



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Ochrana a využitie vybraného nerastného bohatstva

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE.....	6
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	6
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA.....	6
2.2 VÝKON KONTROLY	6
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE	6
3.1 NEDOSTATOČNÁ OCHRANA NERASTNÉHO BOHATSTVA SR.....	6
3.2 ÚHRADY ZA DOBÝVACÍ PRIESTOR A VYDOBYTÉ NERASTY	8
4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	10
5 KONTAKT	11

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
banský zákon	Zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov
ČR	Česká republika
EÚ	Európska únia
HBÚ	Hlavný banský úrad
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
nariadenie vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty	Nariadenie vlády č. 50/2002 Z. z. o úhrade za dobývací priestor, úhrade za vydobyté nerasty a o úhrade za uskladňovanie plynov alebo kvapalín v znení neskorších predpisov
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OBÚ	Obvodný banský úrad Banská Bystrica
organizácia, resp. ťažobná spoločnosť	Na účely tejto správy, vychádzajúc z banského zákona, sa pod pojmom „organizácia, resp. ťažobná spoločnosť“ rozumie fyzická alebo právnická osoba oprávnená vykonávať geologický prieskum, dobývanie výhradných ložísk alebo inú banskú činnosť v rámci podnikateľskej činnosti v rozsahu a za podmienok ustanovených banským zákonom a osobitnými predpismi
OSN	Organizácia spojených národov
SR	Slovenská republika
štátny geologický ústav	Štátny geologický ústav Dionýza Štúra
zákon o NKÚ SR	Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Podľa Čl. 4 ods. 1 Ústavy SR: „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií“.

Stanovenie dlhodobých cieľov a nástrojov na efektívne využívanie a ochranu nerastných surovín pri rešpektovaní zásad trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti a ochrany životného prostredia bolo účelom aktualizácie surovinovej politiky SR v roku 2004. Ustanovenie zásad ochrany a racionálneho využívania nerastného bohatstva, najmä vo vymedzených oblastiach, je účelom banského zákona. Nerastné bohatstvo podľa banského zákona tvoria ložiská vyhradených nerastov¹, tzv. výhradné ložiská. Za nerastné bohatstvo sa podľa tohto zákona považujú aj prírodné horninové štruktúry a podzemné priestory, ktoré vznikli dobývaním ložísk ropy, horľavého zemného plynu alebo soli, ak sú vhodné na uskladňovanie plynov alebo kvapalín, aj prírodné horninové štruktúry vhodné na využívanie geotermálnej energie.

Ťažbu, resp. dobývanie výhradných ložísk alebo inú banskú činnosť môže vykonávať v rámci podnikateľskej činnosti organizácia – na základe banského oprávnenia, v rozsahu a za podmienok ustanovených banským zákonom a osobitnými predpismi. Právo na dobývanie konkrétneho výhradného ložiska a na nakladanie s vydobytým nerastom má organizácia, ktorej sa rozhodnutím príslušného obvodného banského úradu určí dobývací priestor. Dobývací priestor sa stanovuje na dobývanie výhradného ložiska určitého nerastu alebo skupiny nerastov. Poplatkami za možnosť dobývať nerast vo vlastníctve SR sú následne – úhrada za dobývací priestor a úhrada za vydobytý nerast.

Na ochranu a efektívne využívanie nerastného bohatstva bola zameraná aj kontrolná akcia NKÚ SR, zaradená do plánu kontrol pre rok 2020 na základe podnetu. Tento sa týkal najmä nesprávneho uplatňovania sadzby v priznaní úhrad za vydobyté nerasty u konkrétnej ťažobnej spoločnosti. Kontrola reflektovala aj na ďalšie riziká identifikované v príprave kontroly. Preverené bolo nastavenie legislatívnych procesov a plnenie cieľov surovinovej politiky štátu, vrátane preverenia plnenia povinností a uplatňovania práv pri prevodoch oprávnení k dobývaciemu priestoru zo štátu na inú osobu. Kontrolovanými subjektmi boli – Ministerstvo hospodárstva SR, Hlavný banský úrad a vybraný Obvodný banský úrad.

NKÚ SR pri výsledkoch svojej kontrolnej akcie identifikoval viaceré systémové nedostatky. **Najväčším problémom nerastného bohatstva v SR je jeho legislatívna ochrana, ktorá nezaručuje, aby štát, ako vlastník nerastného bohatstva, mal z neho adekvátne úžitky.** Kontrola odhalila fakt, že v právnych predpisoch SR nie je ustanovené ocenenie výhradných ložísk nerastného bohatstva v podmienkach trhovej ekonomiky. MH SR má síce aktualizovaný prehľad o zásobách nerastného bohatstva SR, ktorý každoročne aktualizuje MŽP SR², ale **keďže tieto zásoby nie sú ocenené, tak z pohľadu štátnych hmotných aktív ide o bezcenné nerastné bohatstvo SR.** NKÚ SR odporúča vypracovať mechanizmus oceňovania výhradných ložísk nerastného bohatstva, napríklad vo fáze vypracovania dokumentácie k posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, a implementovať ho do banskej legislatívy. Výber formy oceňovania a frekvencia jeho prehodnocovania je na samotnom politickom rozhodnutí.

Aplikácia jednotného systému klasifikácie zásob a zdrojov nerastných surovín – podľa odporúčanej metodiky OSN, ktorá bola jedným z hlavných cieľov surovinovej politiky SR z roku 2004 – **nie je zatiaľ zavedená v legislatíve SR.** MŽP SR vypracovalo metodiku pre spracovanie klasifikácie zásob a zdrojov pevných nerastných surovín, táto má však charakter návrhu. NKÚ SR preto odporúča implementovať do banskej legislatívy jednotnú klasifikáciu zásob a zdrojov nerastných surovín, avšak podľa EÚ odporúčanej metodiky OSN.

Kontrola preukázala, že **surovinová politika SR z roku 2004 nebola od jej schválenia modifikovaná** a ani formou aktualizácie neboli do nej zapracované výsledky splnených opatrení z rokov 2004 a 2005. Návrh novej surovinovej politiky bol síce ukončený v roku 2018, proces jeho predloženia na rokovanie vlády bol však pozastavený s rozhodnutím, aby všetky verejné politiky vychádzali a boli v súlade s pripravovaným dokumentom „Vízia a stratégia rozvoja SR do roku 2030“. Táto bola schválená Vládou SR v januári 2021. **NKÚ SR v tejto súvislosti upozorňuje na potrebu zabezpečiť vypracovanie návrhu novej surovinovej politiky, doplniť ho o nové poznatky o domácich surovinových zdrojoch a o ich využívaní v nových ekonomických podmienkach.** Tiež je potrebné návrh doplniť o súvisiace právne predpisy, ktoré nadobudli platnosť po roku 2017, a zároveň zohľadniť princípy sociálnej a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky, ako aj potreby EÚ.

¹ Rozdelenie nerastov na vyhradené a nevyhradené definuje banský zákon v § 3, vyhradenými sú napr. aj nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy.

² Súhrnnú evidenciu zásob výhradných ložísk a bilanciu zásob nerastov SR v zmysle banského zákona vedie MŽP SR.

Kontrola boli preukázané aj ďalšie nedostatky platnej legislatívy. **Banský zákon nerozlišuje medzi odpisom zásob výhradného ložiska ich vyňatím z evidencie a odpisom zásob ich prevodom z bilančných (využiteľných v súčasnosti) do nebilančných zásob³.** Takýto prípad si vyžaduje jasnú a konkrétnu špecifikáciu v legislatíve, keďže odpísanie zásob ich vyňatím z evidencie sa štát bezodplatne vzdáva svojho vlastníctva.

Kontrola upozornila aj na ďalšie riziko súvisiace s týmto legislatívnym predpisom, keďže zákon umožňuje bezodplatný prevod práva dobývania k dobývaciemu priestoru zo štátu na inú osobu. Následne môže táto iná osoba previesť dobývací priestor, bez prínosu pre štát, zmluvne na ďalšiu osobu. **Prevodom dobývacieho priestoru na inú osobu prešli dobývacie priestory prakticky trvale do súkromných spoločností, aj keď štát zostal naďalej vlastníkom tohto nerastného bohatstva.**

Toto nerastné bohatstvo „prenajíma“ štát ťažobným spoločnostiam za nízke „nájomné“ – za úhrady za dobývacie priestory a za úhrady za vydobyté nerasty. Kým napríklad v Českej republike je úhrada za dobývacie priestory 37 eur na hektár ročne, v SR je to len 7 eur na hektár za rok. V prípade príjmu štátu za vydobyté nerasty, tento je v SR percentuálne odvodený od nákladov a tržieb ťažobnej spoločnosti. Český spôsob výpočtu tohto poplatku uplatňuje sadzbu úhrady na množstvo čistého kovu v koncovom produkte ťažby a úpravy vydobytých rudy. Pri jeho aplikácii v SR by bola výška úhrad pre štát, napr. za vydobyté zlaté rudy, niekoľkonásobne vyššia a, samozrejme, reálnejšia vzhľadom na zisk ťažobnej spoločnosti po zdanení.

Legislatíva v okolitých krajinách upravuje aj možnosť zvyšovania výšky sadzieb úhrad za vydobyté nerasty, napr. na základe vývoja trhových cien. Náš banský zákon a súvisiaca legislatíva takúto možnosť neupravuje. **Od prijatia nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty v roku 2002 neboli sadzby úhrad upravované až do roku 2020.** NKÚ SR v tejto súvislosti odporúča prehodnotiť, tým aj zrealizovať spôsob úhrady za vydobyté nerasty, a to ako úhrady z vyťaženého nerastu, a zaviesť pravidelnú úpravu výšky sadzieb jednotlivých nerastov.

Kontrolou uplatnenia sadzby v priznaniach úhrad za vydobyté nerasty ťažobnou spoločnosťou, ktorá bola predmetom doručeného podnetu, bolo zistené, že dotknutá ťažobná spoločnosť si v priznaniach úhrad za vydobyté nerasty uplatnila pri výpočte úhrady sadzbu za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, vynímajúc rudy zlata a striebra, vo výške 0,1%, a nie aj sadzbu za rudy zlata a striebra vo výške 5 %.

Závažným identifikovaným nedostatkom bola nejednoznačnosť a neúplnosť banského zákona a nadväzujúcich právnych predpisov, ako aj ich terminologická nekonzistentnosť a nesúladosť; napr. pri označovaní druhov nerastov. V špecifických prípadoch to môže viesť k rôznemu výkladu zákona v konaniach dotknutých orgánov. Na základe uvedeného nebolo možné **úplne jednoznačne potvrdiť či vyvrátiť opodstatnenosť podnetu v časti týkajúcej sa správnosti uplatnenej sadzby úhrady za vydobyté nerasty.**

Na základe zistení a poznatkov kontroly je možné konštatovať, že prostredníctvom súčasnej banskej legislatívy nie je napĺňaný Čl. 4 ods. 1 Ústavy SR. V záujme zachovania neobnoviteľných zdrojov nerastného bohatstva budúcim generáciám **NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti, aby MH SR:**

- vypracovalo návrh novej surovínovej politiky, zapracovalo v ňom aktualizované poznatky o domácich surovínových zdrojoch a ich využívaní v nových ekonomických podmienkach, definovalo v ňom priority ochrany nerastného bohatstva SR a predložilo ho Vláde SR na schválenie,
- vykonalo v banskej legislatíve zmeny smerujúce k uplatňovaniu definovaných priorít ochrany nerastného bohatstva, prehodnoteniu spôsobu úhrad za jeho využívanie, odstrániť v nej nejednoznačnosť a terminologickú nekonzistentnosť.

Identifikovaním viacerých významných nedostatkov v oblasti nerastného bohatstva konštatujeme, že kontrola splnila svoj účel. Akceptáciou a realizáciou odporúčaní, ktoré vyplývajú z tejto kontrolnej akcie, môže dôjsť k účinnejšej ochrane a zlepšeniu využívania nerastných surovín SR.

³ Nebilančné zásoby sú v súčasnosti nevyužiteľné, ich využiteľnosť sa však s ohľadom na očakávaný technický, technologický a ekonomický vývoj predpokladá v budúcnosti.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Výber tematického zamerania, súvisiaceho s ochranou nerastného bohatstva SR, bol vykonaný na základe vyhodnotenia rizík z prijatého podnetu, ktorý poukazoval na nesprávnu výšku úhrad štátu za vydobyté nerasty (zlato) zo strany ťažobnej spoločnosti, ako aj na základe ďalších identifikovaných rizík.

Poukázaním na nedostatočnú legislatívnu ochranu nerastného bohatstva, chýbajúcu aktualizovanú surovinovú politiku, ako aj potvrdením rizika nesprávneho uplatnenia sadzby úhrady za vydobyté nerasty, **bol účel kontrolnej akcie splnený**. Pretože bolo preverené nastavenie legislatívnych procesov a plnenie cieľov surovinovej politiky štátu v oblasti ochrany a využitia vybraného nerastného bohatstva, vrátane preverenia plnenia povinností a uplatňovania práv pri prevode a po prevode oprávnenia k dobývaciemu priestoru zo štátu na inú osobu.

Predmetom kontroly bolo preverenie stavu implementácie surovinovej politiky SR v oblasti nerastných surovín a legislatívnej ochrany nerastného bohatstva SR na Ministerstve hospodárstva SR. Na Hlavnom banskom boli preverené úhrady za dobývací priestor, úhrady za vydobyté nerasty, správa týchto poplatkov a plnenie vybraných úloh v oblasti vyhradených dobývacích priestorov.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná vo dvoch kontrolovaných subjektoch, a to na MH SR a na HBÚ aj vybranom OBÚ. Tieto boli vybrané na základe prijatého podnetu a na základe zo zákona vyplývajúcej zodpovednosti za správu nerastného bohatstva SR. V rámci kontroly vykonávanej v OBÚ, predmetom kontroly boli organizácie zaoberajúce sa najmä ťažbou zlata.

Pri kontrole boli využité aj informácie a vyjadrenia iných inštitúcií, napr. MŽP SR či štátneho geologického ústavu ako príspevkovej organizácie MŽP SR.

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

2.2 VÝKON KONTROLY

Kontrolná akcia potvrdila viaceré riziká, ktoré boli identifikované v rámci prípravy. Išlo najmä o nedostatky súvisiace s neaktualizovaním cieľov surovinovej politiky SR, neoceňovaním zásob nerastných surovín, s neuplatňovaním sadzieb úhrad za vydobyté nerasty v súlade s legislatívou.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 NEDOSTATOČNÁ OCHRANA NERASTNÉHO BOHATSTVA SR

MH SR je ústredným orgánom štátnej správy aj pre ochranu a využívanie nerastných surovín. Vo vzťahu k nerastnému bohatstvu vykonáva kompetencie najmä pri usmerňovaní a metodickom riadení HBÚ, pri zabezpečovaní výkonu štátnej správy v oblasti rudného, nerudného a uhoľného baníctva, pri vypracúvaní energetickej a surovinovej politiky a návrhoch využitia domácich nerastných surovín.

V roku 1995 bola schválená vládou Surovinová politika SR v oblasti nerastných surovín, ktorá bola v roku 2004 aktualizovaná. **Odvtedy nebola ďalej aktualizovaná.** Príprava nového návrhu aktualizácie surovinovej politiky zo strany MH SR bola ukončená až v júli 2018. V rovnakom období začala Úradom podpredsedu vlády pre informatizáciu a investície príprava na strategickom dokumente „Vízia a stratégia rozvoja SR do roku 2030“. Keďže všetky pripravované stratégie a programy v gescii ostatných rezortov mali vychádzať z uvedeného dokumentu, bol pozastavený proces predloženia surovinovej politiky na rokovanie vlády SR. Po schválení dokumentu „Vízia a stratégia rozvoja SR do roku 2030“ bude dokument „Surovinová politika SR“, po zabezpečení kompatibility s vyššie uvedenou víziou, predložený na schválenie vláde SR. Vzhľadom na skutočnosť, že **opatrenia ustanovené v surovinovej politike z roku 2004** vychádzali zo situácie a potrieb hospodárskeho a spoločenského rozvoja v roku 2003, **v súčasnosti tieto opatrenia v takej podobe, v akej boli stanovené, strácajú svoje opodstatnenie.** Na zabezpečenie hlavných cieľov surovinovej politiky SR z roku 2004 bolo pre oblasť nerastných surovín prijatých 14 opatrení. Z prijatých opatrení bolo splnených 13. Jedno opatrenie

bolo splnené čiastočne; to sa týkalo zavedenia jednotného štatistického sledovania pohybu a objemov najdôležitejších minerálnych komodít, vrátane druhotných surovín tak, aby poskytovalo prehľad o sortimente, množstve a zahraničnom obchode s týmito komoditami. Systém štatistického sledovania o pohybe a objemoch druhotných surovín nebol vypracovaný, ale v modifikovanej forme prešiel do návrhu novej surovinovej politiky v roku 2018.

Za oblasť legislatívnej ochrany nerastného bohatstva bolo kontrolou zistené, že **platná legislatíva** vymenúva ekonomické ukazovatele (cena nerastnej suroviny, prevádzkové náklady, investičné náklady), v rámci podmienok využiteľnosti zásob podľa druhu vyhradeného nerastu a charakteru výhradného ložiska, ale **samotné ocenenie nerastného bohatstva bližšie nešpecifikuje**. MH SR má aktualizovaný prehľad o zásobách nerastného bohatstva SR, ktorý každoročne aktualizuje MŽP SR. Pre rokovanie o udelení práva na ťažbu výhradného ložiska nerastného bohatstva je potrebné, aby okrem ťažobnej spoločnosti mal ložisko ocenené aj štát, teda jeho vlastník. Legislatíva umožňuje štátu neoceňovať nerastné bohatstvo, rovnako ako podzemné vody, prírodné liečivé zdroje, vodné toky, ktoré sú vo vlastníctve SR, čím sa stalo takéto bohatstvo prakticky bezcenným. **Legislatíva nerieši oceňovanie uvedeného bohatstva vo vlastníctve štátu a preto by bolo potrebné špecifikovať a do legislatívy implementovať, ktoré jeho zložky majú byť oceňované a ktoré nie.**

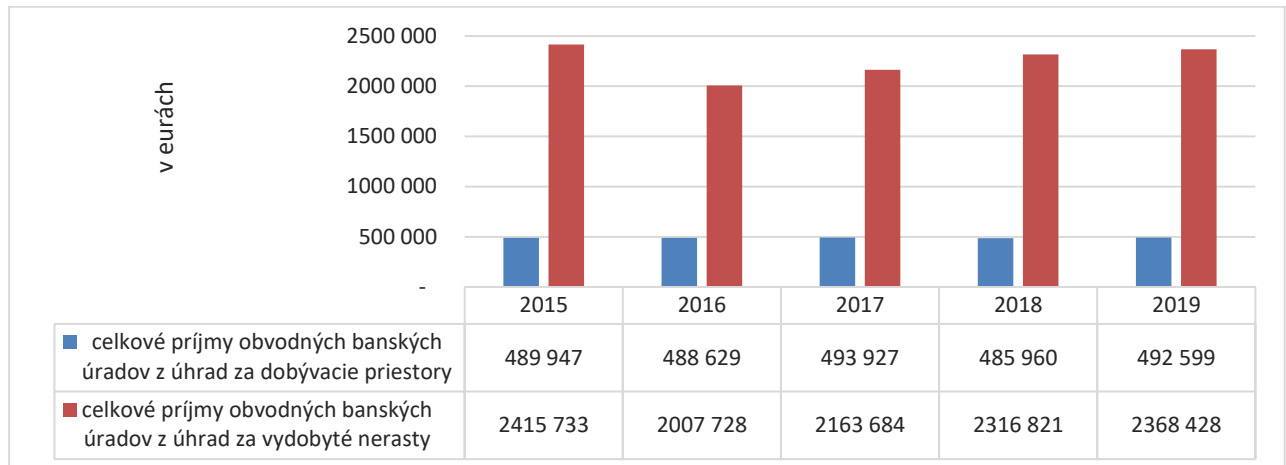
S oceňovaním nerastného bohatstva úzko súvisí klasifikácia zásob nerastného bohatstva. Zmena v **klasifikácii zdrojov nerastných surovín podľa doporučenej metodiky OSN** je jedným z hlavných cieľov surovinovej politiky SR z roku 2004. Táto však **nie je zatiaľ zavedená v právnych predpisoch SR**. Rámcová klasifikácia zdrojov podľa OSN je medzinárodný systém klasifikácie, riadenia a vykazovania zdrojov energie, nerastov a surovín. Je navrhnutá ako globálny systém klasifikácie a riadenia, použiteľný pre minerály, ropu, jadrové palivo, obnoviteľnú energiu a antropogénne zdroje, ako aj pre projekty vody a injektáže pre geologické ukladanie. Opatrenie bolo splnené vypracovaním „Metodiky MŽP SR pre spracovanie klasifikácie zásob a zdrojov pevných nerastných surovín“. Materiál bol zverejnený v účelovej publikácii „Dokumenty“, ako príloha Vestníka MŽP SR v roku 2005, má odporúčací charakter. **Implementovanie jednotného systému klasifikácie zásob a zdrojov nerastných surovín má široký záber, pretože posledná aktualizovaná verzia z roku 2019 má uspokojiť požiadavky rôznych sektorov, a zároveň má zosúladiť požiadavky s udržateľným riadením zdrojov, ktoré požaduje Agenda pre trvalo udržateľný rozvoj do roku 2030.**

V oblasti ochrany nerastného bohatstva boli kontrolou identifikované aj ďalšie nedostatky platnej legislatívy. Ide o prípady, keď **banský zákon nerozlišuje medzi odpisom zásob ich vyňatím z evidencie a odpisom zásob ich prevodom z bilančných do nebilančných zásob**. Odpisom zásob výhradného ložiska ich vyňatím z evidencie sa štát bezplatne vzdáva svojho vlastníctva. Čo sa týka prevodu zásob z bilančných (využiteľných v súčasnosti) do nebilančných (zmenou technológie využitelných v budúcnosti), tak platné znenie banského zákona umožňuje využívať aj nebilančné zásoby, čím zároveň nerespektuje význam klasifikácie zásob na bilančné a nebilančné. Dokonca to považuje za žiadúce a tým klasifikácia zásob podľa podmienok ich využiteľnosti stráca význam.

Uvedený všeobecne záväzný predpis umožňuje, aby víťaz výberového konania o prevod dobývacieho priestoru nemusel uzatvoriť zmluvu o jeho prevode, ale je zaviazaný len nezmluvným návrhom, ktorý predložil do výberového konania ako záujemca o dobývací priestor. A nadväzne OBÚ vykoná zápis do evidencie dobývacích priestorov. **Zákon tiež jednoznačne nešpecifikuje, či je postačujúce, aby sa výberové konanie uskutočnilo za účasti len jedného záujemcu**. Výberové konanie za účasti len jedného záujemcu stráca svoju opodstatnenosť, pretože tu absentuje možnosť výberu. **Štát nemá žiadny prínos z bezodplatného prevodu dobývacieho priestoru na inú osobu a následne ho môže táto iná osoba previesť – bez prínosu pre štát!** – zmluvne na ďalšiu osobu a táto ďalšia osoba na ďalšiu osobu, atď. Takýmto prevodom dobývacieho priestoru na inú osobu, v zmysle platnej banskej legislatívy, prešli dobývacie priestory prakticky trvale do súkromných spoločností, aj keď štát zostal naďalej vlastníkom tohto nerastného bohatstva. Štát nemá žiadny majetkový podiel v týchto spoločnostiach. Spoločnosti, na ktorú sa dobývací priestor prevádza, stačí mať banské oprávnenie, aby sa mohol na ňu uskutočniť prevod dobývacieho priestoru.

Oprávnenie k dobývaciemu priestoru a právo nakladať so získaným nerastným bohatstvom poskytuje štát ťažobným spoločnostiam za nízke poplatky – za úhrady za dobývacie priestory a za úhrady za vydobyté nerasty. Celkové príjmy obvodných banských úradov z úhrad za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty v rokoch 2015 až 2019 dokumentuje graf č. 1.

Graf č. 1: Celkové príjmy obvodných bankských úradov z úhrad za dobývacie priestory a vydobyté nerasty v rokoch 2015 až 2019



Zdroj: Ročné správy o činnosti HBÚ a OBÚ

3.2 ÚHRADY ZA DOBÝVACÍ PRIESTOR A VYDOBYTÉ NERASTY

Právo na dobývanie výhradného ložiska a na nakladanie s vydobytým nerastom má organizácia, resp. ťažobná spoločnosť, ktorá má bankské oprávnenie a ktorej sa určí dobývací priestor. Organizácia, ktorá má určený dobývací priestor, platí úhradu za dobývací priestor a úhradu za nerasty vydobyté z výhradného ložiska. Úhrada za dobývací priestor je vo výške 20 % príjmom štátneho rozpočtu a vo výške 80 % príjmom obce, na ktorej území sa nachádza dobývací priestor. Úhrada za vydobyté nerasty je príjmom Environmentálneho fondu.

Správu úhrad vykonávajú obvodné bankské úrady. **V platnom znení bankského zákona absentuje podrobnejšia úprava správy úhrad**, tzn. aj kontroly správnosti výpočtu úhrad, či oprávnení obvodných bankských úradov pri nej. Pri správe úhrad postupovali obvodné bankské úrady do 31.8.1999 primerane podľa v tej dobe platných predpisov o správe daní a poplatkov. Po uvedenom termíne im bola táto možnosť odňatá a obvodné bankské úrady boli splnomocnené postupovať pri vymáhaní podľa zákona o správnom konaní.

Kontrolou úhrad za dobývacie priestory bolo zistené, že **prevody zaplatených úhrad za dobývacie priestory na účty obcí boli vykonávané oneskorene**. Napr. v roku 2018 boli vykonané aj 141 dní od prijatia úhrady a v roku 2019 aj 87 dní, pričom odvod do rozpočtu obce má byť v zmysle bankského zákona realizovaný do 30 dní od prijatia úhrady. Prevod úhrad na účty obcí realizoval HBÚ a nie OBÚ ako stanovuje bankský zákon.

Úhrada za vydobyté nerasty sa vypočíta ako súčin podielu nákladov na dobývanie nerastov k celkovým nákladom na zhotovenie výrobkov z vydobytých nerastov, tržieb dosiahnutých za odpredané výrobky zhotovené z vydobytých nerastov a sadzby úhrady. Sadzba úhrady za vydobyté nerasty podľa druhu nerastu je uvedená v prílohe č. 2 nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty. Podľa uvedenej prílohy bola sadzba úhrady za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra, vo výške 0,1 %, a pre rudy zlata a striebra vo výške 5 %. Novelou uvedeného nariadenia bolo zrušené zníženie sadzby úhrady za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra, a od roku 2021 je platná sadzba úhrady vo výške 2 %. **Druhy nerastov uvedené v prílohe č. 2 nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty**, podľa ktorej sa uplatňuje sadzba úhrady za vydobyté nerasty, **nie sú súladné s vyhradenými nerastami podľa bankského zákona**. Takým príkladom sú práve rudy zlata a striebra, ktoré nie sú taxatívne vymenované v bankskom zákone v rámci vyhradených nerastov, ale sú tam uvedené len nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy. Platná právna úprava neupravuje tiež postup pri priznaní úhrady za vydobyté nerasty v prípade, keď sa v určenom dobývacom priestore nachádzajú dve výhradné ložiská s iným druhom nerastu.

Uvedené sa týkalo aj doručeného podnetu. Doručený podnet poukazoval na nezákonné uplatňovanie sadzby úhrady vo výške 0,1% namiesto 5 % pri výpočte úhrady v priznaní úhrad za vydobyté nerasty ťažobnou spoločnosťou, čoho následkom mal byť nižší príjem Environmentálneho fondu. Zároveň podnet poukazoval na nevykonávanie kontroly výpočtu úhrad u tejto ťažobnej spoločnosti zo strany OBÚ. Ťažobná spoločnosť vydobyté nerasty ďalej upravovala a takto upravené ich následne predávala na finálne spracovanie. Pri finálnom spracovaní sa z nich získalo medzi iným aj zlato a striebro. **Podľa bankského zákona sa platí úhrada za nerasty vydobyté z výhradného ložiska, na ktoré bol dobývací priestor určený**. Organizácia vykonávala v kontrolovanom období bankskú činnosť vo dvoch dobývacích priestoroch. V posledných právoplatných rozhodnutiach o zmene dobývacích priestorov bolo ako druh nerastu alebo skupina nerastov

výhradného ložiska, na dobývanie ktorého sa určuje dobývací priestor, uvedené polymetalické zrudnenie s obsahom medzi iným **aj nerastov zlata a striebra**. Preverenie uplatňovania sadzby úhrady v priznaniach úhrad za vydobyté nerasty u dotknutej organizácie bolo zistené, že táto si v priznaniach úhrad predložených za kontrolované obdobie uplatňovala na celé množstvo vydobytých nerastov sadzbu úhrady vo výške 0,1 %, tzn. za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra, a nie aj vo výške 5 % za rudy zlata a striebra. OBÚ nevyzval organizáciu na opravu uplatnenej sadzby úhrady v priznaniach úhrad a zaplataenie úhrady aj za nerasty zlata a striebra. Kontrolami výpočtu a platenia úhrad za dobývacie priestory a vydobyté nerasty za roky 2018 a 2019 v preverovanej organizácii, ktoré vykonal OBÚ v súčinnosti s HBU, neboli zistené nedostatky pri uplatnenej sadzbe úhrady za vydobyté nerasty. Dôvodom bolo, že organizácia si uplatnila sadzbu úhrady podľa druhu nerastu, na dobývanie ktorého bol dobývací priestor určený, teda sadzbu za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra.

Primeranosť či neprimeranosť stanovenej výšky úhrad za vyťažené nerasty v súvislosti s cenou vyťaženého zlata a ziskom ťažobnej spoločnosti po zdanení dokumentuje tabuľka č. 1 a graf č. 2.

Tabuľka č. 1: Ceny vyťaženého zlata v koncentrácii, úhrady štátu a daň z príjmov

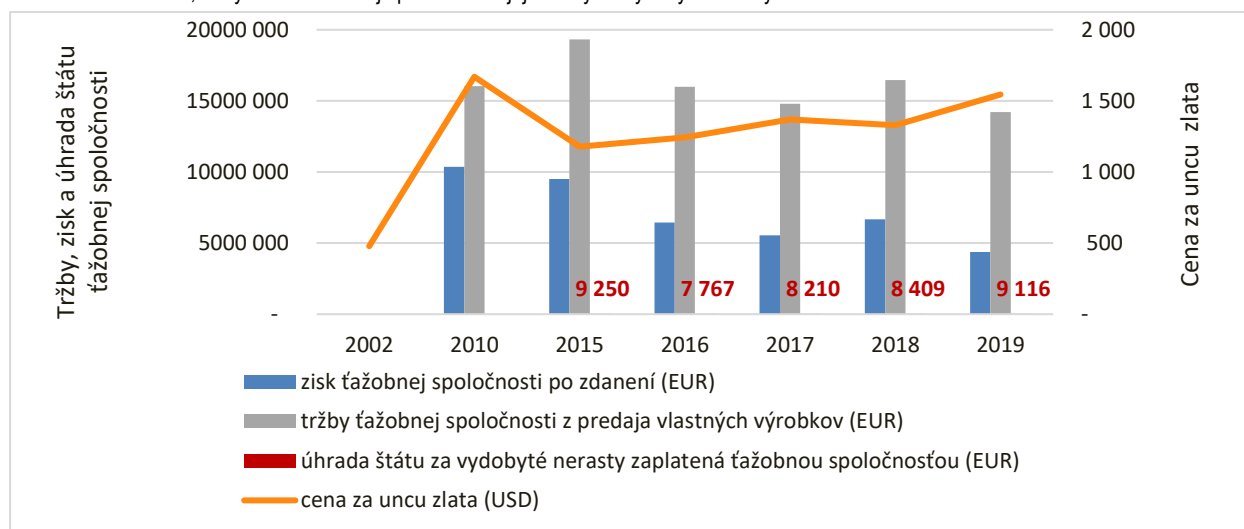
v eur

	2015	2016	2017	2018	2019
Cena zlata v koncentrácii	20 253 697	15 645 091	15 003 982	17 283 110	11 610 464
Cena striebra v koncentrácii	241 081	177 443	185 970	156 533	133 581
Úhrada za vydobyté nerasty,* uhradená ťažobnou spoločnosťou	9 250	7 767	8 210	8 409	9 116
Úhrada za dobývací priestor, uhradená ťažobnou spoločnosťou	3 983	3 983	3 983	3 983	14 605
Daň z príjmov ťažobnej spoločnosti	2 683 345	1 819 574	1 475 659	1 777 127	1 170 415
Zisk ťažobnej spoločnosti po zdanení	9 510 855	6 448 050	5 536 395	6 665 381	4 383 590

Zdroj: Ročné správy o činnosti HBU a OBÚ, účtovné závierky ťažobnej spoločnosti, spracovanie NKÚ SR

* V priznaní úhrad za vydobyté nerasty bola uplatnená sadzba za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra

Graf č. 2: Cena zlata, tržby a zisk ťažobnej spoločnosti a jej úhrady za vydobyté nerasty



Zdroj: Účtovné závierky ťažobnej spoločnosti, cena zlata za uncu zlata <https://www.macrotrends.net/> (100 ročný vývoj, ceny za december príslušného roka)

Pozn.: V priznaní úhrad bola organizáciou uplatnená sadzba za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra

Kontrola preukázala aj to, že **banský zákon v oblasti určovania druhu nerastu výhradného ložiska**, na dobývanie ktorého sa určuje dobývací priestor, **jednoznačne nestanovuje**, na základe čoho a **ako sa v rozhodnutiach** o určení alebo zmene dobývacieho priestoru **uvádza druh nerastu alebo skupina nerastov výhradného ložiska**, ako sa zohľadňuje pri jeho určovaní osvedčenie o výhradnom ložisku, resp. schválený výpočet zásob výhradného ložiska a pod. Toto sa prejavilo aj v rozhodnutiach o určení alebo zmene dobývacích priestorov, vydaných pre dotknutú ťažobnú spoločnosť. V nich neboli ako druh nerastu výhradného ložiska, pre dobývanie ktorého sa určil dobývací priestor, uvedené osobitne zlaté a strieborné rudy, ale boli uvedené spolu s ostatnými nerastami v rámci polymetalického zrudnenia. **Dobývacie priestory sú** v Súhrnnej evidencii zásob výhradných ložísk a v bilancii zásob nerastov, vedenej MŽP SR, **evidované aj pre výhradné ložisko zlatých rúd**. V osvedčení o výhradnom ložisku boli pre toto ložisko ako vyhradený nerast uvedené zlaté a strieborné rudy, a v rozhodnutí o schválení zásob výhradného ložiska boli schválené vypočítané zásoby zlatej rudy.

NKÚ SR poukazuje na skutočnosť, že **nejednoznačnosť a neúplnosť banského zákona a súvisiacich všeobecne záväzných právnych predpisov, ich terminologická nekonzistentnosť spôsobuje následne rôzne možnosti výkladu vo vyššie uvedených preverených oblastiach**. Na základe uvedeného nie je preto možné úplne jednoznačne potvrdiť, či vyvrátiť opodstatnenosť podnetu v časti týkajúcej sa správnosti uplatnenej sadzby úhrady za vydobyté nerasty.

Kontrolou bol porovnaný systém úhrad za dobývacie priestory, vydobyté nerasty a prevody dobývacích priestorov zavedený v SR s okolitými krajinami, najmä so systémom v ČR, a to vzhľadom na spoločný legislatívny základ v tejto oblasti. Porovnanie sa zameralo najmä na rudy zlata. Na základe porovnania vyplynulo, že úhrada za dobývacie priestory na hektár ročne je v ČR päťkrát vyššia. V SR sa úhrady za vydobyté nerasty vypočítajú ako súčin podielu nákladov na dobývanie nerastov k celkovým nákladom na zhotovenie výrobkov z vydobytých nerastov, tržieb dosiahnutých za odpredané výrobky zhotovené z vydobytých nerastov a sadzby úhrady. **Takéto úhrady sú výhodné pre ťažobnú spoločnosť, ale nie pre štát ako vlastníka nerastného bohatstva**. V ČR sa výška úhrady vypočíta ako súčin sadzby pre daný nerast a množstva vyťaženého nerastu. V prípade zlata je sadzba úhrady stanovená za čistý kov v koncovom produkte ťažby a úpravy vydobitej rudy.

Pri aplikácii českého spôsobu, vrátane v ČR stanovenej sadzby úhrady, by bola výška úhrad pre štát za vydobyté zlaté rudy vyššia a reálnejšia vzhľadom na zisk ťažobnej spoločnosti po zdanení. Príjem štátu z úhrad za vydobyté zlato u ťažobnej spoločnosti pri aplikácii českej legislatívy dokumentuje tabuľka č. 2.

Tabuľka č. 2: Príjem štátu z úhrad za vydobyté nerasty pri aplikácii českej legislatívy

v eur

Úhrady za vydobyté nerasty	2015	2016	2017	2018	2019
Úhrady za vydobyté nerasty, ktoré uhradila štátu ťažobná spoločnosť podľa nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty, tzn. za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra	9 250	7 767	8 210	8 409	9 116
Úhrady za vydobyté nerasty, ktoré by uhradila štátu ťažobná spoločnosť podľa nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty za rudy zlata a striebra	462 500	388 350	410 500	420 450	455 800
Množstvo zlata získaného z koncentráta vyrobeného ťažobnou spoločnosťou [v kg]	603,4	466,1	447	514,9	345,9
Úhrady, ktoré by boli uhradené štátu, podľa českého spôsobu, teda z finálneho výrobku (čisté zlato)	907 514	701 014	672 288	774 410	520 234
Rozdiel úhrad podľa českého spôsobu a úhrady za vydobyté nerasty*, ktoré uhradila štátu ťažobná spoločnosť	+ 898 264	+ 693 247	+ 664 078	+ 766 001	+ 511 118**

Zdroj: Ročné správy o činnosti HBÚ a OBÚ, účtovné závierky ťažobnej spoločnosti, burzové ceny zlata, formulár zaslaný NKÚ ČR, prepočet NKÚ SR

* V priznaní úhrad bola uplatnená sadzba uvedená v písm. b) prílohy č. 2 Nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty.

**Rozdiel 511 118 eur (520 234 eur mínus 9 116 eur). Suma 520 234 eur vznikla vynásobením 345,9 kg (množstvo zlata v koncentrácii vyrobeného ťažobnou spoločnosťou v roku 2019) a sumy 1 504 eur (40 919 Kč) za kg čistého kovu (zlata) vo finálnom produkte (sadzba úhrady 40 919 Kč je stanovená v Nariadení vlády ČR č. 98/2016 Z. z. za čistý kov v koncovom produkte ťažby a úpravy vydobitej rudy). Len pre ilustráciu výšky rozdielu bol použitý priemerný mesačný kurz NBS za mesiac október 2020 – 1 EURO = 27,213 CZK.

Z porovnávania systémov úhrad v okolitých krajinách tiež vyplynulo, že **banský zákon ČR upravuje aj možnosť zvyšovania výšky sadzieb úhrad za vydobyté nerasty, ktoré sú stanovené v osobitnom nariadení vlády, na základe vývoja trhových cien**. Úprava výšky sadzieb úhrad za vydobyté nerasty je vykonávaná aj v Poľsku a preskúmaná aj v Maďarsku. **Všeobecne záväznú právne predpisy SR neupravujú zvyšovanie sadzieb úhrad za vydobyté nerasty. Od roku 2002, kedy bolo prijaté nariadenie vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty, neboli sadzby úhrad za vydobyté nerasty upravované**. Až novelou prijatou v roku 2020 bolo zrušené „dočasné“ zníženie sadzby úhrady pre dva druhy nerastov. Pre nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, s výnimkou rúd zlata a striebra, sa od roku 2021, ako aj pre lignit a uhlie od roku 2024 zvýšila sadzba úhrady z 0,1 % na 2 %.

4 REAKCIA KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

Kontroly na oboch kontrolovaných subjektoch boli ukončené protokolom o výsledku kontroly. MH SR vzneslo tri námietky smerujúce k úprave znenia záverov vybraných bodov protokolu a k vyňatiu výpočtu úhrady za vydobytý nerast u dotknutej ťažobnej spoločnosti dosadením údajov zo SR do metódy používanej v ČR. Námietky MH SR neboli akceptované, nebola potvrdená ich opodstatnenosť, keďže nesmerovali proti pravdivosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Zároveň neboli zistené skutočnosti, ktoré by mali podstatný vplyv na obsah protokolu. V prípade výpočtu išlo o ilustračný príklad aplikovania metodiky využívanej v ČR s porovnateľnými údajmi ťažobnej spoločnosti zo SR a vyčíslenie rozdielu, ktorý bol nepriaznivý pre SR. Do výpočtu boli použité údaje z verejne dostupných zdrojov.

HBÚ k zisteniam uvedeným v protokole o výsledku kontroly nevzniesol námietky. Vo svojom vyjadrení sa však nestotožnil so záverom zistenia týkajúceho sa stanovovania druhu nerastu vo vzťahu k sadzbe úhrad za vydobytý nerast, ktorý považuje za vlastný aplikačný výklad NKÚ SR. Názor HBÚ na aplikáciu príslušných ustanovení dotknutých predpisov je uvedený v protokole o výsledku kontroly.

NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať a predložiť opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a predložiť správu o ich plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať a vyhodnocovať.

5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
Mlynské Nivy 44/a
827 15 Bratislava-Ružinov

Hlavný banský úrad
Kammerhofská č. 25
969 01 Banská Štiavnica