

RECENZE

VÍCHA, O.: *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s., ISBN 978-80-7552-557-4.

Tato kniha je komentářem hned ke dvěma zákonům, a to k zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“), a k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“), obojí dle stavu účinnosti ke dni 1. 8. 2017. Tyto zákony tvoří jádro platného horního práva v České republice. Autor nepojednává o této problematice jen s ohledem na řešení zákonnou úpravu, ale komentuje ji s ohledem na širší souvislosti s dalšími zákony, s předpisy Evropské unie, jakož i s mezinárodní právní úpravou.

Jak to již v českém právním prostředí bývá, je déleodobá neměnnost právního předpisu spíše výjimkou. Autor však jednoznačně uvedl, ke kterému dni je jeho dílo zpracováno. Od uvedeného data došlo k dílčí změně zákona o hornické činnosti zákonem č. 91/2018 Sb. s účinností ode dne 15. 6. 2018. Tato změna je ovšem pouze o zrušení dílčích ustanovení souvisejících s ověřením souladu návodu k používání výbušniny podle § 24. Celkově se stále jedná o dílo veskrze aktuální.

Předchozí komentáře k uvedeným zákonům pochází z roku 2013, avšak tyto zákony byly v mezidobí vícekrát měněny, a proto recenzovaný komentář představuje žádoucí dílo a významný přínos pro každého, kdo potřebuje blíže osvětlit otázky spojené s výkladem této právní úpravy. O to více, že autor komentáře se danou problematikou dlouhodobě a se zaujetím zabývá. V letech 1999 až 2012 pracoval na legislativním odboru Ministerstva životního prostředí v Praze, kde již se danou problematikou zabýval, a nyní působí jako odborný asistent na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Zkušenosti autora jsou zjevně nejen vědecky teoretické, nýbrž také získané z praxe, což ostatně je z předmětné knihy patrné a prospívá jí. Autor totiž vnímá předmětnou problematiku v širších souvislostech a dopadech a své zkušenosti předává čtenáři. Neopomíná přitom uvádět také související judikaturu.

O vysoké kvalitě komentáře ostatně svědčí i osoby, které knihu recenzovaly v souvislosti s jejím vydáním. Jedná se o fundované odborníky se zkušenostmi jak akademickými, tak praktickými, a to doc. JUDr. Ivanu Průchovou, CSc., z katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, a JUDr. Libora Dvořáka, Ph.D., zkušeného environmentálního právníka, ředitele legislativního odboru Ministerstva životního prostředí.

K orientaci v knize přispívá obsah umístěný na jejím začátku, následují poměrně dlouhé seznamy zkratk a předpisů citovaných v komentáři, pak teprve se čtenář dostane k předmluvě autora a úvodu. Úvod je vtipně uvozen známou citací z Cimrmana. Úvod má svým obsahem ambici uvést čtenáře do problematiky také v historických souvislostech a představením pramenů horního práva, a to i mezinárodních a unijních.

Ve svém jádru je kniha rozdělena na předmětné dva zákony. Je tedy uceleně komentován horní zákon, nechybí dokonce komentář vybraných ustanovení novel a přehled prováděcích předpisů. Druhá polovina této obsáhlé knihy je pak věnována samostatnému komentáři zákona o hornické činnosti, jenž také obsahuje komentář vybraných ustanovení novel a přehled prováděcích předpisů.

Na konci knihy čtenář nalezne obsáhlý a členěný výčet použité literatury, shrnutí v anglickém jazyce, krátkou informaci o autorovi a věcný rejstřík.

Lze tedy konstatovat, že po obsahové stránce je kniha členěna velmi přehledně. Pro účely této recenze se však nelze ubránit dojmu, že čtenářsky přívětivějšího řešení by bylo dosaženo záměnou umístění obsáhlých seznamů zkratk a citovaných předpisů s informacemi o autorovi, a to přesto, že struktura tohoto komentáře odpovídá obecně používané struktuře komentářů zákonů.

Knih je i díky všemu uvedenému, včetně odbornosti autora, využitelná pro rozmanitý okruh čtenářů a využitelná nejen pro osoby prakticky působící v oblasti hornictví, ale také například pro úředníky správních orgánů, soudce či advokáty řešící věci související s touto problematikou, pro osoby působící na vysokých školách, v oblasti vědy a výzkumu, jakož i pro vlastníky či uživatele nemovitostí a další osoby dotčené hornickou činností nebo činností prováděnou hornickým způsobem, potažmo tedy pro širokou veřejnost.

Autor komentáře se nevyhýbá kritickému přístupu k současnému nastavení některých souvislostí v této právní úpravě. Například na straně 294 uvádí, že *„odstraněním možnosti vyvlastnit nemovitosti, pod kterými se nachází výhradní ložiska, vznikla disproporce mezi postavením státu jako vlastníka nerostného bohatství a postavením vlastníků příslušných nemovitostí“*. Jakkoli může být předmětem další polemiky použití slova „disproporce“, respektive zda vznikla, nebo naopak měla být příslušnou novelou ta existující odstraněna, nezpochybnitelné je, že praktické využití výhradních ložisek může být napříště zcela zmařeno. Dotýká-li se totiž zájmů jiných vlastníků nemovitostí, což zpravidla bývá, bez dohody i jen s jediným z nich nelze záměr využívání výhradního ložiska realizovat.

Uvedený závěr a zmíněná obava autora komentáře se prakticky naplňují, přičemž lze uvést například závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, dostupného z www.nssoud.cz, který se vztahuje k institutu řešení střetu zájmů podle § 33 horního zákona a v rámci jehož odůvodnění soud konstatoval následující. Předchozí vyřešení střetů zájmů dle § 33 horního zákona představuje institut speciální pro oblast horního práva,

jehož účelem je především konsenzuální vyřešení konfliktu zájmů mezi těžební organizací a osobami, které mohou být těžbou ohroženy. Těžba nerostů je dle současné právní úpravy především podnikatelskou činností soukromých osob. Z Ústavy nelze dovodit paušální závěr o ústavně chráněném veřejném zájmu na těžbě vyhrazených nerostů. Stát jako vlastník těchto nerostů má pouze povinnost dbát o jejich šetrné využívání. Těžbu nerostů je třeba považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležit bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejích společenských přínosech, například v podobě vytvoření nových pracovních míst.

Autor komentáře neopomíná věnovat se také věcem, které jsou obecně mylně považovány spíše za okrajové, jakou je například problematika rozhodování správních orgánů o pochybnostech, kterou také komentované zákony upravují.

Horní zákon v § 3 odst. 3 stanoví, že „*v pochybnostech, zda některý nerost je nerostem vyhrazeným nebo nevyhrazeným, rozhodne Ministerstvo průmyslu a obchodu v dohodě s ministerstvem životního prostředí České republiky*“. Podle § 41 horního zákona se na toto rozhodování nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*správní řád*“). Komentář rozvádí, že přesto se některá ustanovení správního řádu na toto rozhodování použijí, a to základní zásady činnosti správních orgánů, a rozhodnutí o odstranění pochybností je vydáváno podle části čtvrté správního řádu. Rozhodnutí o nerostu jako vyhrazeném pak představuje související povinnosti pro organizace, tj. právnické a podnikající fyzické osoby ve smyslu § 5a horního zákona. Komentář předpokládá možnost zahájit řízení jak na žádost, tak z moci úřední. Otázka je, nakolik je stále důvodná výjimka pro toto rozhodování ze správního řízení, když v rámci následného soudního přezkumu by takové rozhodnutí zřejmě bylo považováno za rozhodnutí pro postupy u správního soudu.

Zákon o hornické činnosti stanoví v § 4, že „*v pochybnostech, zda jde o hornickou činnost a nebo zda jde o činnost prováděnou hornickým způsobem, rozhodne Český báňský úřad po projednání s dotčenými ústředními orgány státní správy*“, v § 21 odst. 2, že „*v pochybnostech, zda jde o trhací práce, rozhoduje Český báňský úřad. V pochybnostech, zda jde o výbušninu, rozhoduje Český báňský úřad, který si k tomu též vyžádá zejména vyjádření Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany a Českého úřadu pro zkoušení zbraní a střeliva*“, a v § 39 odst. 3, že „*v pochybnostech, zda vrchní dozor podle odstavce 1 náleží do působnosti orgánů státní báňské správy, rozhodne Český báňský úřad v dohodě s jiným dotčeným orgánem státního odborného nebo obdobného dozoru*“. Komentář mimo jiné opět upozorňuje na skutečnost, že rozhodnutí o pochybnostech má následný vliv na povinnosti organizací, tj. právnické a podnikající fyzické osoby ve smyslu § 3a zákona o hornické činnosti. Zákon o hornické činnosti nevyklučuje plné použití při rozhodování ustanovení správního řádu, tj. i ustanovení části druhé a třetí o správním řízení.

Již v závěrečné části úvodu autor upozorňuje na zastaralost současné právní úpravy a její roztržičnost. Opodstatněnost úvahy o vhodnosti nové komplexní

právní úpravy *de lege ferenda* je zcela zjevná. Vždyť současná právní úprava byla přijata ještě za dob socialistického zřízení a pojmově tomu i odpovídá a byla přijata více zákony, což může činit potíže při používání této právní úpravy. I s ohledem na uvedené lze vítat ucelený komentář k oblasti horního práva, který pomáhá překonat aplikační potíže a problematiku v souvislostech objasňuje.

Celkově lze konstatovat, že jde o velmi přínosnou knihu. Problematika je zpracována komplexně a přehledně. Kniha umožňuje pochopení důvodů, respektive účelu dané právní úpravy. Přispívá ke srozumitelnosti dané problematiky a ke správnému vykládání a používání horního zákona a zákona o hornické činnosti. Je prakticky využitelná, zároveň má i vědeckou hodnotu.

JUDr. Aleš Sova