

Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z místopředsedkyně Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky (soudce zpravodaje), Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Jiřího Zemánka **o návrhu skupiny 19 senátorů Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů**, zastoupených Prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Praha 2, Botičská 4, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a Vlády České republiky jako vedlejšího účastníka, takto:

Návrh se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět řízení

1. Skupina 19 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též „navrhovatelé“), zastoupená advokátem Prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., se návrhem, doručeným Ústavnímu soudu dne 26. 4. 2013, domáhá podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zrušení zákona č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „novela horního zákona“).

2. Zákonem č. 498/2012 Sb. bylo zrušeno ustanovení § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona, které znělo:

Pro účely dobývání výhradního ložiska je organizace oprávněna nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy.

Dále bylo zrušeno ustanovení § 33 odst. 4 horního zákona tohoto zněním:

Nedojde-li k dohodě mezi organizací a fyzickými nebo právníckými osobami, které jsou vlastníky dotčených pozemků a nemovitostí a převažuje-li veřejný zájem na využití

výhradního ložiska nad oprávněným zájmem vlastníka pozemků a jiných nemovitostí, postupuje se podle § 31 odst. 4.

Zákon č. 498/2012 Sb. obsahuje čtyři body, z nichž bod 1. zrušuje § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona spolu s poznámkou pod čarou č. 16 (odkaz na text o vyvlastnění dříve platného stavebního zákona) a provádí změnu struktury odstavce 4, a bod 2. zrušuje § 33 odst. 4 téhož zákona; body 3. a 4. navazují na první dva a pouze mění strukturu ustanovení § 33 a § 41 horního zákona.

3. Z hlediska subjektů oprávněných k jeho podání i obsahových náležitostí návrh všechny podmínky podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) a § 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu splňuje.

II.

Argumentace navrhovatelů

4. Navrhovatelé spatřují v obnovení možnosti vyvlastnění nebo omezení vlastnického práva za účelem dobývání vyhrazených nerostů praktický nástroj naplnění legitimního zájmu státu, byť je fakticky realizován na základě licence udělené soukromému subjektu (slovy zákona „organizaci“, resp. „těžební organizaci“); bez přítomnosti instrumentu vyvlastnění v zákoně může být ohroženo naplnění jeho pozitivního závazku dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy. Předchozí právní úprava byla podle navrhovatelů souladná s ústavním pořádkem, k vyvlastnění mohlo docházet pouze ve veřejném zájmu a rovněž princip minimalizace zásahů do ústavně zaručených práv a svobod ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) byl respektován, jestliže k vyvlastnění nebo nucenému omezení vlastnického práva mohlo dojít jen tehdy, nepodařilo-li se dosáhnout dohody mezi těžební organizací a vlastníky dotčených nemovitostí. Bez existence vyvlastňovacího titulu hrozí v konečném důsledku újma i těžebním organizacím, které sice získají povolení k těžbě, ale fakticky ji nebudou moci pro odpor vlastníků nemovitostí realizovat. Takto nastolený právní stav lze v rozporu s čl. 11 odst. 3 Listiny zneužívat, například spekulacemi ohledně podmínek, které budou vlastníci nemovitostí před uzavřením tzv. dohody o řešení střetu zájmů podle horního zákona vyžadovat, což implikuje porušení principu rovnosti účastníků vlastnických vztahů zakotveného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

5. Z těchto důvodů, obšírně argumentačně podpořených, navrhovatelé navrhli, aby napadený zákon Ústavní soud zrušil, a aby – za současného konstatování jeho rozporu s příslušnými články Ústavy a Listiny – bezprostředně obnovil právní stav existující předtím, než zákon č. 498/2012 Sb. nabyl účinnost.

6. Projednatelnost svého návrhu („derogaci derogace“) dovozují navrhovatelé z Ústavním soudem již „vytvořené doktríny“, vyjádřené „kupříkladu“ v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, z něž obsáhle citují.

III.

Vyjádření účastníků řízení

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, zastoupena předsedou Janem Hamáčkem, odkázala na vyjádření předešlé Poslanecké sněmovny, která navrhla, aby Ústavní soud návrh skupiny senátorů na zrušení zákona č. 498/2012 Sb. zamítl.

8. Senát Parlamentu České republiky ponechal rozhodnutí o návrhu plně na Ústavním soudu.

9. Vláda České republiky, jež využila práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník, prostřednictvím tehdejšího předsedy Petra Nečase odůvodnila právní stav založený napadenou novelou coby výraz naplnění jejího veřejně deklarovaného závazku posílit ochranu práv obyvatel v místech, jež by mohla být případnou těžbou vyhrazených nerostů zasažena, a navrhla, aby návrh byl zamítnut. Předseda posléze jmenované vlády Bohuslav Sobotka Ústavnímu soudu sdělil, že vláda další vyjádření již předkládat nebude.

10. Veřejný ochránce práv se podle ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník vzdal.

IV.

Vyjádření Českého báňského úřadu

11. Ústavní soud si vyžádal též stanovisko Českého báňského úřadu, jehož předseda Ing. Ivo Pěgřímek, Ph.D., uvedl, že odstraněním možnosti vyvlastnit nemovitosti, pod kterými se nachází výhradní ložiska, vznikla disproporce mezi postavením státu jako vlastníka nerostného bohatství a postavením vlastníků příslušných nemovitostí; povinnost státu dle čl. 7 Ústavy je tak značně ztížena a mohou nastat případy, kdy celé ložisko nebude možno řádně vydobýt ani ochránit.

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

12. Ze sněmovních podkladů a z vyjádření účastníků řízení se podává, že podmínky řádného legislativního procesu byly splněny.

VI.

K otázce přípustnosti meritorního přezkumu zákona č. 498/2012 Sb.

13. Ústavní soud ve své judikatuře k meritornímu přezkumu zákona, kterým se mění, doplňuje či zrušuje zákon „podkladový“ nebo jeho část (tedy k přezkumu *novely* zákona), přistupuje zjevně zdrženlivě. Názorovým východiskem se stala teze, podle níž novela zákona nemá samostatnou normativní existenci, a na tomto základě docházelo ke zrušení novel zákonů (nebo jejich částí) pouze v případech, v nichž absentovala kompetence autora právního předpisu k jeho tvorbě nebo byla konstatována existence relevantní vady v předcházejícím legislativním procesu. Výčet věcí, v nichž byl uplatněn tento důvod, podal Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 2. 2011 sp. zn. I. ÚS 1696/09, a figurují v něm jmenovitě věci sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Pl. ÚS 5/02, Pl. ÚS 7/03, Pl. ÚS 13/05 a Pl. ÚS 77/06.

14. Ve shodě s tím se uvádí v komentáři k zákonu o Ústavním soudu (k ustanovení § 64 v odstavci 10), že „*Ústavní soud ve své ustálené judikatuře konstatoval, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/01, Pl. ÚS 7/03), a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence, resp. porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je pak posuzována ústavnost samotné novely (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02, Pl. ÚS 7/03)*“. (Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 359).

15. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 považoval Ústavní soud okolnost, že byla napadena výlučně ustanovení „novelizující“, za neodstranitelnou vadu, pro kterou návrh kvalifikoval jako zjevně neopodstatněný. Ústavněprávní přezkum samotného novelizujícího zákona nepřipustil (s odkazem na toto usnesení) též ve věci sp. zn. Pl. ÚS 21/01, a souladně s tím v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 konstatoval, že „zrušením ... zákona neobživá zákon dřívější, který byl protiústavním zákonem zrušen nebo změněn“. Obdobně v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 3. 6. 2013 ve vztahu ke „zrušovacím a změnovým ustanovením“ (bod 300 odůvodnění) Ústavní soud dovedl, že návrh v části, v níž proti nim směřoval, je zjevně neopodstatněný, a jako takový jej podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítl.

16. Z takto vytčeného rámce vybočuje nález ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 2/02 (N 35/32 SbNU 331), kterým Ústavní soud zrušil část druhou zákona č. 229/2001 Sb., nazvanou „Změna občanského zákoníku čl. II“, obsahující výlučně výčtovou část, již byla zrušena ustanovení § 879c, 879d a 879e občanského zákoníku. Ústavní soud tak učinil na základě zjištění nedostatečné ochrany vlastnického práva ve světle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny, porušení principu právní jistoty a důvěry v právo, ustavené nerovnosti mezi dotčenými subjekty vlastnických, resp. užívacích vztahů, jakož i podstatného zhoršení pozic v legitimním očekávání nabytí vlastnictví, a to vše coby výrazu zákonodárcovy svévole. Návrh na zrušení části zákona č. 229/2001 Sb., tj. derogační části novely jiného zákona, tak podrobil Ústavní soud *meritornímu přezkumu z hmotněprávních důvodů* (a s kladným výsledkem), nikoli (jen) z důvodů procedurálních, i tak dosud pojímaných jako výjimečných (v bodě 22 nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09 a ve druhé větě citace z komentáře v bodě 14 výše).

17. Tímto rozhodnutím tedy možnost zrušení derogační části novely zákona byla otevřena.

18. K tomu se však posléze – kupřesnění – vyjádřil Ústavní soud ve zmíněném nálezu sp. zn. I. ÚS 1696/09 ze dne 8. 2. 2011, N 13/60 SbNU 127, a nálezu sp. zn. I. ÚS 504/10 ze dne 21. 3. 2011, N 51/60 SbNU 609, v nichž po shrnutí dosavadní judikatury (sp. zn. Pl. ÚS 5/94, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, sp. zn. Pl. ÚS 6/02, sp. zn. Pl. ÚS 2/02) shodně konstatoval, že „*[k]oncepce zvolené Ústavním soudem v řízeních sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a Pl. ÚS 6/02 mohly vést k závěru, že k obnově platnosti jednou zrušeného zákona v případě pozdější derogace předpisu, kterým byl původní zákon zrušen, automaticky nedochází, a měla-li být původní právní úprava zachována, pak by*

(v případě zákona) Parlament musel takovou úpravu – zákon – opět přijmout. K tomuto postupu ze strany Parlamentu ale po řízeních sp. zn. Pl. ÚS 5/94 a sp. zn. Pl. ÚS 2/02 nedošlo. I přesto platí, že zmíněná právní úprava je platná a účinná (viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 755/06). ... V právním řádu České republiky pak není výslovné úpravy, která by předjímala znovunabytí platnosti jednou zrušeného zákona, mělo-li by být obnovení platnosti spjato s projevem vůle jiného státního orgánu než Parlamentu; obecně je proto nutné vycházet z toho, že jednou zrušený zákon bez jeho opětovné vůle, směřující k obnovení platnosti a účinnosti zákona, tyto vlastnosti znovu nabýt nemůže. Z této zásady však Ústavní soud učinil nutnou výjimku, která však i v této otázce respektuje svrchovanost Parlamentu. Jak z rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 2/02 plyne, Ústavní soud poskytl Parlamentu čas, aby otázky upravené zákonem, jenž byl posléze protiústavním zákonem zrušen, znovu posoudil a přijal přiměřenou právní úpravu, která bude respektovat základní práva a svobody. V citovaném rozhodnutí Ústavní soud předjímal i možnost, že zákonodárce apel strážce ústavnosti nevyslyší a vzhledem ke specifické situaci – ochraně základního práva vzešlého z legitimního očekávání – stanovil další právní následky svého rozhodnutí. Ústavní soud se nemýlil. Parlament se zpronevěřil ústavnímu pořádku, neboť neučinil – ač byl jako každý jiný státní orgán povinen – žádný krok k tomu, aby zajistil garanci ohrožených základních práv. V daném případě se Parlament proti ústavnímu pořádku prohřešil hned dvakrát. ... Lze zobecnit, že Parlament nesmí rezignovat na svoji povinnost chránit základní práva a svobody. Ústavní soud však může předjímat, že zákonodárce této povinnosti nedostojí, a proto je mu otevřen prostor k úvaze, zda v zájmu naplnění svého jediného úkolu – ochrany ústavnosti a základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem – stanoví další následky svého rozhodnutí. Povaha těchto následků se však vždy bude odvíjet od jedinečnosti skutečností, za kterých k řízení před Ústavním soudem došlo, jakož i od charakteru ohroženého (porušeného) základního práva nebo svobody. ... V recentních rozhodnutích Ústavní soud preferuje jiný způsob řešení obdobných situací, a to konstatováním, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu, která brání v dodržování základních práv, je protiústavní (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006).“

19. Instrument „dlouhodobé nečinnost Parlamentu“ použil Ústavní soud – mimo rámec rozhodování o zrušení derogační části novely zákona – v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (242/2010Sb. N 132/58 SbNU 3).

20. Ve prospěch rozšíření rozsahu meritorního přezkumu derogační novely zákona – v jistých mezích – vyznívá nálezy ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), v němž byl projednáván návrh na zrušení některých ustanovení zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů; v bodu 24 odůvodnění (předznamenáném mezititulkem „Připustnost návrhu na zrušení novely“) Ústavní soud konstatoval, že přechodná ustanovení novely zákona jsou součástí pouze této novely, nikoli samotného zákona, pročež nejde o situaci totožnou s nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (SbNU svazek 25, str. 97, č. 95/2002 Sb.), kde Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh je neprojednatelný v části, v níž směřoval proti novelizujícímu ustanovení. To doprovází komentář (Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha : ASPI, 2007, s. 270-271) v bodu 8. k ustanovení § 68 sdělením, že „[v]e své judikatuře dospěl Ústavní soud také k závěru, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/96, usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/01), a jako taková je posuzována i její ústavnost – z toho vyplývá, že je třeba napadat nikoliv samotnou novelu, ale právní předpis, jehož je novela

součástí. To platí ovšem pouze pokud, že nová ustanovení jsou obsažena v novelizovaném právním předpisu; samozřejmě tam, kde novela obsahuje samostatná ustanovení, jež nebyla inkorporována do textu novelizovaného předpisu, nezbyvá než napadnout samotnou novelu (Pl. ÚS 38/04, odst. 24).“

VII.

Shrnutí a právní posouzení

21. Navrhovatelé svojí oponenturou absence relevantní úpravy institutu vyvlastnění v horním zákoně směřují k požadavku, aby zrušená právní úprava zakotvující předmětnou materii (vyvlastnění) „obživla“. Z výše řečeného však vyplývá, že k takovému „obživnutí“ by na základě nálezu vycházejícího z navrhovatelí formulovaného petitu dojít nemohlo.

22. Nelze dovodit přítomnost procedurálních znaků, pro které by derogace zrušující novely zákona – se zřetelem k dosavadní (v bodu 13 zaznamenané) judikatuře Ústavního soudu – byla myslitelná.

23. Stejně tak v dané věci není použitelný návod dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02, jak se navrhovatelé domnívají, což se zjevuje v té jeho interpretaci, jež byla podána v nálezech sp. zn. I. ÚS 1696/09 a sp. zn. I. ÚS 504/10, citovaných výše v bodu 18. Ostatně tam zjištěné *mimořádně silné* důvody k *výjimečnému* zásahu Ústavního soudu, včetně důvodu pro kontextuálně založené očekávání zákonodárcovy aktivity, v dané věci evidentně přítomny nejsou. Ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 neplyne, že derogace zrušující novely zákona by mohla být všeobecně užitečným nástrojem ústavní kontroly norem.

24. Zcela nepřipadná by v dané věci byla úvaha o možnostech závěru o „dlouhodobé nečinnosti“ zákonodárce, neboť nic takového „ve hře“ není, a návrhem otevřený procesní rámec takovému řešení nesvědčí, resp. navrhovatelé k němu nesměřují.

25. Rovněž názory, vyjádřené ve výše ohlášeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/04, nelze ku podpoře meritorního přezkumu v dané věci efektivně použít, jestliže tam nešlo o zrušení derogační části novely zákona, nýbrž přechodných ustanovení této novely (viz výše bod 20), jež vskutku byla jen její součástí, což pro nyní projednávanou věc neplatí; napadená novela se součástí podkladového zákona – logicky, věcně i normativně (byť „negativně“) – stala.

26. Tyto závěry – na druhé straně – nezakládají absolutní bezvýchodnost pro dosažení navrhovatelí sledovaného zájmu; v procesním kontextu mají k dispozici návrh na zrušení „celého“ horního zákona, případně jeho části, ve znění nyní napadené novely, a to s argumentem, že bez jí odklizeného institutu vyvlastnění zůstává zákon (jeho část) protiústavní.

27. Dovozené řešení se může zdát prakticky těžkopádné, jiné však k dispozici není; klíčové je, že jinak by Ústavní soud opustil pozici tzv. negativního zákonodárce, a metodou „obživnutí“ se stal zákonodárcem „pozitivním“, což je bez výslovné ústavní opory nepřipustné (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01).

VIII.

Závěr

28. Z vyložených důvodů přistoupil Ústavní soud k aplikaci ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a návrh navrhovatelů posoudil jako zjevně neopodstatněný, jelikož není splněna žádná z podmínek (shora zaznamenaných), za kterých je novelizující (zrušující) zákon způsobilý samostatného věcného přezkumu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 5. srpna 2014

Milada Tomková v. r.
místopředsedkyně Ústavního soudu

Za správnost:
Jana Němečková

Odlišné stanovisko soudkyně Kateřiny Šimáčkové k usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/13 ze dne 5. 8. 2014

K odmítavému usnesení pléna Ústavního soudu zaujímám odlišné stanovisko, neboť jsem přesvědčena, že senátory předložený návrh měl být zamítnut po svém meritorním přezkumu, nikoli odmítnut z formálních důvodů a s poučením, aby senátoři svůj návrh lépe formulovali a poté před Ústavní soud případně předstoupili znova (bod 26). Právě z tohoto poměrně jednoznačného doporučení je zřejmé, že i většině Ústavního soudu bylo jasné, čeho se stěžovatelé domáhají, a že by byla ochotna při pozměněném petitu návrh meritorně projednat.

Základní úlohou každého soudu přece je vyřešit problém, který mu byl k vyřešení předložen, nikoli hledat cesty, jak se meritornímu rozhodnutí vyhnout. Ostatně Ústavní soud obecným soudům sám často vytýká přepjatý formalismus či formální cynismus, pokud více úsilí věnují zdůvodnění toho, proč se návrhem nezabývat, než úvaze, jak nejlépe vyřešit jim předložený právní problém (např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 22/03 ze dne 6. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 518/10 ze dne 23. 11. 2010 nebo sp. zn. II. ÚS 3758/13 ze dne 25. 3. 2014).

Odvolávám se i na obsah svého odlišného stanoviska k usnesení pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/13 ze dne 10. 12. 2013, jímž jsem též většině vytýkala, že měla o předloženém návrhu věcně rozhodnout a posoudit ústavní konformitu napadeného ustanovení, nikoli hledat procesní důvody, proč tak neučiní. Takovýto postup totiž podle mého názoru není výrazem někdy i vhodné soudcovské zdrženlivosti, ale spíše rezignace na základní společenskou úlohu Ústavního soudu.

Netvrdím, že by se měl Ústavní soud ve větším rozsahu než doposud pouštět do rušení novelizací zákonů, předložená situace je však specifická. Stěžovatelé shledávají neústavnost ve zrušení nějakého institutu, bez nějž zákon podle nich z hlediska ústavnosti neobstojí. Navrhovatelé možná neobratným způsobem po stránce procesní, nicméně věcně dosti srozumitelně požadují, aby Ústavní soud dospěl k závěru, že se právní úprava problematiky hornické činnosti z pohledu ústavního pořádku neobejde bez speciálního institutu vyvlastnění. Tedy, že bez přítomnosti instrumentu vyvlastnění v horním zákoně může být ohroženo naplnění povinnosti státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství ve smyslu čl. 7 Ústavy. Bez institutu vyvlastnění ve prospěch subjektů provádějících hornickou činnost by dále podle navrhovatelů mohlo docházet ke zneužití vlastnického práva majitelů pozemků, pod nimiž se ložiska nacházejí, tím, že nebudou ochotni souhlasit s těžbou pod svými pozemky.

Jsem přesvědčena, že Ústavní soud jako ochránce základních práv a svobod měl jednoznačně vyjádřit ten názor, že popsaná a zákonem vytýkaná absence institutu vyvlastnění rozhodně nemůže být nikdy rozporná s ústavním pořádkem. Stát přece může dbát o šetrné využívání svých přírodních zdrojů a chránit své přírodní bohatství, i když nebude vyvlastňovat soukromý majetek ve prospěch zájmů jiných soukromých subjektů, tedy zbavovat majetku vlastníky pozemků ve prospěch těžebních společností. A vlastníci, kteří si přejí ponechat své vlastnictví a brání se vyvlastnění (prováděnému ve prospěch jiných soukromých osob) či kteří požadují dostatečnou finanční satisfakci za své vlastnictví, nemohou být přece obviněni ze zneužití svého vlastnického práva. Nezpochybnuji, že proporcionálně stanovená možnost vyvlastnění za účelem realizace veřejného zájmu v souladu s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod není neústavním zásahem do vlastnického práva, nicméně změna zákona, která možnost vyvlastnění v určité situaci omezuje či dokonce ruší, rozhodně nemůže být shledána jako protiústavní. Tím spíše, že v tomto případě se vztahuje na situaci nejvíce spornou, tedy situaci, která umožňovala vyvlastnit pozemkový majetek jedné skupiny soukromých osob ve prospěch podnikatelské činnosti jiných soukromých osob.

Ústavní soud tedy měl v projednávané věci vyjádřit svůj právní názor na předestřenou právní otázku, a tím naplnit svou ústavní a společenskou úlohu. Výrok rozhodnutí pak měl být zamítavý a mělo být najisto postaveno, že není neústavní situace, při níž v právním řádu státu absentuje speciální právní úprava vyvlastnění za účelem hornické činnosti.

V Brně dne 5. srpna 2014

Kateřina Šimáčková

Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Většina přítomných členů pléna udělila navrhovatelům zrušení novely č. 498/2012 Sb. horního zákona, která z něj (zásahem do tří paragrafů) odstranila institut vyvlastnění, následující radu: Máte do budoucna k dispozici návrh na zrušení celého zákona, případně jeho ucelené části.

Proč ale kvůli třem paragrafům rušit celý zákon? A jaká ucelená část to má být? Část o dobývání výhradních ložisek? Nebo společná ustanovení, do nichž také novela zasáhla?

Jeví se být ilustrativní citovat podstatu zásahu do zákona. Novela č. 498/2012 Sb. z něj odstranila tuto formulaci: [Pro účely dobývání výhradního ložiska je organizace oprávněna] „nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízením užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy.“⁶⁴ (pozn.: citovaný text není kontaminován archaismem a syntaktickou chybou ze strany disentuujícího, ale skutečně takto donedávna zněl). Bez vypuštěné formulace vyhlíží rozhodnuté ustanovení následovně:

§ 31

Povinnosti a oprávnění organizace při dobývání výhradních ložisek

(1) Organizace je oprávněna dobývat výhradní ložisko v dobývacím prostoru, který jí byl stanoven.

(2) Bude-li při dobývání v dobývacím prostoru zjištěno ložisko jiného vyhrazeného nerostu, než pro který byl stanoven dobývací prostor, je organizace povinna oznámit to neprodleně Ministerstvu životního prostředí, Ministerstvu průmyslu a obchodu a obvodnímu báňskému úřadu. Bude-li průzkumem ložiska ověřeno, že zjištěné ložisko lze dobývat a že jeho dobývání jinou organizací by nebylo hospodárné, může obvodní báňský úřad organizaci uložit povinnost dobývat i toto výhradní ložisko (§ 27). V případech, kdy dobývání tohoto výhradního ložiska by nebylo hospodárné, je organizace povinna učinit pro nově zjištěné ložisko přiměřená opatření k jeho ochraně.

(3) K upřesnění znalostí o množství a kvalitě zásob, o geologických a báňskotechnických podmínkách dobývání je organizace povinna v průběhu dobývání zabezpečit v nezbytném předstihu v hranicích svého dobývacího prostoru další průzkum ložiska. Na tento průzkum se vztahují obdobně ustanovení § 11.

(4) Pro účely dobývání výhradního ložiska je organizace oprávněna zřizovat v hranicích dobývacího prostoru, a pokud je to nutné i mimo něj, stavby a provozní zařízení, které jsou potřebné pro otvírku, přípravu a dobývání výhradního ložiska a pro úpravu nebo zušlechťování nerostů prováděné v souvislosti s jejich dobýváním a pro dopravu všech zařízení a hmot.

(5) Organizace je povinna zajistit sanaci, která obsahuje i rekultivace podle zvláštních zákonů, všech pozemků dotčených těžbou a monitorování úložného místa po ukončení jeho provozu. Sanace pozemků uvolněných v průběhu dobývání se provádí podle plánu otvírky, přípravy a dobývání (§ 32). Za sanaci se považuje odstranění škod na krajině komplexní úpravou území a územních struktur.

(6) K zajištění činnosti podle odstavce 5 je organizace povinna vytvářet rezervu finančních prostředků. Výše rezervy vytvářené na vrub nákladů musí odpovídat potřebám sanace pozemků dotčených dobýváním. Tyto rezervy jsou nákladem na dosažení, zajištění a udržení příjmů.

Prima vista zůstává toto ustanovení úplné, funkční a pro zastávce vlastnické svobody dokonce přátelské: bez nás se do země nekopne. Právní a faktičtí instrumentalisté naopak namítnou, že odstraněním institutu vyvlastnění ztratil horní zákon reálný smysl. Jak by ale měl vypadat ústavněprávní přezkum citovaného ustanovení? Paragraf lze zajisté zrušit, třeba i s celým zákonem, ale stojí např. zrušení celého zákona za tu mezitímní legislativní komplikaci, kterou vyvolá?

Zákonné situace, vyvolané novelami „podkladových“ zákonů, se vymykají přihrádkám elegantní jurisprudence. Účinky novel jsou někdy zcela dílčí, jindy naopak drtivě a nepředvídatelně komplexní. Tak kupříkladu ani operace Ústavního soudu při nápravě § 879c „starého“ občanského zákoníku, protiústavně zasaženého novelou č. 229/2001 Sb. (viz odkaz na Pl. ÚS 2/02 v nynějším usnesení) nebyla „typová“. Tam pro změnu novelou nedošlo k prostému vypuštění normy či institutu, ale konstrukce přechodu trvalého užívání nemovitosti na vlastnické právo byla novelou nahrazena konstrukcí přechodu na výpůjčku. Pak k nápravě stačilo zrušení příslušné části novely o přechodu na výpůjčku, což nyní Ústavní soud – na rozdíl od návrhu na návrat institutu vyvlastnění do horního zákona – aprobejuje jako „mimořádně silné důvody k výjimečnému zásahu“.

V kontextu bezprostředně předchozích úvah trvám na tom, že v nyní rozhodnuté věci bylo ne-li jediným, pak rozhodně „nejčistším“ řešením (meritorní, variantní, případně) zrušení novely č. 498/2012 Sb., navrhované skupinou senátorů. A že se to nyní v odmítavém usnesení označuje jako zcela výjimečné „obživnutí“ předchozí právní úpravy? Nevím, čemu z hlediska ústavněprávní úpravy kontroly norem takové obživnutí odporuje; ostatně dějiny včetně pokusů o jejich právní zachycení nás učí, že s výjimkou živé bytosti (a to ještě v jednom kruciálním případě s výhradou) může obživnout úplně všechno.

Ústavní soud ztížil svým usnesením pozici nejen navrhovatelům, ale i jejich následníkům pro futuro – tedy pro ty případy, v nichž by chtěli odstranit účinky, jež vyvolala v určitém zákoně pouze zrušující (nikoli jen měnící a doplňující, tam je to snazší) novela. Při nepochybném vědomí vážnosti návrhu mohl Ústavní soud alespoň, považoval-li mnou nyní nastíněný názor (třeba právem?) za nesprávný, vyzvat v intencích § 63 zákona o Ústavním soudu navrhovatele, aby změnili petit návrhu tak, aby byl podle soudu návrh meritorně projednatelný. Nestalo-li se ani toto, pak podle mne došlo odmítnutím návrhu v této věci k odepření spravedlnosti.

V Brně dne 5. srpna 2014

