spojován, tedy s ložisky užitkových nerostů.

Horní právo je již více než 750 let charakterizováno dvěma atributy – horním regálem a horní svobodou. Prvý z nich – horní regál vyjadřuje výlučné právo, dříve panovníka, později státu, vlastnit, resp. disponovat s ložisky vyhrazených nerostů. Tato zásada platí i v současném horním zákoně (č. 44/1988 Sb.), který sice pojem horní regál nepoužívá, jednoznačně však v § 5 prohlašuje, že „nerostné bohatství tvoří ložiska vyhrazených nerostů“ a zároveň toto nerostné bohatství na území České republiky prohlašuje za vlastnictví České republiky. Z toho co jsem uvedl, je zřejmé, že všichni ti, kteří český stát řídili, si uvědomovali, že nerosty užitkových nerostů jsou skutečným bohatstvím. Nutno poznamenat, že ani v dobách socialismu nebyl horní regál nikdy zpochybněn.

Druhý z atributů horního práva – horní svoboda byla vyjádřením vůle představitelů státu umožnit intenzivní dobývání vyhrazených nerostů. Horní svoboda zaručovala a měla by i v současnosti zaručovat každému, kdo splňuje podmínky horního zákona, vyhrazené nerosty dobývat. Tento princip byl v době socialismu popřen tím, že právo dobývat vyhrazené nerosty bylo dáno pouze státním organizacím avšak bezprostředně po roce 1989 byl tento atribut legislativně restituován. Nejsm si však jist, že je horní svoboda v současné době právně realizovatelná, resp. vymahatelná.

Prosím, abyste prominuli můj krátký exkurs do nedávné, ale i vzdálenější minulosti, protože bez objasnění základních principů horního práva nelze kvalifikovaně hodnotit ani současné možnosti využívání, tj. dobývání ložisek nerostných surovin.

Úvodem bych rád vyjádřil názor, že současné horní právo reprezentované zákonem č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě umožňuje báňským podnikatelům těžit užitkové nerosty, ale zároveň i chrání zájmy vlastníků nemovitostí ohrožených nebo dotčených hornickou činností, respektuje zájmy obcí i zájmy životního prostředí. Jako právník nepokládám tyto zákony, a to zejména z hlediska legislativního za ideální, jsem však přesvědčen, že tyto zákony svůj společenský účel plní. Zákon, jako projev vůle zákonodárného orgánu a jeho následná aplikace však nejsou ve vzájemném souladu. Jejich rozpor má, podle mého názoru následující příčiny, a to:

- není důsledně respektován horní zákon v tom, že nerostné bohatství je nejenom majetkem státu, ale musí být chráněno výhradně s cílem jeho šetrného využívání, tedy, že je určeno k exploataci;
- není umožněna realizace těch právních nástrojů, které by, při dodržování ochrany práv a právem chráněných zájmů zajistily přístup k těžbě vyhrazených nerostů.

Nerespektování horního zákona z hlediska dosažení reálné možnosti ložisko vyhrazeného nerostu dobývat, nastává v okamžiku řešení střetů zájmů mezi zamýšlenou těžbou a právníckými, resp. fyzickými osobami, které budou hornickou činností ohroženy. Za zásadní pokládám nerespektování ustanovení § 33 odst. 1 horního zákona, podle kterého, cituji: „Jestliže jsou využitím výhradního ložiska ohroženy objekty a zájmy chráněné podle zvláštních předpisů, objekty a zájmy fyzických nebo právníckých osob, jsou organizace, orgány a fyzické a právnícké osoby, jimž přísluší ochrana těchto objektů a zájmů, povinny ve vzájemné součinnosti řešit tyto střety zájmů a navrhnout postup, který umožní využití výhradního ložiska při zabezpečení nezbytné ochrany uvedených objektů a zájmů“. Rozborem tohoto ustanovení horního zákona nutně dojdeme k závěru, že všechny ohrožené subjekty by měly být vedeny snahou nalézt takové řešení, které by umožnilo výhradní ložisko vytěžit. Úsilí směřující k znemožnění exploatace, které je zcela běžným jevem, je jednoznačně v rozporu nejenom duchem, ale i literou zákona. Současná praxe prokázala, že § 33 odst. 1 horního zákona respektován není, a že ani neexistuje vůle k jeho naplnění.

Je pochopitelné, že vlastníci nemovitostí mají na zřeteli svůj nemovitý majetek a z obav o jeho zachování, resp. nepoškození, hornickou činnost odmítají. V procesu povolování hornické činnosti se však nejedná pouze o nemovitý majetek fyzických nebo právnických osob, ale i o majetek státu, který je vlastníkem ložisek vyhrazených nerostů. Tato skutečnost je však v procesu řešení střetů zájmů málo respektována. Nutno připomenout, že podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Z toho vyplývá, že žádnému z nositelů vlastnických práv nemůže být na úkor druhého přisouzena větší právní síla ochrany.

Horní zákon však obsahuje taková ustanovení, která umožňují ložisko vyhrazeného nerostu vydobýt i tehdy, kdy k vyřešení střetů zájmu nedojde. K těmto právním instrumentům patří zejména institut vyvlastnění nebo zřízení užívacího práva. Toto je formulováno v § 31 odst. 4 horního zákona, podle kterého má organizace oprávnění nabývat nemovitosti nebo práva k nemovitostem rozhodnutím o vyvlastnění případně zřízením užívacího práva, k tomu, že ani zřízení užívacího práva, ani vyvlastnění podle horního zákona nebylo po roce 1989 realizováno, jsou zejména dva důvody. Prvý z nich je politický, protože již samotný pojem „vyvlastnění“ vyvolával asociace s předcházejícím režimem, ve kterém byl tento způsob likvidování soukromého vlastnictví zcela běžný. Stejně tak nikdy nebylo realizováno ani zřízení užívacího práva. Druhým, po právní stránce závažnějším důvodem je skutečnost, že vyvlastnění je Listinou základních práv a svobod, ve smyslu čl. 11 odst. 4 přípustné, avšak pouze ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Podmínka zákonnosti i náhrady za vyvlastněný majetek je splněna, resp. realizovatelná, problémem však zůstává v podmínce veřejného zájmu. Je nedostatkem současného právního řádu, že v žádné právní normě není veřejný zájem definován, ale především není určen subjekt, který by určitou činnost mohl za veřejný zájem prohlásit. Ideálním řešením z hlediska hornictví by bylo takové ustanovení horního zákona, které by těžbu výhradních ložisek deklarovalo jako činnost vykonávanou ve veřejném zájmu. Připouštím, že tato moje myšlenka je pro současnou dobu iluzorní, věřím však, že nejenom v oblasti hornictví, ale i v jiných národohospodářských oblastech bude nutno právní institut vyvlastnění realizovat.

Závěrem své přednášky bych chtěl vyslovit přesvědčení, že hornictví bude v současné i budoucí době stále sehrávat významnou národohospodářskou roli. Analýzy, na základě kterých byla již dříve vládou schválena surovinová politika státu, stejně jako v poslední době

zpracovaná aktualizace surovinové politiky jsou důkazem toho, že renomovaní národohospodáři pokládají využití našeho nerostného bohatství za nezbytnou podmínku prosperity naší republiky. Nedomnívám se, že se situace těžbařů v blízké budoucnosti rychle a výraznělepší, věřím však, že perspektiva českého hornictví je zejména z hlediska zajištění vlastních energetických zdrojů nezpochybnitelná.