

Právní analýza legislativních možností útlumu uhlí

Pro Pracovní skupinu č. 2 Uhlé komise zpracovaly

Mgr. Kristína Šabová, Frank Bold Society, z.s., kristina.sabova@frankbold.org

Mgr. Laura Haiselová, Frank Bold Society, z.s., laura.haiselova@frankbold.org

V Brně dne 12. 12. 2019

Tento materiál vznikl v rámci činnosti Uhelné komise – poradního orgánu vlády ČR ustaveného usnesením vlády č. 565 ze dne 30. července 2019. **Analýza relevantní legislativy z hlediska útlumu uhlí** byla stanovena jako jeden z úkolů pracovní skupiny č. 2 na jednání dne 18. 10. 2019.

Stanovení konkrétního data a způsobu ústupu od uhlí jsou úkolem samotné Uhelné komise, tento dokument se proto zaměřuje pouze na jeho možné legislativní zakotvení, nikoli konkrétní obsahové parametry.

Analýza je rozdělena na obecnou část, která se zabývá zejména ústavněprávními požadavky, a dále tři části z hlediska materie, jejichž regulaci bude třeba v souvislosti s ústupem od uhlí zvážit: 1. Ukončení spalování uhlí, 2. Ukončení těžby uhlí, 3. Spravedlivá společenská transformace.

Manažerské shrnutí

Legislativní zakotvení ústupu od uhlí obecně může být přijato buď novelizací stávajících právních předpisů, nebo přijetím zcela nového zákona o ústupu od uhlí, který bude v postavení *lex specialis* ke stávající legislativě. Případně lze obě varianty kombinovat.

Z hlediska konformity legislativně zakotveného ústupu od uhlí s **ústavním pořádkem** analýza neshledává zásadní problémy. Pouze je třeba dodržet požadavek, aby jádro právní úpravy bylo obsaženo přímo v zákoně, a to jak s ohledem na vymahatelnost, tak na požadavky Listiny základních práv a svobod.

V oblasti regulace **spalování uhlí** analýza nejprve poukazuje na stávající právní úpravu kategorizace zdrojů. Dále jsou uvedeny potenciálně dotčené právní předpisy – energetický zákon, zákon o ochraně ovzduší, zákon o hospodaření energií, zákon o integrované prevenci a další právní předpisy.

Oblast útlumu **těžby uhlí** lze legislativně upravit skrze horní zákon, analýza poukazuje na možné nástroje v rámci tohoto zákona, jako je odepsání zbývajících zásob uhlí nebo přezkum individuálních povolení.

V oblasti **spravedlivé transformace** uhelných regionů byl jako relevantní právní předpis určen zejména zákon o zaměstnanosti. Dále z analýzy vyplývá, že lze uvažovat také o cestě přijetí zvláštního zákona o spravedlivé transformaci. Za tímto účelem bude třeba rovněž vytvořit schémata financování transformace, která budou v souladu s evropskými pravidly pro státní podporu.

Obecně k právní regulaci ústupu od uhlí

K zajištění ústupu České republiky od uhlí je třeba přijmout právní regulaci, která bude z podstaty věci **nezanedbatelným zásahem do práv a povinností řady subjektů**. Jedná se zejména o provozovatele zařízení spalujících uhlí (část 1.), společnosti věnující se těžbě uhlí (část 2.) nebo osoby sociálně závislé na stávající ekonomické struktuře regionů postižených uhelným průmyslem či přímo tyto regiony (část 3.). Proto je třeba zabývat se i ústavněprávními a lidskoprávními požadavky na ústup od uhlí.

K ústavněprávním požadavkům na formu pramene práva

Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „**LZPS**“) mohou být povinnosti ukládány jen na základě zákona a v jeho mezích a za zachování základních práv a svobod. Ústavní soud k tomuto ale shledal, že *„je podstatné, zda úprava v zákoně sama o sobě, tedy i bez prováděcí vyhlášky, je adresátům dostatečně srozumitelná a zda by byla aplikovatelná. Prováděcí předpis má stanovit již jen její detaily.“*¹

Proto je nezbytné, aby základní těžiště ústupu od uhlí bylo **upraveno přímo v zákoně** – hlavní parametry právní úpravy nelze ponechat podzákonným právním předpisům. Kritéria, podle nichž budou jednotlivé zdroje rozděleny do kategorií, by tedy měla být obsažena přímo v zákoně – upřesnění těchto kritérií (např. způsob jejich zjišťování) již může být provedeno podzákonným předpisem.

K možnému zásahu do vlastnického práva

Ústup od uhlí má potenciál zasáhnout do možnosti vlastníků uhelných elektráren spalovat uhlí, tedy vykonávat své ústavně zaručené vlastnické právo k uhelným elektrárnám. V obecné rovině zakotvený nediskriminační zákonný zákaz spalování uhlí však **nebude** dle judikatury Ústavního soudu **dosahovat intenzity „nuceného omezení vlastnického práva“** dle čl. 11 odst. 4 LZPS. Ústavní soud konstatuje, že jedním z jeho znaků *„je omezení vlastnického práva jdoucí nad rámec povinností, které zákon obecně stanovuje pro všechny subjekty vlastnického práva za dodržení principu rovnosti,“* který však v případě obecného ústupu od uhlí nebude naplněn.² **Neaplikuje se tedy ani ústavní požadavek na náhradu** za nucené omezení vlastnického práva.

Zákonem zakotvený zákaz spalování uhlí by byl **zákonným omezením vlastnického práva** dle čl. 11 odst. 3 LZPS a jako takový je dle LZPS přípustný. Dle citovaného ustanovení výkon vlastnického práva *„nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“* Ústavní soud přitom zdůrazňuje, že princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy.³ Dle judikatury Ústavního soudu by zákonná úprava omezující vlastnické právo měla být podrobena **testu proporcionality** – měla by splňovat podmínku **vhodnosti, potřeby a přiměřenosti**.⁴ Pokud budou tato kritéria splněna, bude právní úprava ústavně konformní.

¹ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

² Stanovisko Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, odst. 16 a 17.

³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17, odst. 38.

⁴ Test proporcionality se skládá ze tří kroků, první z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná princip potřeby, podle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám - z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (proporcionalita v užším smyslu), tj. zda při zohlednění podstaty a smyslu dotčeného základního práva (čl. 4 odst. 4 Listiny)

K možnému zásahu do práva podnikat

U těžbařských společností či velkých zdrojů spalujících uhlí v rámci podnikatelské činnosti lze uvažovat o zásahu do **práva provozovatelů podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost** dle čl. 26 LZPS. Tohoto práva se však dle čl. 41 odst. 1 LZPS lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí – to znamená, že z LZPS nepramení právní nárok v rámci podnikatelské činnosti spalovat uhlí, a pokud zákony upravující svobodu podnikání tuto možnost zakazují, provozovatelé jsou povinni se jimi řídit. I čl. 26 odst. 2 LZPS **výslovně připouští možnost stanovení podmínek** a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností zákonem, aniž explicitně omezuje důvody, pro které se tak smí stát. Stejně tak Ústavní soud výslovně uznává **široké uvážení zákonodárce u limitů práva podnikat**⁵ a zároveň neshledává jako hodnotu ústavní důležitosti volný trh prostý veškeré regulace.⁶

Ústavní soud zároveň odkazuje také na příklady ze zahraničí, na kterých demonstruje nezbytnost státních zásahů a omezení hospodářské činnosti soukromých subjektů:

*„Současné zahraniční vzory přitom spíše potvrzují Ústavním soudem zastávané omezené pojetí svobody podnikání jako práva, které **smí zákonodárce poměrně široce omezovat**. V Německu Spolkový ústavní soud neodmítá poukazy na svobodu povolání (čl. 12 GG) v souvislosti se způsobem úpravy výkonu povolání, nicméně uznává široký prostor daný pro úpravu zákonodárce. (...) Pojetí ústavně vyjádřené svobody podnikání, o které by se mohla opřít skupina poslanců, by bylo možno hledat v judikatuře Nejvyššího soudu USA do 30. let 20. století. Jeho pojetí smluvní svobody a práva na vlastnictví nepřipouštělo v podstatě jakákoli hospodářsko-politická opatření. Od doby velké hospodářské krize ovšem Nejvyšší soud proti nediskriminačním politickým zásahům do poměrů v jednotlivých hospodářských odvětvích přestal zasahovat.“⁷*

Při posouzení, zda je zákaz spalování či těžby uhlí jako podnikatelské činnosti v souladu s ústavním právem bude Ústavní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou využívat tzv. **test racionality**, který slouží k vyloučení extrémní svévole zákonodárce při právní úpravě sociálních práv. Právní předpis by neprošel testem racionality, pokud by byl **svévolným omezením** základního práva, které nesleduje legitimní cíl nebo ho sleduje **nerozumnými prostředky**.⁸ Ústavní soud v testu racionality nehodnotí potřebnost, vhodnost ani proporcionalitu zákonné úpravy – tyto úvahy jsou v oblasti sociálních práv ponechány zákonodárci.

Přistoupení k organizovanému ústupu od uhlí je **motivováno zejm. potřebou řešení klimatické krize** a snižování emisí skleníkových plynů. Vzhledem k tomu, že v energetice vzniká 41 % všech emisí skleníkových plynů v České republice,⁹ je urychlení změny energetického mixu logickým řešením. Právní regulace ústupu od uhlí je proto projevem ústavně zaručeného práva na příznivé životní prostředí (viz čl. 35 LZPS). Jedná se zároveň o naplnění čl. 7 Ústavy, který nařizuje státu dbát

převáží zájem na dosažení sledovaného cíle, resp. podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Pro příklad testu proporcionality z hlediska omezení vlastnického práva viz např.: Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

⁵ Jan Wintr. Čl. 26. In: *Seznam základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-750-6.

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 39/01.

⁸ Test racionality se liší od rovněž využívaného testu proporcionality. Test racionality se uplatní při posouzení právní úpravy sociálních práv, kde je Ústavní soud vázán čl. 41 LZPS, který ponechává větší diskreci zákonodárci při úpravě těchto práv. K podrobnostem o testu racionality viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁹ Viz: <https://faktaoklimatu.cz/infografiky/emise-cr>

o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství, a realizaci hodnot zakotvených v preambuli Ústavy („střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství“) a LZPS („připomínajíc si svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi“). Pro právní úpravu ústupu od uhlí **je tedy dán legitimní cíl**. Pokud bude tento legitimní cíl sledován rozumnými prostředky a pokud se právní úprava vyvaruje svévole, **bude ústavně konformní**.

K možnému zásahu do práv jednotlivců – vlastníků domácích kotlů

Pokud jde o zásah do práv jednotlivců, kteří spalují uhlí zejm. v domácích topeništích a menších kotlích mimo rámec podnikatelské činnosti, lze uvažovat o zásahu do jejich vlastnického práva (viz čl. 11 LZPS). Vlastnické právo je však rovněž v čl. 11 odst. 3 LZPS omezeno tak, že „[j]eho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“ V případě stanovení zákazu spalování uhlí za účelem ochrany životního prostředí a lidského zdraví zákonem tedy nenastává žádná kolize s ústavně zaručeným vlastnickým právem. Zákaz spalování uhlí ve velkých i malých zařízeních je tedy zcela **legitimní a v souladu s ústavním pořádkem České republiky**. Ostatně i Ústavní soud se ve své judikatuře již dříve vyslovil ve prospěch ochrany lidského zdraví oproti ochraně domovní svobody.¹⁰ Z **ústavněprávního hlediska** tedy zákaz spalování uhlí **není nijak problematický**.

1. Ukončení spalování uhlí

Jedním z cílů Uhelné komise je dle čl. 2 odst. 1 bodu 2. Statutu „[a]nalýza možností budoucího odklonu od využití uhlí ve spalovacích zdrojích,“ jejíž součástí je i analýza nástrojů a opatření k dosažení tohoto odklonu. Jako nejefektivnější oblast pro právní regulaci se k dosažení tohoto cíle jeví právě zakotvení zákazu spalování uhlí ve spalovacích zdrojích. Statut Uhelné komise¹¹ neomezuje zdroje, kterých se má ústup od uhlí týkat – jedná se tak o velmi různorodou skupinu zařízení, která lze již dle stávající legislativy třídit podle různých kritérií. Analýza nejprve popisuje, jaké právní předpisy upravují kategorizaci zdrojů spalujících uhlí. V další části analýza vyjmenovává právní předpisy relevantní pro útlum spalování uhlí.

1.1 Právní předpisy relevantní pro kategorizaci zdrojů

Podle **využívaného paliva** lze zdroje rozčlenit do skupin využívajících hnědé uhlí, černé uhlí, případně zařízení s možností spalování kombinace různých paliv. Podle **instalovaného výkonu či jmenovitého tepelného příkonu**, tepelného či elektrického, lze zařízení libovolně členit do skupin dle velikosti.

Podle **stávajícího právního režimu** těchto zařízení, lze identifikovat několik skupin, které podléhají odlišné regulaci. Jedná se o:

- Zařízení s instalovaným **elektrickým výkonem nad 10 kWe**, pro něž je vyžadována licence dle zákona č. 458/2000 Sb., energetického zákona (dále jen „**energetický zákon**“)
- Velká spalovací zařízení o jmenovitém **tepelném příkonu vyšším než 50 MWt**, která podléhají režimu dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění,

¹⁰ Jde o věc týkající se posouzení ústavní konformity možnosti úředních osob vstupovat do obydlí v rámci kontroly kotle a paliva dle zákona o ochraně ovzduší. Viz: nálezní Ústavního soudu ze dne 18. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17.

¹¹ Viz: <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/uhelna-komise/2019/9/statut-uhelne-komise.pdf>

o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“),

- Zařízení o jmenovitém **tepelném příkonu nad 300 MWt** (kategorie I.), resp. 50 MWt (kategorie II.), která podléhají posouzení vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**zákon o EIA**“),
- Malé kotle o jmenovitém **tepelném příkonu 300 kWt a nižším**, u kterých je již nyní omezena možnost spalování některých tuhých paliv dle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „**zákon o ochraně ovzduší**“).

Podle **převažujícího účelu výroby** tepla či elektrické energie lze zdroje rozdělit na elektrárenské a teplárenské. Za teplárny lze považovat např. zařízení dle definice čl. 35 směrnice č. 2010/75/EU o průmyslových emisích (dále jen „**směrnice o průmyslových emisích**“) - celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacího zařízení **nepřesahuje 200 MWt** a nejméně 50 % užitného tepla vyrobeného daným zařízením, vyjádřeno jako klouzavý průměr za období pěti let, je dodáváno v podobě páry či horké vody do veřejné sítě dálkového vytápění. Do této skupiny tedy nespadají podnikové teplárny ani zdroje, které dodávají teplo pro využití v průmyslu, např. pro výrobu oceli.

Dále lze využít definici § 2 odst. 2 písm. c) energetického zákona, podle které se „**zdrojem tepelné energie**“ rozumí zařízení včetně nezbytných pomocných zařízení a stavebních částí, v němž se využíváním paliv nebo jiné formy energie získává tepelná energie, která se předává teplotonosné látce. Do této kategorie spadají i průmyslové zdroje tepla.

Z technologického hlediska lze teplárenské a elektrárenské zdroje rozlišit podle konstrukce turbíny. Na jedné straně jde o **kondenzační turbíny**, které jsou používány k výrobě elektřiny, a na druhé straně **parní protitlaké turbíny**, které slouží ke kombinované výrobě tepla a elektřiny. Toto rozlišení však zatím není právní úpravou reflektováno.

Podle **energetické účinnosti** zdrojů energie lze tyto zdroje seřadit na škále, ze které vyplývá jejich spotřeba paliva na jednotku vyrobené energie. Přípustné hodnoty a způsoby zjišťování energetické účinnosti jsou upraveny ve vyhlášce č. 441/2012 Sb., o stanovení minimální účinnosti užití energie při výrobě elektřiny a tepelné energie) a také v prováděcím rozhodnutí Evropské komise č. 2017/1442, kterým se stanoví závěry o nejlepších dostupných technikách (dále jen „**Závěry o BAT**“) a v doprovodném Referenčním dokumentu o nejlepších dostupných technikách (dále jen „**BREF**“).¹²

Vzhledem k **vlivu na životní prostředí a změnu klimatu** lze zařízení třídit dle absolutního množství emisí (tuny za rok) či podle měrných emisí, tedy relativního množství emisí na vyrobenou jednotku energie – zvažovat lze jak skleníkové plyny, tak další polutanty (NO_x, SO₂, TZL).

1.2 Právní předpisy, jejichž změnou lze zajistit zákaz spalování uhlí

Vzhledem k tomu, že zákaz spalování uhlí je poměrně komplexní a týká se různých typů zdrojů, které podléhají regulaci prostřednictvím různých právních předpisů, jako jedno z řešení se nabízí **přijetí samostatného zákona**, který by ústup od uhlí upravoval. Přijímání obdobných zákonů pro vypořádání specifických situací je postup, který byl již v minulosti uplatněn v jiných oblastech.¹³

¹² Viz Referenční dokument o nejlepších dostupných technikách pro velká spalovací zařízení. Dostupné zde: https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/LCP/JRC_107769_LCPBref_2017.pdf

¹³ Viz např. zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).

Takový zákon by byl v postavení *lex specialis* ke stávající legislativě, měl by před ní tedy aplikační přednost.

Není však vyloučeno (spíše naopak), že ústup od uhlí bude vyžadovat kromě přijetí samostatného zákona i zásahy do stávající legislativy, které by v ideálním případě měly být provedeny právě novým samostatným zákonem. Následuje výčet právních předpisů, jejichž úprava v souvislosti se zákazem spalování uhlí přichází v úvahu.

Energetický zákon, který podle svého § 1 upravuje „*podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích, kterými jsou elektroenergetika, plynárenství a teplárenství, jakož i práva a povinnosti fyzických a právnických osob s tím spojené,*“ je základním předpisem, podle něž jsou udělovány licence k provozu pro zařízení na **výrobu elektřiny od 10 kW** a pro zařízení pro **výrobu tepelné energie**, pokud nejsou určena pouze pro jeden objekt.

Zákon o ochraně ovzduší již v současnosti v § 17 odst. 5 upravuje zákaz spalování některých pevných paliv (hnědého uhlí energetického, lignitu, uhelných kalů a proplásků) ve stacionárních zdrojích o jmenovitém tepelném příkonu 300 kWt a nižším. Zákon o ochraně ovzduší dále obsahuje právní úpravu stacionárních zdrojů znečištění ovzduší.

Velká spalovací zařízení, tedy zařízení o celkovém jmenovitém tepelném příkonu 50 MWt a vyšším, jsou regulována skrze **zákon o integrované prevenci**. Jedná se převážně o transpoziční předpis, který do značné míry reflektuje obsah směrnice o průmyslových emisích. Regulace tímto zákonem se vztahuje pouze na zařízení o jmenovitém tepelném příkonu 50 MWt a vyšším. Zákon o integrované prevenci dále upravuje výjimky z emisních limitů spojených s nejlepšími dostupnými technikami dle § 14 odst. 5 zákona o integrované prevenci. Možnosti omezení výjimek u největších zdrojů (nad 500 MWt tepelného příkonu, resp. později nad 300 MW elektrického výkonu) se zabývala pracovní skupina při Ministerstvu životního prostředí zřízená na základě usnesení Výboru Poslanecké sněmovny ČR pro životní prostředí, které bylo přijato na 7. schůzi Výboru dne 28. března 2018.

Tematicky blízký je rovněž zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií (dále jen „**zákon o hospodaření energiích**“), který podle svého § 1 upravuje mj. „*pravidla pro tvorbu Státní energetické koncepce, Územní energetické koncepce a Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie,*“ a je také východiskem pro povinnost dodržování standardů minimální energetické účinnosti výroben elektrické energie a tepla. Územní energetické koncepce krajů a obcí vytvářené pro účely zákona o hospodaření energiích zároveň slouží jako podklad pro územně-plánovací dokumentaci těchto územních samosprávných celků. Pro koncepční úpravu a plánování energetické politiky obcí a krajů je tedy významný také zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).¹⁴

Problematiky ochrany klimatu se úzce dotýká také zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „**zákon o ETS**“). Podobně jako u zákona o integrované prevenci je zákon o ETS převážně transpozicí evropského práva.

Z hlediska daňového práva lze uvažovat o využití **úpravy daňových zákonů** – prostřednictvím zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, nebo zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

¹⁴ Nové znění stavebního zákona je v současnosti připravováno vládou. Návrh byl předložen do meziresortního připomínkového řízení dne 25. 11. 2019, viz: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>.

2. Ukončení těžby uhlí

Primárním úkolem Uhelné komise je „poskytnout vládě ČR, objektivní a v maximální možné míře konsensuální výstupy (viz výstupy stanovené v článku 2) s ohledem na budoucí využití hnědého uhlí v ČR včetně všech souvisejících aspektů, a to v rámci časově omezeného rámce...“¹⁵ Uhelná komise se tedy nevěnuje pouze útlumu samotného spalování uhlí, ale jako související aspekt musí zvažovat také možnost regulace v oblasti těžby uhlí v České republice. Rozhodnutí, zda má tato oblast být ve výsledku regulována a jak, závisí na Uhelné komisi, pro úplnost analýzy se tedy jeví jako vhodné uvést relevantní právní předpisy i k možnému ukončení těžby uhlí.

Jak bylo uvedeno v části týkající se zákazu spalování uhlí, i oblast ústupu od těžby uhlí by mohla být komplexně regulována prostřednictvím nového samostatného zákona, který by byl ve vztahu ke stávajícím předpisům v postavení *lex specialis*.

V rámci stávající legislativy se pro regulaci útlumu těžby nabízí zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen „**horní zákon**“). Tento zákon podle svého § 1 stanoví „*zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech.*“ Regulaci horním zákonem podléhá odepisování zbývajících zásob nerostných surovin (§ 14a-14b), stanovení dobývacího prostoru (§ 27), úhrady z vydobytého nerostu (§ 33h) a také tvorba finančních rezerv na sanaci a kultivaci (§ 31). Dále je možné uvažovat o regulaci skrz rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru dle § 27 horního zákona a dále o povolení hornické činnosti dle **zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě**.

3. Spravedlivá transformace spojená s ústupem od uhlí

Jedním z úkolů Uhelné komise je rovněž „[kvantifikace] nákladů a dopadů odklonu a strukturální změny regionů zejména: vyvolané náklady politiky zaměstnanosti; vyvolané náklady v návazné energetické infrastruktuře; dopady na zranitelné zákazníky (spotřebitele elektřiny a tepla); náklady spojené s kompenzačními opatřeními pro dotčené regiony (v úzkém provázání s programem RE:START).“¹⁶ V souvislosti se strukturálními změnami v regionech a související spravedlivou transformací těchto regionů je třeba přijmout odpovídající legislativu.

Stejně jako v předchozích částech analýzy se i zde nabízí možnost přijetí nového zákona o spravedlivé transformaci (buď jako součást komplexního zákona o útlumu uhlí v České republice, nebo samostatně), který by byl v postavení *lex specialis* k obecným předpisům upravujícím sociální zabezpečení a zaměstnanost. Touto cestou se ostatně vydává i Německo.

Potenciálně dotčeným předpisem stávající legislativy je bezpochyby zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „**zákon o zaměstnanosti**“). Tento předpis upravuje mj. ochranu proti nezaměstnanosti a postavení úřadů práce v této oblasti.

Poskytování renty, resp. předčasného důchodu, zaměstnancům od určité věkové hranice, by teoreticky mohlo být upraveno zákonem č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „**zákon o důchodovém pojištění**“). Zařazení renty do tohoto zákona bychom však nedoporučovali, neboť

¹⁵ Viz Statut uhelné komise, čl. 1. <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/uhelna-komise/2019/9/statut-uhelne-komise.pdf>

¹⁶ Viz Statut Uhelné komise, čl. 2 odst. 1 bod 2. <https://www.mpo.cz/assets/cz/energetika/uhelna-komise/2019/9/statut-uhelne-komise.pdf>

by taková renta potom pro dodržení systematiky zákona o důchodovém pojištění měla být vyplácena z fondu důchodového pojištění, k čemuž tento fond nebyl uzpůsoben. Na okraj je třeba uvést, že zaměstnanci v těžbě mají již v současnosti podle **nařízení vlády č. 167/2016 Sb.** nárok na kompenzaci v podobě příspěvku, který nahrazuje mzdu, zaručenou již za současného stavu.¹⁷

Z hlediska případných změn v cenách elektřiny a tepla v důsledku ústupu od uhlí je relevantní také zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Podle § 25 odst. 1 písm. c) citovaného předpisu se totiž mezi „náklady na bydlení“ řadí mimo jiné *„náklady za dodávku tepla (dálkové vytápění) a centralizované poskytování teplé vody.“*

Na tomto místě je rovněž třeba zmínit, že podpora regionů je státní podporou ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Jako taková může být s pravidly vnitřního trhu slučitelná, neboť se jedná o případ podpory dle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU: *„podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v článku 349 s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci.“* Podporu je tedy třeba dle čl. 108 odst. 3 SFEU notifikovat k Evropské komisi k posouzení, zda je slučitelná s vnitřním trhem. Podpora musí splňovat podmínky dle **Pokynů k regionální státní podpoře na období 2014–2020** (2013/C 209/01), tedy zejména cíl společného zájmu, potřeba a vhodnost státní podpory, transparentnost a proporcionalita. Pro období po roce 2020 mohou být stávající Pokyny Evropské komise aktualizovány a změněny.

¹⁷ Nařízení č. 167/2016 Sb., vlády o příspěvku ke zmírnění sociálních dopadů souvisejících s restrukturalizací a útlumem činnosti právnických osob v insolvenční zabývající se těžbou černého uhlí.