

Hĺbkové ex post hodnotenie vybraných regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí - formulár

Spracovateľ: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, odbor zlepšovania podnikateľského prostredia

Gestor/gestori právneho predpisu: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky

Názov právneho predpisu/právnych predpisov: Zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov

Lokalizácia: § 27 ods. 13 a ods. 15

Účinnosť: 01.01.2002; 01.01.2015

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 85

Dĺžka lehoty pre naplnenie nečinnosti

Špecifikácia¹:

- Internetový odkaz na legislatívny proces hodnoteného právneho predpisu na portáli Slov-Lex:
—
- Internetový odkaz na číslo parlamentnej tlače hodnoteného právneho predpisu:
<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=6&ID=1089>

Hĺbkové ex post hodnotenie:

- ☒ regulácie/regulácií jedného právneho predpisu
- ☐ navzájom súvisiacich regulácií vo viacerých právnych predpisoch

¹ Informácie sa neuvádzajú, ak bola hodnotená úprava predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015. Pred týmto dátumom neexistovala povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

9.1 Základné informácie k hodnotenej regulácii

9.1.1 Opis regulácie a jej pôsobenia:
Regulácia pôsobí v oblasti ťažobného priemyslu a upravuje problematiku určenia, zmeny a zrušenia dobývacieho priestoru. V zmysle znenia hodnoteného ustanovenia § 27 ods. 13 písm. a) banského zákona, subjektu, ktorému bol určený dobývací priestor alebo na ktorý bol dobývací priestor prevezený, zanikne oprávnenie na dobývanie výhradného ložiska v dobývacom priestore, ak nezačal výhradné ložisko dobývať v lehote, ktorú uviedol v konaní o určenie dobývacieho priestoru v zmluve o prevode dobývacieho priestoru alebo v návrhu na prevod dobývacieho priestoru inej organizácii na základe výberového konania. Oprávnenie taktiež zanikne aj podľa § 27 ods. 13 písm. b) banského zákona pri nečinnosti organizácie, čo v praxi znamená, že organizácia preruší dobývanie na dobu dlhšiu ako tri roky alebo nesplní zmluvné podmienky. Na uvedený odsek nadväzuje odsek 15, podľa ktorého lehoty uvedené v ods. 13 písm. a) nesmú trvať viac ako tri roky, ak ide o povrchové prevádzky, a päť rokov, ak ide o podzemné prevádzky. Spornou sa v danej problematike stáva práve stanovená dĺžka lehoty v trvaní troch rokov, ktorá v praxi mnohokrát nepredstavuje dostatočne dlhý časový úsek na začatie všetkých procesov v súvislosti so začatím dobývania na dobývacom priestore. V súvislosti s uvedenou lehotou je potrebné uviesť, že v zmysle § 27 ods. 15 banského zákona sa do týchto lehôt nezapočítava obdobie, počas ktorého prebieha posudzovanie vplyvov na životné prostredie.
9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)
Krátke lehoty pre naplnenie nečinnosti, ktoré nepostačujú na vykonanie investícií a prechod z ložiskového prieskumu do etapy dobývania. Predmetom ex post hodnotenia by malo byť prehodnotenie dĺžky lehoty pre naplnenie nečinnosti.
9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:
Ex ante: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikované subjekty, pri ktorých sa predpokladalo, že ich bude regulácia ovplyvňovať. Ex post: V súčasnom znení regulácia ovplyvňuje ťažobné spoločnosti, predovšetkým však tie, ktoré plánujú alebo sú v prípravných fázach dobývania ložiska nerastných surovín. Nepriamo sú ovplyvnené aj tie spoločnosti, ktoré vykonávajú činnosti úzko späté s prípravnou fázou dobývania, resp. prípravou dobývacieho priestoru. Počet identifikovaných dotknutých subjektov je 29.
9.1.4 Identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy (ak bola vykonaná):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy.

9.2 Vyčíslenie dopadu na podnikateľské prostredie – porovnanie predpokladaných (ex ante) a skutočných (ex post) nákladov právneho predpisu²

Tabuľka č. 1: Výpočet skutočných vplyvov regulácie/regulácií (ex post) a ich porovnanie s predpokladanými vplyvmi (ex ante) (údaje sú uvedené po vyplnení Kalkulačky nákladov podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie uvedenú v prílohe č. 9b jednotnej metodiky):

EX POST								EX ANTE ³	EX POST – EX ANTE
Poradové číslo regulácie	Stručný a zrozumiteľný opis regulácie	Lokalizácia	Účinnosť právneho predpisu/regulácie	Kategória dotk. subjektov	Počet subjektov v dotk. kategórii	Náklady na 1 podnik. v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Rozdiel v nákladoch na kategóriu dotk. subjektov v €
85	Dĺžka lehoty pre naplnenie nečinnosti	§ 27 ods. 13 § 27 ods. 15	01.01.2002 01.01.2015	Ťažobné spoločnosti	29	-	-	-	-

² Kalkulácia nákladov sa uvádza pre každé hodnotené ustanovenie právneho predpisu, v prípade kalkulácie pre celý právny predpis ako celok je táto skutočnosť uvedená v lokalizácii.

³ Ex ante časť sa nevypĺňa, ak je regulácia zaradená do Registra ex post podľa bodu 10.3. písm. d) jednotnej metodiky a jej hodnotená úprava bola predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015.

Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na náklady podnikateľského prostredia a vysvetlenie rozdielu kvantifikácií ex post a ex ante

9.2.1 Spôsob vypočítania vplyvov na podnikateľské prostredie:
Ex ante náklady: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, a teda neboli ani vypočítané vplyvy na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť spôsob vypočítania predpokladaných vplyvov na podnikateľské prostredie. Ex post náklady: Skutočné náklady hodnotenej regulácie nie je možné kvantifikovať z dôvodu, že jej uplatňovanie nespôsobuje vznik priamych finančných alebo administratívnych nákladov podnikateľským subjektom. Náklady môžu potenciálne vzniknúť až po nedodržaní stanovených lehôt a následným zánikom oprávnenia na dobývanie výhradného ložiska v dobývacom priestore. Uvedené náklady sú však naviazané na nedodržanie povinností spojených s reguláciou, pričom ich regulácia primárne nespôsobuje.
9.2.2 Zdroj početnosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):
Zdrojom početnosti je Ročenka priemyslu SR zverejnená Štatistickým úradom Slovenskej republiky v roku 2024, ktorá je dostupná na tomto internetovom odkaze. Zo štatistík boli vybrané spoločnosti vykonávajúce ťažobné a s tým súvisiace činnosti v roku 2023, ktoré patria podľa Štatistickej klasifikácie ekonomických činností, Rev. 2 do skupín označených kódmi: ▪ 05 – Ťažba uhlia a lignitu – 1 subjekt, ▪ 07 – Dobývanie kovových rúd – 1 subjekt, ▪ 08 – Iná ťažba a dobývanie – 25 subjektov, ▪ 09 – Pomocné činnosti pri ťažbe – 2 subjekty.
9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, keďže právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015 a zároveň nie je možné vypočítať celkové skutočné náklady hodnotenej regulácie na podnikateľské prostredie. Z týchto dôvodov nie je možné uviesť rozdiel predpokladaných a skutočných nákladov na podnikateľské prostredie.
9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť náklady nepredpokladané v ex ante fáze.

9.3 Ex post konzultácie s podnikateľskými subjektami a gestorom právneho predpisu

9.3.1 Účastníci, forma, termíny a časový rozsah ex post konzultácií:		
GESTOR PRÁVNEHO PREDPISU – Zúčastnení zástupcovia: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, sekcia energetiky, odbor energetickej a surovinovej politiky (ďalej len ako „gestor“) a Hlavný banský úrad (ďalej ako „HBÚ“)		
PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY:		
<u>Cielené konzultácie:</u>		
Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO): NAFTA a. s., 36 286 192 (ďalej ako „NAFTA“)	Zúčastnené subjekty: Áno ☒ Nie ☐	
Forma a termín vykonania konzultácií:		
Oslovené subjekty: NAFTA	Forma: osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐	Dátum vykonania: 06.11.2024
<u>Verejné konzultácie:</u>		
Trvanie verejných konzultácií: od 8. 10. 2024 do 21. 10. 2024		
Forma a termín vykonania konzultácií: Do verejných konzultácií sa nezapojili žiadne ďalšie podnikateľské subjekty alebo zastupiteľské organizácie.		

9.3.2 Vyjadrenie podnikateľských subjektov k regulácii:

- vznesené pripomienky voči zneniu regulácie,
- konkrétne problémy regulácie alebo prekážky, ktoré regulácia spôsobuje v praxi.

NAFTA definovala podnet ako praktický problém, ktorý je výsledkom niekoľkoročnej empirickej praxe. Odo dňa, kedy je právoplatne určený dobývací priestor, je potrebné začať dobývať výhradné ložisko, čo predstavuje začiatok mnohých s tým súvisiacich procesov. Je nevyhnutné zabezpečiť všetky potrebné povolenia, zmluvy a dokumenty, personálne kapacity, logistiku, ale najmä vysokošpecializované technické zabezpečenie, ktoré musí byť prispôbené danej lokalite a typu suroviny, resp. ložiska.

S predmetnou problematikou sa spájajú aj ďalšie nadväzujúce procesy, konkrétne aj problematika zmeny územného plánu. V závislosti od lokality je tak potrebná zmena územného plánu, následne musí prebehnúť územné konanie a stavebné konanie, čo predstavuje investovanie ďalšieho úsilia a času. Počas týchto procesov taktiež prebieha obdobie posudzovania vplyvov na životné prostredie, ktoré i keď sa podľa zákona nezapočítava do stanovených lehôt, spôsobuje dodatočné povinnosti a lehota je tak stále nedostačujúca.

9.3.3 Vyjadrenie gestora k:

- dôvodu vzniku právneho predpisu/regulácie, opis problému, ktorý má riešiť,
- výsledku pôsobenia regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- plneniu cieľa regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- vzniku nepredvídateľných vplyvov (ak sa vyskytli),
- podnetu z podnikateľského prostredia,
- vzneseným pripomienkam podnikateľských subjektov k zneniu regulácie a pôsobeniu v praxi.

Gestor k pripomienkam uviedol, že zákonom stanovené lehoty sú nastavené striktné a v niektorých prípadoch môžu byť limitujúce pre ťažobné spoločnosti, v praxi mnohokrát nedostatočné.

Primárnym cieľom zavedenia týchto lehôt bolo predísť špekulatívnemu, resp. podvodnému konaniu spoločností, ktoré získali oprávnenie na dobývanie výhradného ložiska. Spoločnosti mohli týmto spôsobom potenciálne zneužívať situáciu a zvyšovať hodnotu svojej spoločnosti na akciových burzách, pričom by v skutočnosti nemali v úmysle vykonávať ťažobné činnosti.

Gestor k téme z oblasti zmeny územného plánu, územného a stavebného konania uviedol, že v čase konania konzultácií je zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v legislatívnom procese a malo by dôjsť k zmenám tohto zákona. Z uvedeného dôvodu je potrebné počkať na schválené znenie a následne bude možná ďalšia diskusia k predmetnej problematike.

9.3.4 Alternatívne riešenia z pohľadu podnikateľských subjektov:

- návrhy na zmeny v právnom predpise (úprava znenia/zrušenie regulácie),
- návrhy na úpravu aplikačnej praxe,
- príklady alternatívnych riešení alebo osvedčených postupov z iných krajín (dobrovoľné),
- očakávaná úspora nákladov v dôsledku úpravy/zrušenia regulácie (dobrovoľné).

NAFTA navrhuje, aby bola lehota pre zánik oprávnenia na dobývanie výhradného ložiska, resp. pre naplnenie podstaty nečinnosti organizácie, predĺžená. Lehota by sa tak mohla predĺžiť zo súčasných troch rokov na päť rokov.

Ďalšou navrhovanou zmenou, ktorú zástupcovia NAFTY predstavili, je zavedenie výnimky, podľa ktorej by obdobie procesu stavebného a územného konania nebolo započítané do predmetnej lehoty.

Zástupcovia NAFTY zároveň uviedli, že v prípade predĺženia lehoty na päť rokov, by uvedená zmena v praxi zrejme nebola ani potrebná.

Uvedené zmeny by mali vplyv na potenciálne vznikajúce náklady v prípade, keď by zákonom stanovená lehota nebola ťažobnou spoločnosťou dodržaná a došlo by k naplneniu definície o nečinnosti organizácie, resp. k strate oprávnenia na dobývanie výhradného ložiska v dobývacom priestore. V takomto prípade by nedošlo len k strate oprávnenia, ale aj ku vzniku dodatočných nákladov spoločnosti a zároveň by to malo vplyv na prácu zamestnancov štátnej správy pre jednotlivé procesné úkony – určenie prieskumného územia, vypracovanie, schválenie záverečnej správy s výpočtom zásob, oznámenie o zistení výhradného ložiska a vydanie osvedčenia, určenie chráneného ložiskového územia, určenie dobývacieho priestoru, spracovanie povinnej dokumentácie ako plán ťažby, plán prípravy otvárký a dobývania a povolenie banskej činnosti.

Podľa zástupcov NAFTY by navrhovaná zmena taktiež znamenala zvýšenie miery právnej istoty pre ťažobné spoločnosti.

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

Gestor a HBÚ k navrhovaným zmenám uviedli, že nemajú zásadnú námietku k eventuálnemu predĺženiu zákonom stanovených lehôt, avšak dôrazne apelujú na ich ponechanie, resp. nezrušenie. Návrh legislatívnej zmeny by z ich pohľadu mal spočívať v predĺžení zákonom stanovených lehôt z troch na päť rokov pre povrchové prevádzky a z päť na sedem rokov pre podzemné prevádzky.

Gestor a HBÚ sa opätovne vyjadrili k téme z oblasti zmeny územného plánu, územného a stavebného konania, že v čase konania konzultácií je stavebný zákon v legislatívnom procese a malo by dôjsť k zmenám tohto zákona. Z uvedeného dôvodu je potrebné počkať na schválené znenie a následne bude možná ďalšia diskusia k predmetnej problematike.

9.4 Stanovisko spracovateľa k právnemu predpisu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie

9.4.1 Stanovisko k pôsobeniu právneho predpisu/regulácie na podnikateľské prostredie, k optimálnosti jej nastavenia a k optimálnosti nastavenia jej aplikačnej praxe:

Hodnotená regulácia z oblasti ťažobného priemyslu sa zaoberá problematikou zániku oprávnenia na dobývanie výhradného ložiska v dobývacom priestore. V praxi je tak subjekt, ktorý získal uvedené oprávnenie, podľa ustanovenia § 27 ods. 13 písm. b) a ods. 14 banského zákona, povinný začať proces dobývania výhradného ložiska nerastných surovín v zákonom stanovenej lehote. Podnet sa vzťahoval najmä na povrchové prevádzky, kde je určená trojročná lehota pre začiatok dobývania.

V rámci prípravných procesov na začatie dobývania je nevyhnutné zabezpečiť všetky súvisiace povolenia, zmluvy a dokumenty, personálne kapacity, logistiku, ale najmä vysokošpecializované technologické zabezpečenie, ktoré musí byť prispôbené danej lokalite a typu nerastnej suroviny, resp. ložiska.

Sporným aspektom hodnotenej problematiky sa tak stáva práve stanovenie trojročnej lehoty, ktorá v praxi mnohokrát neposkytuje dostatočne dlhý časový fond na realizáciu všetkých potrebných procesov spojených s iniciovaním dobývania v dobývacom priestore. Údaje z aplikačnej praxe potvrdzujú, že sa už prípady nedodržania zákonom stanovených lehôt vyskytli a pre niektoré spoločnosti to predstavovalo zánik oprávnenia na dobývanie výhradného ložiska.

Je nutné poznamenať, že i keď sa podľa § 27 ods. 15 banského zákona do stanovených lehôt nezapočítava obdobie, počas ktorého prebieha posudzovanie vplyvov na životné prostredie, môže uvedené obdobie a zákonom stanovená trojročná lehota v ťažobných subjektoch vzbudzovať istý druh neistoty, podľa ktorej by mohli byť všetky počiatočné investície spojené so začatím procesu dobývania neefektívne, resp. stratové, nerentabilné. Pre novovzniknuté ťažobné spoločnosti môže uvedený prípad v konečnom dôsledku predstavovať likvidačnú situáciu.

I keď legislatívne vymedzenie lehoty pre zánik oprávnenia plní svoj účel vzhľadom na stanovené ciele, je potrebné prihliadať nielen na odlišné parametre jednotlivých ložísk nerastných surovín, ale aj na jednotlivé subjekty, ktoré žiadajú o vydanie oprávnenia.

9.4.2 Stanovisko k alternatívnym riešeniam, ktoré môžu zlepšiť podnikateľské prostredie:

Spracovateľ vzhľadom na vyjadrenia účastníkov konzultácií konštatuje, že vyjadrenia zainteresovaných strán sú v konsenze a stotožňuje sa s navrhovanou legislatívnou zmenou, ktorá spočíva v úprave lehôt pre zánik oprávnenia. Spracovateľ sa stotožňuje aj s navrhovanou úpravou gestora nad rámec návrhu účastníka konzultácií, a to k zmene dĺžky lehoty aj pre podzemné prevádzky.

Pri otázke z oblasti zmeny územného plánu, územného a stavebného konania, je podľa oboch zainteresovaných strán vhodné počkať na ukončenie legislatívneho procesu, resp. na schválené znenie, a následne bude možná ďalšia diskusia aj k predmetnej problematike.

9.4.3 Odporúčenie spracovateľa:

- ☐ ponechať reguláciu ☒ upraviť reguláciu ☐ zrušiť reguláciu bez náhrady
- ☐ upraviť aplikačnú prax

9.4.4 Ak spracovateľ navrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť, tak uvedie ako a akých právnych predpisov/ustanovení právnych predpisov (aj súvisiacich právnych predpisov) sa má úprava dotknúť:

Spracovateľ navrhuje reguláciu upraviť v zmysle návrhu autora podnetu, resp. účastníka konzultácií a gestora právneho predpisu.

Úprava sa dotkne § 27 ods. 13 a ods. 15 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov, v ktorom nové znenie ods. 13 písm. b) bude v uvedenej podobe:

*„b) dobývanie prerušila na dobu dlhšiu ako **päť rokov**, alebo nesplnila podmienky, ku ktorým sa zaviazala v zmluve o prevode dobývacieho priestoru podľa odseku 7, alebo v návrhu do výberového konania o prevod dobývacieho priestoru inej organizácii na základe výberového konania podľa § 27a (ďalej len „nečinnosť organizácie“)“ a ods. 15 bude v tejto podobe:*

*„Lehoty podľa odseku 13 písm. a) nesmú trvať viac ako **päť rokov**, ak ide o povrchové prevádzky, a **sedem rokov**, ak ide o podzemné prevádzky. Do týchto lehôt sa nezapočítava obdobie, počas ktorého prebieha posudzovanie vplyvov na životné prostredie podľa osobitného predpisu.^{7aa})“.*

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu⁴

9.5.1 Pripomienky gestora právneho predpisu k procesu ex post hodnotenia:
K procesu ex post hodnotenia sekcia energetiky Ministerstva hospodárstva SR neuplatňuje pripomienky.
9.5.2 Vyjadrenie gestora k obsahu stanoviska spracovateľa:
Sekcia energetiky Ministerstva hospodárstva SR dodatočne v spolupráci s HBÚ vykonala komplexnú analýzu predmetnej problematiky a jednotlivých navrhovaných úprav. Jedným z výsledkov analýzy bolo zistenie, že v praxi by predĺženie zákonom stanovených lehôt mohlo niektoré organizácie motivovať k nečinnosti. Predmetné lehoty nabádajú organizácie k dobývaniu výhradného ložiska, čím teda podporujú prevenciu voči prípadnej nečinnosti. Výsledky analýzy boli taktiež konzultované aj s autorom podnetu. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, sekcia energetiky Ministerstva hospodárstva SR prehodnotila svoj postoj k navrhovanej úprave hodnotenej regulácie. Ak sú zákonom stanovené lehoty v niektorých prípadoch pre ťažobné spoločnosti limitujúce, sekcia energetiky Ministerstva hospodárstva SR navrhuje, aby sa do týchto lehôt nezapočítavalo obdobie počas ktorého prebieha posudzovanie vplyvov na životné prostredie a obdobie, počas ktorého prebiehajú úkony spojené so zmenou územného plánu pre činnosti súvisiace s dobývaním výhradného ložiska. Prípadná úprava by sa teda dotkla § 27 ods. ods. 15 zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov. V zmysle vyššie uvedeného bude vedená ďalšia odborná diskusia k predmetnej problematike, pričom jedným zo zámerov bude aj bližšia identifikácia príčin predlžovania konaní, ktoré predchádzajú dobývaniu.

⁴ Časť 9.5 je v zmysle bodu 10.2. JM vyplnená v prípade, ak gestor právneho predpisu zaslal spracovateľovi vyjadrenie k vykonanému ex post hodnoteniu do 30 kalendárnych dní od ukončenia hĺbkového ex post hodnotenia