

Ročník 1998

SBÍRKA ZÁKONŮ ČESKÉ REPUBLIKY

Částka 99

Rozeslána dne 1. prosince 1998

Cena Kč 17,-

O B S A H:

281. Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 1998 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů
282. Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 1998 ve věci návrhu na zrušení § 160 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon
283. Vyhláška České národní banky o vydání bankovek po 200 Kč vzoru 1998
284. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Dohody mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o přechodném zaměstnávání občanů České republiky a občanů Ruské federace

Opatření ústředních orgánů

Opatření Českého statistického úřadu o aktualizaci Klasifikace individuální spotřeby podle účelu CZ-COICOP

281

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 22. září 1998 v plénu o návrhu E. S. a spol. na zrušení části ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Usnesením ze dne 22. ledna 1998 sp. zn. I. ÚS 2/97 přerušil I. senát Ústavního soudu řízení ve věci ústavní stížnosti navrhovatelů E. S., O. Š., V. S. a P. K. směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. září 1996 sp. zn. 20 Co 292/96. Důvodem přerušení řízení byla skutečnost, že spolu s ústavní stížností byl podán návrh na zrušení právního předpisu podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Proto I. senát Ústavního soudu podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení části čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

Ústavní soud zkoumal nejprve, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., zda byl napadený zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zjistil, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárného sboru, podepsán ústavními činiteli a řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Ústavní soud proto dovodil, že ustanovení zákona, jehož zrušení stěžovatelé navrhuji, se stalo platnou součástí našeho právního řádu.

Napadeným zákonem č. 116/1994 Sb. byl změněn a doplněn zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, tak, že došlo k rozšíření okruhu osob oprávněných dle zákona o mimosoudních rehabilitacích o ty fyzické osoby, které v době přechodu věci na stát z důvodů uvedených v § 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích měly na věc nárok podle dekretu prezidenta republiky č. 5/1945 Sb., o neplatnosti některých majetkověprávních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů, nebo podle zákona č. 128/1946 Sb., o neplatnosti některých majetkověprávních jednání z doby nesvobody a o nárocích z této neplatnosti a z jiných zásahů do majetku vzcházejících, pokud k převodu nebo k přechodu vlastnického práva prohlášeným za neplatné podle těchto zvláštních předpisů došlo z důvodu rasové perzekuce a tento nárok nebyl po 25. únoru 1948 uspokojen z důvodů uvedených v § 2 odst. 1 písm. c) zákona (tj. v důsledku politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva).

Napadeným ustanovením je část bodu 2 článku II tohoto zákona, podle něhož věc při aplikaci zákona o mimosoudních rehabilitacích nelze oprávněně osobě vydat, byla-li po 1. říjnu 1991 nabyta do vlastnictví jiné osoby než státu nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci.

Návrh stěžovatelů obsažený v jejich ústavní stížnosti požaduje zrušení druhé části napadeného ustanovení, a to slov „nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci“. Stěžovatelé odůvodňují svůj návrh porušením principu rovnosti vlastníků a rovnosti forem vlastnictví. Podle nich sice zákonem č. 116/1994 Sb. došlo k rozšíření okruhu osob oprávněných k restituci o osoby postižené z rasových důvodů v době nacistické okupace, avšak v čl. II bodu 2 současně bylo stanoveno, že věc oprávněně osobě nelze vydat, bylo-li již rozhodnuto o její privatizaci anebo byl schválen privatizační projekt. Tím došlo k vyloučení naturální restituce tam, kde bylo přijato rozhodnutí o privatizaci anebo byl schválen privatizační projekt. Podle navrhovatelů se tím majetkové dispozice jiného vlastníka povyšují nad soudně vyžaditelné nároky oprávněných osob. Citované ustanovení zákona je tak dle navrhovatelů v rozporu s čl. 1

Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), neboť zakládá nerovnost oprávněných osob. Současně toto ustanovení odporuje čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť nerespektuje ústavní záruku základních práv pro všechny osoby bez rozdílu rasy, víry a náboženství. Je rovněž v rozporu s čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť porušuje ústavní princip, podle něhož zákonná omezení základních práv musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Dle navrhovatelů odporuje dále i článku 4 odst. 4 Listiny, neboť poskytuje nadměrnou ochranu „privatizovaného majetku“, čímž zákonodárce údajně porušil ústavní pořádek, dle něhož musí být při používání ustanovení o mezích základních práv šetřeno jejich podstaty a smyslu. Stěžovatelé dále uvádějí, že došlo též k porušení čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť je přiznán vlastnickému právu určité kategorie vlastníků vyšší stupeň ochrany.

Ze všech uvedených důvodů navrhují stěžovatelé současně s ústavní stížností zrušení té části ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb., jež je vyjádřena slovy „nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci“.

Ve vyjádření podaném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky se uvádí, že zákon č. 116/1994 Sb. obsahuje přechodná ustanovení potřebná pro jeho bezkonfliktní aplikaci ve vztahu k dosavadním předpisům. Ustanovení čl. II bodu 2 je úpravou, která chrání třetí osoby, jež ve stanoveném časovém rozmezí již nabyly sporné věci. Zákonodárce v době přijetí zákona musel vzít ohled na novou právní situaci a poskytnout tuto ochranu při zachování ústavních principů a záruk ustanovením, že nelze vydat věc, jestliže byl ohledně ní již schválen privatizační projekt nebo bylo-li vydáno rozhodnutí o její privatizaci. Podle názoru Poslanecké sněmovny by zrušení předmětné části tohoto ustanovení mohlo vyvolat právní nejistotu ohledně nabývání vlastnictví na základě podmínek upravených privatizačními zákony a mohlo by znamenat porušení rovnosti vlastnictví ve vztahu k té části privatizovaného majetku, o které již bylo rozhodnuto, nevylučuje možnost zpětné působnosti na již upravené vztahy k privatizovanému majetku. Jedná se především o nutnost zachování kontinuity ve vztahu ke změněným vlastnickým vztahům v důsledku procesu privatizace. Vypuštění části ustanovení by vedlo k nepřiměřeným zásahům do nově vzniklých vlastnických vztahů, a tedy do práv třetích osob. V závěru vyjádření se konstatuje, že zákon č. 116/1994 Sb. byl schválen potřebnou většinou poslanců zákonodárského sboru a byl řádně vyhlášen. Za tohoto stavu věci Poslanecká sněmovna vyjádřila stanovisko, že zákonodárský sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a naším právním řádem. Je proto na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost tohoto zákona a vydal příslušné rozhodnutí.

Ve vyjádření, které podal k ústavní stížnosti navrhovatelů Fond národního majetku České republiky, se navrhuje zamítnutí návrhu. Fond národního majetku považuje zákon č. 116/1994 Sb. za vyvážený, neboť umožňuje odstranit minulé křivdy a zároveň nepřipouští křivdy nové, které by byly způsobeny vlastníkům privatizovaného majetku, kdyby museli po několika letech restituentům vracet majetek po právu získaný a mnohdy dokonce o nemalé investice zhodnocený. Prvním problémem by byly vynaložené prostředky, tj. otázka, zda by je byli povinni nahradit restituenti nebo stát. Přitom stát nepochybil, když v souladu s platnými právními předpisy v době před účinností zákona č. 116/1994 Sb., tj. před 1. červencem 1994, privatizoval majetek, a nemůže nést hmotnou odpovědnost za to, jak s ním nabyvatel privatizovaného majetku nakládal při výkonu svého vlastnického práva. Problematické je i to, že řada majetků i několikrát změnila majitele. V té souvislosti Fond národního majetku klade ve svém vyjádření otázku, kdo by se na kom hojil, a poukazuje na to, že by vznikla řada žalob a soudních řízení. Dalším důsledkem by bylo, že by se naturální restituce ve prospěch restituenta rovnala povýšení jeho vlastnického práva nad rovné právo všech nabyvatelů privatizovaného majetku, čímž by došlo k porušení čl. 3 odst. 1 Listiny. Konečně pak u všech dosavadních nabyvatelů privatizovaného majetku by nastal stav právní nejistoty, což by se nepochybně projevilo na dalším průběhu privatizace. Vzhledem k tomu, že ve finančním vyjádření obdrží restituent ekvivalent naturální formy, je jeho vlastnictví – dle názoru Fondu národního majetku – oceněno a vypořádáno. Úprava čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb. proto není nadměrnou ochranou privatizovaného majetku, nýbrž přiměřenou ochranou, bez níž by nabývání odstátého majetku bylo značně problematické.

II.

Návrh na zrušení části zákona č. 116/1994 Sb. spojili stěžovatelé s ústavní stížností proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. září 1996 sp. zn. 20 Co 292/96, v němž se uvádí, že vydání věci brání schválení privatizačního projektu a navrhovatelé se odkazují na poskytnutí náhrady finanční. Je třeba poznamenat, že obecné soudy zvolily pro svá rozhodnutí snadnější cestu, neboť pokládaly za zbytečné zjišťování, zda v daném případě nedošlo před účinností napadeného zákona již k převodu vlastnictví, když snadno prokazatelné schválení privatizačního projektu bylo ze zákona stejnou překážkou vydání majetku jako přechod vlastnictví ze státu na jinou osobu. Tento postup umožnil stěžovatelům napadnout před Ústavním soudem právě jen tuto v rozsudku Městského soudu v Praze uvedenou překážku vydání věci obsaženou v zákonné úpravě, neboť dle rozsudku jejím

uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Proto se plénum Ústavního soudu zabývalo ústavností té části předpisu, jež byla napadena, a to též u vědomí toho, že stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů. Nezkoumalo proto, zda byla naplněna též překážka vydání věci uvedená v první části napadené věty zákona, tj. převod vlastnictví před účinností zákona na jiné osoby, než je stát, neboť další řízení ve věci samé přísluší senátu Ústavního soudu.

Po vyhodnocení všech stanovisek dospělo plénum Ústavního soudu k závěru, že návrh stěžovatelů není důvodný. Neústavnost části znění čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb. nebyla plénum Ústavního soudu shledána. Zákon č. 116/1994 Sb. rozšířil okruh osob oprávněných ze zákona o mimosoudních rehabilitacích dodatečně, a to s nezanedbatelným časovým odstupem, o další kategorii osob. Lze si jistě představit, že obsah zákona č. 116/1994 Sb. mohl být pojat již do zákona č. 87/1991 Sb., čímž by se stalo i přijetí ustanovení čl. II bodu 2 napadeného zákona zbytečným. K tomu však nedošlo, takže zákonodárce s časovým odstupem tří let nemohl než zvážit rozsah dalších zásahů státu do právních poměrů, jež se změnilly v mezidobí v důsledku aplikace zákona č. 87/1991 Sb., v dřívějším znění.

V souvislosti s návrhem na zrušení části věty „nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci“ obsažené v čl. II bodu 2 cit. zákona je na místě obrátit pozornost od konkrétní ústavní stížnosti, s níž je návrh spojen, k obecnému posouzení napadeného ustanovení a zvážení obecných následků jeho případného zrušení.

Zákonem č. 116/1994 Sb. došlo k rozšíření restitučních nároků v době, kdy se s majetkem, který byl dodatečně zahrnut do restitucí, mohlo již dříve volně nakládat. Protože došlo k nové změně vlastnických poměrů, musel zákon č. 116/1994 Sb. tuto situaci řešit tak, aby nezaložil ve svých důsledcích nové majetkové křivdy v nově konstituovaných vlastnických vztazích. Právě ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb. takové případy řeší. V důsledku této právní úpravy nedochází k absolutnímu zániku restitučního nároku, nýbrž pouze k nemožnosti věc vydat, a to při zachování nároku na finanční náhradu. Tímto přístupem je brán zřetel jak na zájmy restituentů, tak na zájmy nových vlastníků věci nabyté v souladu se zákonem, tj. v procesu privatizace. Přijetím navrhovaných změn by naopak byl navozen protiústavní stav právní nejistoty na straně současných vlastníků, kteří zcela legálně nabyli svých vlastnických práv v rámci procesu privatizace.

Zákon č. 116/1994 Sb. stanoví pro uplatnění nároků opírajících se o rozšíření okruhu oprávněných osob lhůtu jednoho roku od účinnosti zákona, tj. do 1. července 1995 pro uplatnění nároku na vydání věci, a jednoho roku od právní moci rozsudku, kterým byl zamítnut návrh na vydání věci, pro uplatnění nároku na finanční náhradu. Vzhledem k tomu, že tyto lhůty nebyly napadeny, byly by zrušením uvedené části zákona zpochybněny pouze případy, kdy byl nárok na vydání uplatněn v době od 1. července 1994 do 1. července 1995, a to vůči věcem, které v té době byly předmětem privatizačního projektu a ještě nepřešly na jinou osobu než stát. Tam, kde v této lhůtě k uplatnění nároku nedošlo, nebyl by tento nárok vymahatelný. Nebyl by vymahatelný ani v dalších případech, kdy by na vydání věci byl nárok vznesen až po případném zrušení předpisů, s odůvodněním, že oprávněné osoby neuplatnily svůj nárok dříve právě s ohledem na tehdy platný text zákona, který to znemožňoval. Tím by vznikl odlišný právní režim pro oprávněné osoby, a to nikoli jejich vinou, nýbrž opatřeními státu, za které by měl někdo (snad stát?) odpovídat. Další následky by bylo třeba připsat někomu (státu?) k tíži v případech, kdy by zrušením napadené části zákona vznikl nárok na vydání těch věcí, jejichž vlastnictví mezitím bylo dále legálně a legitimně převedeno jednou nebo vícekrát na jiný subjekt nebo jiné subjekty.

Stěžovatelé vyslovili při ústním jednání před Ústavním soudem názor, že rozhodnutí o privatizaci není relevantním právním aktem, který by mohl být postaven na roveň aktům soukromoprávním při řešení otázky změny vlastnictví. Toto stanovisko Ústavní soud nesdílí. Rozhodnutí o privatizaci, resp. schválení privatizačního projektu je sice samo o sobě správním aktem, avšak v souvislosti s posuzováním možnosti vydat věc dle zákona č. 116/1994 Sb. a právě jen v této souvislosti je rozhodnutím, které se přímo opírá o příkaz a sílu zákona a stává se aktem, který je veřejnoprávně v uvedených souvislostech nadřazen veškerým aktům soukromoprávním. Ani označení stanoviska Fondu národního majetku za argumentaci politickou a nikoli právní nemá pro posouzení věci významu. Dle názoru Ústavního soudu není důvodu stavět proti sobě argumentaci „kvazipolitickou“ a „kvaziprávní“. Sám pojem právního státu patří k základům parlamentní demokracie a je – stejně jako řada jiných ústavních pojmů – především též principem politickým. Z tohoto hlediska i zákon, kterým Parlament vyjadřuje obecný zájem a obecnou vůli, je aktem též politickým, neboť jde o akt veřejné moci.

Obecně lze říci, že princip právního státu přikazuje posoudit přiměřenost rozsahu a dosahu určitého opatření státu vůči stupni naléhavosti těch důvodů, jež k takovému zásahu stát vedou. V daném případě se jedná o ustanovení, kterým se oprávněným osobám za určitých předpokladů upírá vydání věci a ze zákona č. 87/1991 Sb. nahrazuje právem na náhradu finanční. Ústavní soud po zvážení všech okolností dospěl k závěru, že důsledky, které by navrhovaná změna zákona přinesla, neopravňují k zásahu navrhovaného rozsahu, neboť destabilizace právních poměrů a právní nejistota (negativní efekt) by byly nepřiměřené pozitivnímu efektu takové změny,

takže nové škody a křivdy tímto opatřením vzniklé by převažovaly nad užitekem z tohoto opatření plynoucím. Vzhledem k dlouhodobému potlačování občanských a lidských práv v režimu, který trval čtyřicet let, nelze morální odsouzení „starého režimu“ spojit s naprostým odstraněním a plnou náhradou všech křivd. Byl by to pro stát i pro společnost úkol „ultra vires“, nad jejich síly. Moderní právní stát není založen na principu „fiat iustitia, pereat mundus“. Proto v této souvislosti Ústavní soud znovu poukazuje na úvodní část zákona o mimosoudních rehabilitacích, dle níž je účelem rehabilitací nikoli odstranění, nýbrž zmírnění křivd, ke kterým došlo. Takové zmírnění spočívá dle § 2 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích buď ve vydání věci, nebo v poskytnutí finanční náhrady nebo ve zrušení některých správních aktů, popřípadě v úpravách v oblasti sociálního zabezpečení. Z toho vychází i napadené ustanovení zákona č. 116/1994 Sb. Toto ustanovení nezakládá ani nerovnost oprávněných osob a není v rozporu s čl. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny, neboť postavení oprávněných osob se nové kategorii osob přiznává, nárok na náhradu za majetek státem odňatý se nepopírá a upravuje se pouze způsob této náhrady tak, aby se přiměřeně šetřilo též právních poměrů v procesu privatizace již nově vzniklých.

Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud návrh na zrušení části ustanovení čl. II bodu 2 zákona č. 116/1994 Sb. vyjádřené slovy „nebo byl-li schválen ohledně takové věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci“ zamítl.

Předseda Ústavního soudu:

v z. JUDr. **Holeček** v. r.

místopředseda

Odlíšné stanovisko v této věci zaujali podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, soudci JUDr. Iva Brožová a JUDr. Vladimír Čermák.