

Finanční zajištění zahlazování následků hornické činnosti

Jaroslav Dvořáček¹

The financial assurance of obliteration of mining activity consequences

The contribution deals with the financing of the obliteration of the mining activity consequences process which is considered as the general problem of mining industry connected with the mining activity completion. It deals with the existing law solution of this sphere in the Czech Republic and the changes expected. The procedures of the resources ensuring for the mining activity consequences obliteration used in abroad are mentioned here.

Úvod

Hornictví všude ve světě poskytuje suroviny pro tuzemskou spotřebu nebo pro vývoz, zaměstnanost, výdělky a daňové příjmy. Těžební činnost je však také provázána devastací krajiny, ničením sídel člověka a poškozováním jeho zdraví. Vznikají nezamýšlené, avšak škodlivé vedlejší účinky těžebních aktivit nazývané externími efekty neboli externalitami. Pravděpodobně největší problémy báňského průmyslu posledních desetiletí jsou tak spojeny s životním prostředím.

Není proto překvapující, že tlak veřejného mínění i orgánů státní správy v zemích s rozvinutým hornictvím byl zaměřen na odstraňování, tedy zahlazování následků hornické činnosti. Prosazoval se názor, že hornická činnost představuje dočasné využití půdy, pozemků, které po skončení dobývání musí být navráceny do původního stavu nebo stavu blízkého výchozí situaci.

Metodika Ministerstva průmyslu a obchodu ČR do sféry zahlazování následků hornické činnosti zahrnuje: důlní škody fyzických a právnických osob, sanace a rekultivace, komplexní řešení území, náhradní výstavbu, opatření související s výstupem důlních plynů na povrch, kontrolu a údržbu hlavních důlních děl po jejich likvidaci (mimo starých důlních děl). V zahraničí jsou tyto aktivity obsaženy v širším pojmu rekultivace. Obecným problémem není metodické vymezení nebo rozsah prováděných prací, ale jejich finanční náročnost umocněná skutečností, že k zahlazování následků hornických činností dochází po ukončení dobývání, tedy v období, kdy peněžní tok báňské firmy je v řadě případů negativní. Prvořadým problémem se pak stává zajištění finančního krytí těchto činností.

Dosavadní finanční zajištění zahlazování následků hornické činnosti

Vzhledem ke skutečnosti, že většina finančních prostředků na zahlazování následků hornické činnosti se vynakládá v relativně krátkém období v závěru životního cyklu báňské kapacity, je proces tvorby těchto prostředků spojen s problematikou rezerv. Rezervy se tvoří na vrub nákladů a jsou zdrojem na výdaje v budoucnu, tedy v následujících účetních obdobích. V ČR se člení na zákonné rezervy, jejichž tvorba je výdajem (nákladem) vynaloženým na dosažení, zajištění a udržení příjmů a na účetní rezervy, které neovlivní základ daně z příjmů a které jsou tvořeny v souladu s postupy účtování pro podnikatele. Mezi zákonné rezervy vztahující se k oblasti zahlazování následků hornické činnosti patří rezerva na sanaci včetně rekultivace pozemků dotčených těžbou a rezerva na důlní škody. Obě rezervy jsou vytvářeny podle zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) v platném znění. Jde o základní zdroj financování zahlazení následků hornické činnosti, přičemž výše rezervy musí odpovídat potřebám vypořádání důlních škod a potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním (tj. potřebám odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur).

Tyto rezervy jsou účelově vázány, základním dokumentem pro stanovení rezervy na sanaci je plán otvírky, přípravy a dobývání. Výše tvorby rezervy se odvozuje z měrného nákladu na sanaci a rekultivaci, což je podíl objemu celkových nákladů na zahlazení následků báňské činnosti a vytěžitelných zásob nerostné suroviny. Roční objem tvorby rezervy lze stanovit jako součin měrného nákladu na 1 tunu nerostné suroviny a plánovaného objemu těžby, výsledek lze upravit s ohledem na růst cen. Je zřejmé, že celkové náklady jsou ovlivněny typem navržené rekultivace (lesní, vodní, zemědělská, ostatní). Tvorbu rezervy lze také odvozovat z věcného objemu plánovaných rekultivačních činností.

Čerpání rezervy schvaluje obvodní báňský úřad na základě žádosti těžební organizace, součástí žádosti je projednání rozsahu prací s dotčenými orgány státní správy. Podkladem pro podání žádosti musí být projekty

¹ prof. Ing. Jaroslav Dvořáček, CSc., VŠB-TUO, Hornicko-geologická fakulta, 17. listopadu 15, 708 33 Ostrava-Poruba, Jaroslav.Dvoracek@vsb.cz
(recenzovaná a revidovaná verzia dodaná 10.11.2003)

jednotlivých ucelených částí sanačních a rekultivačních prací a projekty staveb sloužících k odstranění škod na krajině v rámci komplexní úpravy území a územních struktur.

Základním problémem dosavadní právní úpravy především problému sanace a rekultivace je skutečnost, že tvorba rezervy je účetním postupem bez deponování peněžních prostředků určených pro účely rekultivace. Skutečná potřeba financování prací v závěru životnosti báňské kapacity pak neodpovídá vytvořeným zdrojům nebo v horším případě zánik těžební organizace znamená ponechání nevyřešeného problému v podobě těžební lokality bez provedené rekultivace. Tento problém je ovšem znám prakticky ze všech zemí s báňským průmyslem.

Významná změna v této oblasti v podmínkách ČR je spojena s novelou zákona, kterým se mění zákon o daních z příjmů a některé další zákony. Hornictví se dotkne vložený paragraf ukládající deponovat peněžní prostředky ve výši rezerv na důlní škody a sanace vč. rekultivací na zvláštní vázaný účet v bance. Tyto prostředky nesmějí být předmětem ručení nebo konkursu vedeného na majetek poplatníka podle zvláštního právního předpisu. Tvorba uvedených rezerv je výdajem (nákladem) na dosažení, zajištění a udržení příjmů pouze do výše částky převedené ve prospěch zvláštního vázaného účtu, peněžní prostředky z tohoto účtu mohou být čerpány pouze na výdaje, na jejichž úhradu byly vytvořeny. Novela zákona o daních z příjmů byla v září 2003 schválena Poslaneckou sněmovnou a postupuje do Senátu.

Další významnou změnou ovlivňující oblast zahlazování následků hornických činností je novela horního zákona, která byla v říjnu 2003 rozesílána k připomínkovému řízení. Její podoba tedy může doznat úprav, nicméně návrh přináší následující podstatné změny v oblasti:

- **rezervy na sanace a rekultivace:** rezerva může být tvořena finančními prostředky nebo aktivy organizace, která jsou převoditelná na finanční prostředky ve výši umožňující provedení sanací a rekultivací podle schváleného projektu a časového plánu. Do této rezervy lze zahrnout jen ta aktiva organizace, která lze v roce potřeby využít pro zajištění sanací a rekultivací, nelze zde zahrnout technologické celky, stroje, zařízení a předměty, které se v procesu dobývání spotřebovávají. Vytvořenou rezervu nelze použít na splnění jiných závazků organizace ani na uspokojení vlastníka nebo akcionáře v případě zániku organizace. Překračuje-li výše rezervy určitou částku, je organizace povinna prokázat auditem ke konci roku schopnost zajištění finančních prostředků na provedení sanací a rekultivací. V případě vyhlášení konkurzu převede správce konkurzní podstaty prostředky na sanace a rekultivace do rozpočtu kraje, který je může použít jen k účelům, pro které byly vytvořeny.
- **rezervy na důlní škody:** organizace nesmí použít rezervu finančních prostředků na náhrady důlních škod k jinému účelu, prostředky nevyčerpané na náhradu důlních škod lze použít až po skončení dobývání k úhradě všech důlních škod při dobývání vzniklých.

Lze předpokládat, že v připomínkovém řízení dojde k sladění této části novely horního zákona s novelou zákona o daních z příjmů – např. při deponování finančních prostředků na zvláštním vázaném účtu odpadá nutnost zkoumání auditora, zda organizace má finanční prostředky reálně zajištěny.

Dosavadní reakce těžařů na novelu zákona o dani z příjmů je negativní – kritizují vynětí rezervy z hospodaření firmy, obávají se zhoršení efektivnosti podnikání i problémů bank obhospodařujících takto vázané finanční zdroje v nemalé výši, kdy případná insolvence peněžního ústavu krátí nebo likviduje zdroje na sanace a rekultivace, ale povinnost jejich realizace zůstává.

S těmito problémy se setkávají všechny země s těžebním průmyslem, podívejme se tedy na cesty jejich řešení v zemích s významným báňským sektorem.

Finanční zajištění zahlazování následků hornické činnosti v zahraničí

Zahraniční zkušenosti se odvíjely od účetně vytvářených rezerv, které zejména v případě těžebních firem dobývajících na jedné lokalitě se ukázaly jako nedostatečné ve srovnání se závazky vyplývajícími ze zahlazování následků hornické činnosti po jejím ukončení. Bankrot báňské společnosti za těchto okolností přenesl finanční zatížení na regionální správní orgány, jejichž finanční zdroje mohly být také nepostačující.

Proto v zemích s rozvinutým hornictvím přestaly být účetně vytvářené rezervy považovány za dostatečný nástroj pro snížení rizika neprovedení rekultivačních prací. Těžební společnosti jsou nuceny prokazovat zajištění určitých zdrojů na zahlazování následků hornické činnosti již v období udělování oprávnění k těžbě, tedy před fází výstavby, provozu a tvorby peněžních toků z procesu exploatace.

Celkový program zajištění financování procesu zahlazování následků hornické činnosti lze rozdělit na tři části: udělování oprávnění k dobývání ložiska, inspekce a prosazování, nástroje finančního zajištění.

V procesu udělování oprávnění k dobývání ložiska dochází i ke stanovení dopadu báňského projektu na životní prostředí a určení standardu rekultivací, z něj se následně odvíjí výpočet potřebných nákladů. Tento proces je také často jediným způsobem, jak prosadit řešení environmentálních problémů dolu a rekultivaci území dotčeného těžbou.

Dalším prvkem programu zajištění financování jsou inspekce a prosazování. Průběžné inspekce vyžadují pravidelnou komunikaci mezi úřadem státní správy a těžařem s cílem identifikace problémů v jejich počátečním stadiu. Prosazovací pravomoc úřadu báňské správy musí být jasně a výslovně definována.

Nástroje resp. instituce finančního zajištění jsou různorodé s ohledem na pokrytí specifických potřeb. Mezi nejčastější patří:

- **zárukové garanční společnosti:** jde o obchodní společnosti přebírající na sebe odpovědnost za dluhy jiné strany nebo za její neschopnost realizovat určité činnosti, v hornictví jde obvykle o uzavření resp. likvidaci dolu a rekultivace. Zárukové garanční společnosti zabezpečují, že náklady spojené s uzavřením dolu a rekultivačními pracemi budou uhrazeny nebo že tyto činnosti budou vůbec provedeny. Přenáší se tak riziko neprovádění činností v oblasti ochrany životního prostředí, které vyúsťují v negativní externality, z veřejnosti na ručitele. V základní formě tohoto jistění majitel nebo provozovatel dolu kupuje garanční pojistku, jejíž výše vychází z odhadu nákladů spojených s uzavřením dolu, čímž se záruční společnost stává odpovědnou za realizaci kontraktu (uzavření dolu, rekultivace) v případě, že kontrahent nedostojí svým závazkům. Může také být požadováno, aby těžař poskytl zástavu svým majetkem až do výše nákladů na rekultivaci. Podmínkou ovšem je, aby tyto zárukové garanční společnosti existovaly, vytvořily určitý obor a byly samy řízeny. Míra bankrotů společností vstupujících na tento trh v USA je velmi vysoká.
- **společný záruční fond:** je navržen pro úhradu nákladů na uzavření dolu a rekultivaci pro členy tohoto fondu v případě jejich bankrotu nebo jiných nepředvídatelných událostí, které vedou k neschopnosti členů dostát svým závazkům v dané oblasti. Společný záruční fond je často navržen pro pokrytí potřeb malých těžebních firem, které nejsou schopny nebo ochotny poskytnout značné majetkové zástavy požadované zárukovými garančními společnostmi. Členství ve fondu je dobrovolné, je však spojeno s posouzením finančního stavu těžební firmy včetně rizika, které do fondu přináší, což se odrazí na jeho finančních příspěvcích do fondu. Společný záruční fond nemusí být spojen pouze s privátními subjekty. V roce 1989 byl ve státě Nevada založen fond řízený sekci nerostných surovin v rámci Ministerstva obchodu a průmyslu. Byl určen pro provozovatele malých a středních báňských společností nebo těžaře, kteří si nemohli dovolit finanční zařízení plynoucí z využívání služeb privátních garančních společností. Členové tohoto záručního fondu vkládali zálohu ve výši 15% a ročně platili 5% z hodnoty maximálního dostupného pojištění. Řízení společného záručního fondu je obtížné a v USA nezaznamenala tato forma jistění velký úspěch. Jednou z příčin jsou noví členové, kteří se k fondu připojí s minimálními platbami a po krátké době vyhlásí bankrot nebo odhalí vážné environmentální problémy, což vyčerpá zdroje fondu vytvořené pro legitimní účely.
- **svěřenské fondy:** fungují na základě smlouvy majitele nebo provozovatele dolu s určitou institucí (úřady báňské správy, vláda, banka, jiná finanční instituce), která jako svěřenský správce drží jeho majetkovou zástavu, peněžní hotovost nebo peněžní ekvivalent v hodnotě odpovídající nákladům na uzavření dolu nebo rekultivace. Z těchto fondů jsou hrazeny náklady uzavření a likvidace dolu a rekultivace v případech, kdy těžební firma nemůže dostát svým závazkům v této oblasti. V případě provedení příslušných prací jsou fondy báňské společnosti vráceny. Jako peněžní ekvivalenty jsou akceptovány akcie a obchodovatelné dluhopisy, šeky, neodvolatelné akreditivy nebo depozitní certifikáty. Zástavy v hmotné podobě (např. pozemky, zařízení dolu) nejsou často používány, neboť jsou málo likvidní a mají nízkou hodnotu v době, kdy je nutno uzavření dolu nebo rekultivace realizovat.
- **samozajištění nebo finanční testy:** tento přístup je založen na hodnocení finančního stavu firmy a získání ujištění od samotné těžební společnosti, že deponuje dostatečné fondy pro splnění svých závazků spojených se zahlazováním následků hornické činnosti. Tento způsob prokazování schopnosti splnění povinnosti firmy je preferován mnoha velkými těžebními společnostmi, neboť umožňuje hlubší kontrolu fondů a úsporu transakčních poplatků.

Nevýhodou tohoto nástroje je skutečnost, že nedochází k přenosu rizika nesplnění závazků na třetí stranu, takže došlo k bankrotům firem, které „papírově“ vypadaly dobře a odpovědnost za likvidaci dolu a rekultivaci zůstala na státních orgánech. Další nevýhodou je, že objektivní posouzení finančního stavu těžební společnosti a jeho predikce do budoucna je velmi náročný proces vyžadující od orgánů státní báňské správy nebo vlády kontakt s odborníky z této oblasti.

Záruky, které těžební společnosti musí poskytnout pro realizaci budoucího zahlazování následků hornické činnosti v rámci udělování oprávnění k dobývání ložiska, jsou těžaři uvolněny v případě provedení odsouhlasených likvidačních a rekultivačních prací.

Závěr

Zahraniční zkušenosti ukazují, že bez ohledu na konkrétní formu finančního zajištění je obecným cílem garantovat prostředky na provedení likvidačních a rekultivačních prací i v případě, že těžební společnost z důvodu bankrotu nebo jiných okolností není schopna dostát svým závazkům v oblasti zahlazování následků

hornické činnosti a odpovědnost by se přenesla na vládu nebo její instituce. Za situace, že těžba svým závazkům dostojí, je mu finanční garance vrácena.

Finanční situace těchto firem je tedy obtížnější než navrhovaná úprava v ČR, kde z deponovaných rezerv lze zahlazování následků hornické činnosti provádět, a to i průběžně, zatímco zahraniční firmy skládají garanci, kterou dostanou zpět až po provedení zahlazovacích prací.

Na druhé straně je nutno vzít v úvahu specifika tranzitních ekonomik, problémy kapitálového trhu v těchto zemích, zvláštnosti samotného těžebního průmyslu apod. Zahlazování následků hornické činnosti a obecně péče o životní prostředí těžebními společnostmi je prioritní, lze ji však realizovat pouze ziskovými a finančně stabilními firmami.

Poděkování: Realizována za finanční podpory ze státních prostředků. Grantové agentury České republiky v rámci grantového projektu reg. č. GA 105/02/1381, za což je vyslovováno poděkování.

Literatura - References

- Anderson, K.: Using Financial Assurances to Manage the Environmental Risk of Mining Project. In: Warhurst, A., Noronha, L.: *Environmental Policy in Mining*. Levis Publisher, USA, 2000.
- Danielson L. and Nixon M.: Current Regulatory Approaches to Mine Closure in the United States. In: Warhurst A., Noronha L.: *Environmental Policy in Mining*, Levis Publisher, USA, 2000.
- Dvořáček, J.: Základní ekonomické pojmy (kapitola 8., s. 341-390) In: Slivka V. a kol.: *Těžba a úprava silikátových surovin*, Silikátový svaz Praha, 2002. ISBN 80-903113-0-X.
- Střelec T.: Finanční rezerva na sanaci a rekultivaci. *Uhlí, rudy, geologický průzkum*, č. 5 – 6/1999, roč. 6, ISSN 1210-7697.
- Zákon č. 44/1988 o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) v platném znění. www.cbubss.cz
- Zákon 593/1992 Sb. České národní rady o rezervách pro zjištění daně z příjmů.
- Novela zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 402. www.psp.cz
- Novela zákona č. 44/1988 o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Pracovní materiál k meziresortnímu připomínkovému řízení.
- Aktualizovaný Vzorový technický projekt likvidace – zajištění hlubinného dolu a Sociální program. GSP, s.r.o. Ostrava 1997.