



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
Ústavního soudu

Plénium Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická, rozhodlo o návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení § 13 odst. 2 až 4, § 22 odst. 10 a § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, **t a k t o :**

Návrh se odmítá.

O d ů v o d n ě n í

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byl dne 11. května 2010 doručen návrh skupiny 32 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“) na zrušení § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení § 13 odst. 2 až 4, § 22 odst. 10 a § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatel považuje předmětná zákonná ustanovení za rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 1 odst. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), s čl. 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních

svobod (dále jen Úmluva“) a s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“).

Za smysl svého návrhu považuje navrhovatel docílit toho, aby občané České republiky (a v minulosti občané Československé republiky), kteří nebyli držiteli českého (československého) státního občanství v době, kdy zákonné lhůty umožnily uplatnit restituční nároky a v mezidobí občanství nabyli, mohli uplatnit práva plynoucí z restitučních zákonů. Navrhovatel považuje za ústavně nekonformní pro oprávněné osoby samu podmínku státního občanství. Svoje tvrzení v tomto směru opírá o restriktivní výklad čl. 11 odst. 2 Listiny, dále o argumentaci obsaženou v odlišném stanovisku soudkyně Ivy Brožové k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/96, dále v odlišných stanoviscích k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/99 a podpůrně i odkazem na úvahy Nejvyššího správního soudu o relativizaci pojmu státního občanství v důsledku existence Evropské unie a vývoje pojmu „evropského občanství“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 62/2006-82), jakož i závěry Výboru Spojených národů pro lidské práva a Helsinského výboru Kongresu USA. Navrhovatel se ale nedomáhá zrušení podmínky státního občanství, obsažené v restitučních zákonech, nýbrž toliko zákonných ustanovení pro uplatnění restitučních nároků a pléduje tím pro „opětovnou možnost domáhat se neprávem odňatého majetku těm občanům České republiky, kteří nemohli o majetek žádat v původně stanovených lhůtách, protože v té době nebyli držiteli státního občanství České republiky“. Důvodnost tohoto postupu spatřuje v ukončení platnosti Úmluvy o naturalizaci mezi Československem a Spojenými státy americkými v roce 1997, jež znamenalo zrušení zákazu dvojího státního občanství a umožnění získání státního občanství České republiky státním občanům USA bez sankce jeho ztráty, jakož i v přijetí zákona č. 193/1999 Sb., o státním občanství některých bývalých československých státních občanů, jenž zjednodušil získání státního občanství České republiky bývalým občanům. Vyloučení těchto osob z možnosti podílet se na zmírnění majetkových křivd spáchaných komunistickým režimem vůči nim považuje navrhovatel za protiústavní diskriminaci. Vůči možnému uplatnění překážky věci rozhodnuté (nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/98), a to ohledně navrhovaného zrušení § 13 odst. 2 věty první zákona č. 229/1991 Sb., navrhovatel argumentuje komplexností jím předloženého návrhu.

II.

Dikce napadených zákonných ustanovení

Dle ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 87/1991 Sb., ve znění nálezu Ústavního soudu č. 164/1994 Sb., platí: „K vydání věci vyzve oprávněná osoba povinnou osobu do šesti měsíců, jinak její nárok zanikne.“ Odstavec 4 uvedeného zákonného ustanovení, rovněž ve znění nálezu Ústavního soudu č. 164/1994 Sb., pak zní: „Nevyhoví-li povinná osoba výzvě podle odstavce 2, může oprávněná osoba uplatnit své nároky u soudu ve lhůtě jednoho roku.“

Ustanovení § 13 odst. 2 až 4 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 30/1996 Sb., zní:

„(2) Byla-li nemovitost vydána podle § 9, mohly oprávněné osoby, které splňovaly všechny podmínky oprávněné osoby k 31. lednu 1993 nebo k 1. září 1993 a jejichž nároky uplatněné ve lhůtě podle odstavce 4 nebyly uspokojeny, tyto nároky

uplatnit u soudu vůči osobám, kterým byla nemovitost vydána, do šesti měsíců ode dne skončení lhůty uvedené v odstavci 4. Oprávněná osoba podle odstavce 5 může u soudu uplatnit nárok vůči osobám, kterým byla nemovitost vydána podle § 9, do šesti měsíců od uplynutí lhůty uvedené v odstavci 5.

(3) Oprávněná osoba může vyzvat povinnou osobu k vydání nemovitosti a požádat o poskytnutí náhrad podle § 14 až 16 do šesti měsíců ode dne, kdy se dozvěděla, kdo je povinnou osobou, nejpozději do pěti let ode dne 24. června 1991. Oprávněná osoba podle odstavce 5 může uplatnit nároky podle tohoto odstavce do 31. prosince 1996. Neuplatněním ve lhůtě tato práva zanikají.

(4) Právo na vydání nemovitosti podle § 6 mohla oprávněná osoba, s výjimkou oprávněné osoby podle odstavce 5, uplatnit do 31. ledna 1993, a pokud jde o nároky vyplývající z čl. II, do 1. září 1993. Náhrady za živý a mrtvý inventář podle § 20 mohla oprávněná osoba, s výjimkou oprávněné osoby podle odstavce 5, uplatnit do 31. března 1993. V případě uvedeném v § 6 odst. 1 písm. a) počala osmnáctiměsíční lhůta běžet až ode dne právní moci rozhodnutí, kterým byl výrok zrušen, došlo-li k tomuto rozhodnutí po 1. červenci 1993. Neuplatněním práva ve lhůtě právo zaniklo. Lhůty pro předkládání písemných důkazů v řízení před pozemkovým úřadem se řídí obecnými předpisy o správním řízení.“

Dle ustanovení § 22 odst. 10 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 30/1996 Sb., platí: „Lhůta podle odstavce 6 počne běžet ode dne účinnosti tohoto zákona. Návrh podle odstavce 8 lze podat nejpozději do 31. prosince 1996 a může tak učinit oprávněná osoba uvedená v § 13 odst. 5.“

Ustanovení § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 30/1996 Sb., poslední z navrhovatelem napadených zákonných ustanovení, zní: „Lhůta podle odstavce 2 počne běžet ode dne účinnosti tohoto zákona, a to pro oprávněné osoby uvedené v § 13 odst. 5.“

III.

Ústavní konformita kompetence a legislativního procesu

Podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, posuzuje Ústavní soud při rozhodování obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony, a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

Dle konstantní judikatury Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/99, Pl. ÚS 10/99 a další) z ustanovení § 66 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. vyplývá, že u právních předpisů vydaných před nabytím účinnosti Ústavy je Ústavní soud oprávněn přezkoumávat jejich obsahový soulad se stávajícím ústavním pořádkem, nikoli však ústavnost procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné kompetence.

Napadená ustanovení § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 87/1991 Sb. platí ve znění nálezu Ústavního soudu č. 164/1994 Sb. Byla tudíž přijata před nabytím účinnosti Ústavy,

pročež není u nich naplněna podmínka přezkumu ústavnosti procedury jejich vzniku a dodržení normotvorné procedury.

Napadená ustanovení § 13 odst. 2 až 4, § 22 odst. 10 a § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, platí ve znění zákona č. 30/1996 Sb. (když novelou provedenou zákonem č. 139/2002 Sb. došlo v § 22 zákona o půdě toliko ke změně číslování odstavců). Ze stenografického záznamu jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky bylo zjištěno (<http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=3240>), že Poslanecká sněmovna schválila vládní návrh zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, zákon ČNR č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve 3. čtení na své 39. schůzi dne 2. února 1996, kdy z přítomných 172 poslankyň a poslanců se pro jeho přijetí vyslovilo 121 poslankyň a poslanců, proti hlasovalo 36. Předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl pod č. 30/1996 Sb. řádně vyhlášen v částce 11 Sbírký zákonů, která byla rozeslána dne 9. února 1996, a dle čl. III. nabyl účinnosti dnem vyhlášení, čili dnem rozeslání příslušné částky Sbírký zákonů.

IV.

Obsahový soulad napadených ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o půdě s ústavním pořádkem

Dle právního názoru Ústavního soudu lhůta prima facie bez dalšího nevykazuje a ani nemůže vykazovat znaky protiústavnosti, tyto pak mohou být dány teprve „konkrétními okolnostmi“ posuzované věci, jinými slovy, posouzení ústavnosti lhůty je posouzením kontextuálním (sp. zn. Pl. ÚS 6/05). Těmito „konkrétními okolnostmi“, čili hledisky kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty dle dosavadní judikatury Ústavního soudu jsou:

- nepřiměřenost (disproporcionalita) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva. Z uvedeného pohledu Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 zrušil ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., jež představovala nepřiměřené omezení vlastnického práva, porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny (za ústavně konformní soud považoval v rozhodovaném kontextu takovou právní úpravu, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně prima facie „přechodné“ období, nikoli ale lhůtu deseti let);
- svévole zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení). Ve smyslu tohoto hlediska posuzování ústavnosti lhůty postupoval soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02, v níž za protiústavní označil zrušení ustanovení § 879c až § 879e občanského zákoníku (dále též „obč. zák.“) provedené zákonem č. 229/2001 Sb., jímž zákonodárce zasáhl do legitimního očekávání přesně vymezeného okruhu subjektů pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by došlo k nabytí vlastnického práva, v důsledku čehož subjekty, které jednaly v důvěře v předem státem stanovené podmínky, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány se svévolným postupem státu, jež soud shledal rozporným s čl. 1

Dodatkového protokolu k Úmluvě (a to s odvoláním se na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva v kause Broniowski proti Polsku z r. 2002, Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z r. 2002, Zvolský a Zvolská proti České republice z r. 2001);

- ústavně neakceptovatelná nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevívá. Vychází ze takto chápané „konkrétní okolnosti“, v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/94 a Pl. ÚS 24/97 Ústavní soud zrušením ustanovení stanovujícího počátek lhůty pro uplatnění restitučního nároku otevřel možnost jejich uplatnění i pro ty oprávněné osoby, jež v důsledku podmínky trvalého pobytu ve lhůtách původních nároky úspěšně uplatnit nemohly. Soud v této souvislosti konstatoval, že „tyto osoby proto byly fakticky vyloučeny z okruhu oprávněných osob, které se mohly domáhat finanční náhrady, a byly tedy – ve srovnání s jinými oprávněnými osobami – protiústavně znevýhodněny a ocitly se vůči nim v nerovném právním postavení“.

V předmětné věci navrhovatelem tvrzenou diskriminaci osob, jež nabyly státní občanství České republiky po uplynutí lhůt pro uplatnění nároků dle zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o půdě, ve vztahu k těm, které státním občanstvím v období vymezeném těmito lhůtami disponovaly, nelze podřadit pod žádný z uvedených důvodů zakládajících protiústavnost lhůt. Posouzení důvodnosti zákonného zakotvení nových lhůt pro uplatnění restitučních nároků další skupině oprávněných osob není věcí kontroly ústavnosti, nýbrž je v dispozici demokratického zákonodárce.

Uvedený závěr plyne i z právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/98, kterým byl zamítnut návrh na zrušení § 13 odst. 2 věty první zákona č. 229/1991 Sb.: „Navrženými zásahy do zákona o půdě by se otevřela cesta pro novou fázi restitučních sporů osob, které získaly české státní občanství po lhůtách k uplatnění nároků na restituci, tedy za situace, kdy již v mnoha případech došlo k nové úpravě právních poměrů a k založení nových vlastnických vztahů. V důsledku toho by došlo k narušení principu právní jistoty a k destabilizaci právního řádu, neboť i vlastnictví, řádně nabyté na základě předchozí právní úpravy, je chráněno čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Z těchto okolností pak vyplývají též důvody pro odlišný postup při hodnocení podmínky státního občanství, získaného před uplynutím lhůt ke vznesení nároku na vydání nemovitosti a případů, kdy bylo státní občanství získáno až dodatečně.“

V důsledku takto vyložených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh na zrušení ustanovení § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, a § 13 odst. 2 věty druhé, odst. 3 a 4, § 22 odst. 10 a § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, je zčásti zjevně neopodstatněný (a to u § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a § 13 odst. 2 až 4, § 22 odst. 10 a § 26 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a zčásti nepřipustný (a to u § 13 odst. 2 věty první zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), pročež návrh na jejich zrušení odmítl [§ 43 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. Ústavní soud tak učinil v plénu, a to s ohledem na ustanovení čl. 1 odst. 2 písm. b), čl. 2

odst. 1 rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti senátů plénem, publikovaného pod č. 200/2010 Sb.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.).

V Brně dne 7. září 2010

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká