

Pl. ÚS 33/96

1) Podle čl. 11 odst. 2 Listiny "zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice" (příčemž dle čl. 42 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. se jedná o státní občanství České republiky a území České republiky). Čl. 11 odst. 2 Listiny je tudíž speciálním ustanovením k ústavnímu principu rovnosti všech subjektů ohledně nabývání a ochrany vlastnického práva (příkladem jeho promítnutí do právního řádu je ustanovení § 17 zákona č. 219/1995 Sb., devizového zákona). Je to právě čl. 11 odst. 2 Listiny, jenž vytváří pro zákonodárce ústavní prostor omezení okruhu oprávněných osob v restitučním zákonodárství.

2) Mezinárodní pakt o občanských a politických právech princip rovnosti upravuje v čl. 2 odst. 1 a čl. 26. Rovnost dle prvního z citovaných ustanovení má povahu akcesorickou, čili vztahuje se pouze na rovnost v paktem zakotvených právech, přičemž právo vlastnické mezi ně zařazeno není. Čl. 26 zakotvuje jednak rovnost před zákonem a jednak vyloučení diskriminace. V demonstrativním výčtu důvodů vylučujících nerovný přístup přitom není obsaženo státní občanství.

Výbor OSN pro lidská práva v opakovaně vyjádřeném názoru připouští při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nerovnost pouze za podmínky vyloučení libovůle, resp. pokud se tato zakládá na rozumných a objektivních rozlišovacích znacích (reasonable and objective criteria). Za takové v posuzované věci Ústavní soud považuje důsledky, plynoucí z čl. 11 odst. 2 Listiny, jakož i cíle restitučního zákonodárství a konečně právní úpravu státního občanství dle čl. II zákona č. 88/1990 Sb.

Plénium Ústavního soudu České republiky

dne 4. června 1997, rozhodlo ve věci návrhu J. D. podaného spolu s ústavní stížností podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, slovy "pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky", a na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 4 téhož zákona slovy "pokud jsou státními občany České a Slovenské Federativní Republiky", t a k t o :

Návrh se z a m í t á .
O d ů v o d n ě n í

I.

Navrhovatel podal ústavní stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 30. ledna 1996, č. j. 20 Co 751/95-44, ve spojení s rozsudkem Okresního soudu Praha-západ ze dne 4. října 1995, č. j. 4 C 352/95-27, jimiž byla zamítnuta jeho žaloba na vydání domu č. p. 363 se stavební parcelou č. p. 459, garáže se stavební parcelou č. p. 460 a zahrady č. p. 462, vše v kat. území Všenory, s odůvodněním, že stěžovatel neprokázal státní občanství České republiky a nesplnil tak jednu z podmínek zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Současně stěžovatel podal také návrh na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, slovy "pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky", a dále ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 4 uvedeného zákona slovy "pokud jsou státními občany České a Slovenské Federativní Republiky".

Na odůvodnění svého návrhu na zrušení citovaných ustanovení zákona o mimosoudních

rehabilitacích uvedl, že Ústavní soud již v nálezu ze dne 12. července 1994, kterým byla v zákoně č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zrušena podmínka trvalého pobytu, dospěl k závěru, že ze slov preambule zákona nelze dovodit "prostor pro vyloučení určitých subjektů z okruhu těch, které znaky některého restitučního titulu naplní", tedy ani pro vyloučení osob bez státního občanství. Stejně tak, uvádí stěžovatel, platí i nadále závěr Ústavního soudu, že "mezi definicí pojmu oprávněné osoby podle § 3 odst. 1 a 4 napadeného zákona a textem i smyslem jeho preambule není souladu". Neboť, pokračuje dále stěžovatel, aby text zákona byl skutečně naplněním preambule, je třeba zrušit i podmínku státního občanství. Dále ve své ústavní stížnosti připustil, že čl. 11 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") sice umožňuje, aby zákon stanovil, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v ČSFR, přičemž občanem se podle čl. 42 odst. 1 Listiny rozumí státní občan České republiky, toto omezení však neplatí obecně, ale jen ohledně určitých v zákoně vymezených věcí. V případě střetu mezi takovou úpravou, uvádí dále stěžovatel, a proklamovanou vůlí státu napravit nejzávažnější majetkové křivdy, musí mít ve státě, který se prohlašuje za právní stát, přednost napravení spáchaných křivd. V této souvislosti poukázal zejména na čl. 1 Ústavy a rovnost v právech dle čl. 1 Listiny. V dalších vývodech svého návrhu zdůraznil, že osoby, kterým podmínka státního občanství brání v účasti na restituci, o svůj majetek přišly stejným způsobem jako osoby splňující podmínky zákona, když v obou případech jde o stejnou křivdu. Každé rozdělování má potom dle stěžovatele diskriminační charakter a odporuje tak čl. 3 odst. 1 Listiny. Uvedený diskriminační charakter napadených částí ustanovení je dle stěžovatele zřejmý zejména z toho, že de facto jediným rozdílem mezi osobami, které podle současné úpravy nárok na restituci mají, a těmi, kteří tento nárok nemají, je jen to, v jaké zemi se rozhodli oni sami, popřípadě jejich rodiče, žít poté, co odešli z komunisty ovládaného Československa. Dále se ve své ústavní stížnosti zabýval problematikou našich občanů žijících na území USA, kde se získáním občanství Spojených států amerických je spojena ztráta občanství dřívějšího, což je dle stěžovatele v demokratickém státě nemyslitelné připisovat k tíži dotčených osob. V této souvislosti také poukázal na význam československé emigrace žijící v USA, kterou označil jako hybnou sílu obou válečných odbojů včetně finanční výpomoci. Poté ve své ústavní stížnosti poukázal na to, že jeho rodina i v době ohrožení republiky nacistickým Německem zaujala vlastenecké postoje, což vedlo v roce 1942 k zabránění jejich majetku a posléze k jeho následnému poválečnému navrácení. Pokud jde o problematiku protiústavnosti napadených ustanovení, stěžovatel dále rozvedl, že tato podmínka je, stejně tak jako podmínka trvalého pobytu, v rozporu s čl. 14 odst. 1 Listiny, neboť ignoruje svobodu pobytu a pohybu. Závěrem znovu poukázal na rozpor napadených ustanovení s čl. 1 Listiny, který zaručuje všem lidem rovnost v právech, a s čl. 1 Ústavy, v němž se stanoví, že Česká republika je právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka, což napadený zákon vyloučením určitého okruhu osob z možností domáhat se navrácení svého původního majetku porušuje.

Podle ustanovení § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

Podle § 78 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, jestliže byl spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu podle § 74, senát řízení přerušil a návrh na zrušení právního předpisu postoupil plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy.

II. senát Ústavního soudu se v první řadě zabýval otázkou, zda-li jsou splněny podmínky citovaného ustanovení § 74. Dospěl k závěru, že návrh na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích slovy "pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky", a na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 4 téhož zákona slovy "pokud jsou

státními občany České a Slovenské Federativní Republiky", byl podán v souladu s ustanovením § 74 , neboť jeho aplikace vedla k rozhodnutí Krajského soudu v Praze, touto stížností napadenému. Proto usnesením ze dne 30. října 1996, sp. zn. II. ÚS 159/96, senát řízení o ústavní stížnosti přerušil a návrh na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 1 zákona o mimosoudních rehabilitacích slovy "pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky", a na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 4 téhož zákona slovy "pokud jsou státními občany České a Slovenské Federativní Republiky", postoupil plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

Vzhledem k tomu, že soudce zpravodaj neshledal důvody k odmítnutí návrhu na zrušení zákona, byl návrh doručen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb. a § 28 odst. 1 uvedeného zákona , ačkoliv zákony, jejichž částečné zrušení je navrhováno, byly vydány Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní Republiky, a to proto, že nástupnictví Parlamentu České republiky vyplývá jednak z čl. 3 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. , o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a dále z Ústavy České republiky .

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR - její předseda - ve svém vyjádření předeslal, že Česká a Slovenská Federativní Republika byla jediným státem východoevropského bloku, který přistoupil k řešení problematiky odškodňování majetkových a jiných křivd vzniklých v dřívějším období, jak je konstatováno i v důvodové zprávě k napadenému zákonu. Obtížnost řešení problematiky odškodňování se projevila přitom nejenom při projednávání návrhu zákona, ale i v nutnosti jeho novelizací. Dále uvedl, že svou povahou jde o zákon výjimečný a jednorázový, který vycházel z principu alespoň částečného zmírnění vzniklých křivd, ke kterým došlo v období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990. Přitom se vycházelo z platnosti právních předpisů v uvedeném období a pokud se některé rušily, nerušily se s účinností od samého počátku, ale ode dne účinnosti zrušujícího ustanovení. Snahou bylo, podle vyjádření Poslanecké sněmovny, pouze odstranit následky použití dřívějších předpisů v rozhodném období. Z těchto důvodů nelze proto hovořit o navrácení v předešlý stav či o vydání vyvlastněné věci. Protože účelem zákona nebylo odstranění všech křivd, nýbrž jen jejich zmírnění, bylo možno je provést pouze v takovém rozsahu, aby se neprohloubila vnitřní zadluženost státu. Z tohoto hlediska bylo navrženo odškodnění pouze československých státních občanů, což odpovídalo dle Poslanecké sněmovny i mezinárodním zvyklostem. Dále je ve vyjádření Poslanecké sněmovny uvedeno, že se nelze domnívat, že podmínka státního občanství by byla v rozporu s naším právním řádem již proto, že každé osobě, která nechtěla přijít o svůj majetek, zákon umožňoval obnovení občanství v dostatečně dlouhé lhůtě. Této skutečnosti plně odpovídá ustanovení čl. 3 odst. 2 Listiny , podle kterého má každý právo svobodně rozhodovat o své národnosti. Kromě toho, když Ústavní soud ve svém nálezu č. 164/1994 Sb. posuzoval interpretační význam preambule k definici pojmu oprávněné osoby podle ustanovení § 3 odst. 1 a 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích a dospěl k závěru, že byl zúžen zákonný prostor pro okruh oprávněných subjektů, byla-li stanovena podmínka trvalého pobytu, neboť výše uvedené ustanovení není v souladu se smyslem preambule, dále však Ústavní soud vycházel i z čl. 11 odst. 2 Listiny , který stanoví možnost, aby zákon stanovil omezení nabývání určitých věcí do vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v ČSFR (ČR), přičemž čl. 42 odst. 1 Listiny pod pojmem občan rozumí státního občana ČSFR (ČR). Z těchto závěrů Poslanecká sněmovna dovodila, že vypuštěním podmínky trvalého pobytu byl dán dostatečný zákonný prostor pro oprávněné subjekty k uplatnění jejich restitučních nároků, a že zrušení podmínky státního občanství by ve svých důsledcích bylo v rozporu s naším právním řádem. V závěru vyjádření se pak uvádí, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem a že je na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost napadených částí ustanovení zákona č. 87/1991 Sb. , ve znění pozdějších předpisů, a vydal příslušné rozhodnutí.

Ústavní soud nejprve zkoumal, jak mu ukládá § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. , byl-li napadený

zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V době vydání zákonů a jejich novel byly kompetence zákonodárných sborů dány ustanoveními čl. 29 a násl., resp. čl. 102 a násl. ústavního zákona č. 143/1968 Sb. , o československé federaci, ve znění pozdějších předpisů. Z předložených sněmovních tisků Federálního shromáždění a zprávy o 13. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů, které si Ústavní soud vyžádal v kanceláři Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, bylo zjištěno, že schůze, na níž se o zákonu hlasovalo, se zúčastnil dostatečný počet poslanců, zákon byl přijat potřebných počtem hlasů, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů. Jednotlivá ustanovení zákona, jež navrhuje stěžovatel zrušit, se tak stala platnou součástí našeho právního řádu a jsou jí, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb. , dosud.

II.

Ústavní soud České republiky se ústavností vymezení okruhu oprávněných osob v zákoně o mimosoudních rehabilitacích zabýval ve svém nálezu ve věci, vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (ÚS, 1, 279-291). V úvodu své argumentace přitom posoudil interpretační význam preambule zákona č. 87/1991 Sb. , ve znění pozdějších předpisů, z níž vyplývá, že cílem zákona o mimosoudních rehabilitacích je "snaha zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd", k nimž došlo v období let 1948 až 1989. První otázku, kterou si Ústavní soud v této souvislosti položil, bylo, zda "zmírnění" následků "některých" křivd lze s ohledem na princip rovnosti chápat toliko ve vztahu k okruhu a intenzitě majetkových zásahů zejména do vlastnictví občanů v rozhodném období, anebo zda je možné v něm spatřovat i zákonný prostor pro zúžení okruhu oprávněných subjektů s ohledem na jejich trvalý pobyt. Na danou otázku soud odpověděl záporně, když konstatoval, že prostor pro vyloučení určitých subjektů z okruhu těch, které znaky některého restitučního titulu naplní, z uvedené formulace preambule zákona dovodit nelze. Rámec možného omezení okruhu oprávněných osob je, dle názoru Ústavního soudu, dán pouze ustanovením čl. 11 odst. 2 Listiny , podle něhož zákon může stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů České republiky. Z tohoto ustanovení pak dovedl závěr, že Listina v daném ustanovení "nezmocňuje zákonodárce k stanovení dalších podmínek nabytí vlastnictví (ať už v rámci restitučního procesu či obecně)". A contrario tudíž platí, že čl. 11 odst. 2 Listiny zmocňuje zákonodárce ke stanovení podmínky státního občanství při nabývání vlastnictví v rámci restitučního procesu [příčemž okruh věcí stanovených zákonem, na které se vztahuje nárok na vydání věcí oprávněnými osobami, disponujícími státním občanstvím (ČSFR, resp. České republiky) je vymezen v § 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích]. Na jiném místě odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 3/94 se shodně uvádí, že podmínka trvalého pobytu je "v rozporu s čl. 11 odst. 2 Listiny , který zmocňuje zákonodárce toliko stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice".

V návaznosti na závěry, obsažené v uvedeném nálezu Ústavního soudu, od nichž ani v posuzované věci nemá Ústavní soud důvodu se odchylovat, lze uvést následující.

Podle čl. 11 odst. 2 Listiny "zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice" (příčemž dle čl. 42 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 2 ústavního zákona č. 4/1993 Sb. se jedná o státní občanství České republiky a území České republiky). Čl. 11 odst. 2 Listiny je tudíž speciálním ustanovením k ústavnímu principu rovnosti všech subjektů ohledně nabývání a ochrany vlastnického práva (příkladem jeho promítnutí do právního řádu je ustanovení § 17 zákona č. 219/1995 Sb. , devizového zákona). Je to právě čl. 11 odst. 2 Listiny , jež vytváří pro zákonodárce ústavní prostor omezení okruhu oprávněných osob v restitučním zákonodárství.

Cílem restitučního zákonodárství bylo nejen zmírnění některých majetkových křivd, spáchaných komunistickým režimem, nýbrž i chápání restitucí jako jedné z forem privatizace. V podmínce

státního občanství se proto promítla snaha zákonodárce provést restituci tehdy, když je dána přítomnost restituenta a tím i pravděpodobnost péče řádného hospodáře o restituovaný majetek. Čl. II zákona č. 88/1990 Sb. umožňoval přitom v době od 29. března 1990 do 31. prosince 1993 případným restituentsům pouhým sdělením svého zájmu o československé (resp. ode dne 1. ledna 1993 o české) občanství získat je s účinky ex tunc zpět. Tímto byl vnitrostátním právem vytvořen dostatečný prostor pro uplatnění restitučních nároků podle zákona o mimosoudních rehabilitacích i pro osoby, které nespĺňovaly podmínku státního občanství.

Jakkoli čl. 11 odst. 2 Listiny vytváří ústavní prostor pro omezení vlastnických práv osob bez státní příslušnosti České republiky, nutno jej interpretovat s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny, tj. s ohledem na požadavek minimalizace každého ústavně akceptovatelného omezení základního práva nebo svobody, restriktivně. V návaznosti na právní konstrukci zákona o mimosoudních rehabilitacích (upřednostňujícího vydání věci a subsidiárně v případě nemožnosti vydání zakotvujícího poskytování finanční náhrady) je proto úkolem demokratického zákonodárce, aby hledal prostor pro zmírnění následků některých majetkových křivd, spáchaných komunistickým režimem, i u osob bez státní příslušnosti České republiky.

Při posuzování ústavnosti napadených ustanovení právních předpisů Ústavní soud zkoumá jejich soulad nejenom s ústavními zákony, nýbrž i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy.

V této souvislosti jde zejména o soulad napadených ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích s čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a s čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Výbor OSN pro lidská práva v Ženevě ve svých rozhodnutích z 19. července 1995, č. 516/1992 (Šimůnek), a ze dne 23. července 1996, č. 586/1994 (Adam), dospěl k závěru, podle něhož v případě zákona č. 87/1991 Sb. není dán žádný důvod, který by odůvodnil rozhodnutí zákonodárce rozlišovat mezi oběťmi konfiskování z titulu občanství. Podmínku občanství považuje proto za neslučitelnou se zákazem diskriminace dle čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který sice dle Výboru nepožaduje úplně stejné zacházení, nicméně vyžaduje, aby tu byl dostatečný důvod pro odlišný přístup.

Evropská komise pro lidská práva ve Štrasburku naopak v rozhodnutích ze dne 4. března 1996, č. 23131/93 (Brežný v. Slovensko), ze dne 11. dubna 1996, č. 28390/95 (Pezoldová v. Česká republika), ze dne 13. května 1996, č. 23899/93 (Nohejl v. Česká republika), ze dne 13. května 1996, č. 23063/93 (Jonas), předeslala, že k zásahům do vlastnického práva došlo v době, kdy Česká republika (resp. Československo) ještě nepřevzala záruky za dodržování lidských práv. Dále konstatovala, že dle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neexistuje právo na restituci vlastnictví, a protože diskriminace dle čl. 14 Úmluvy je možná jen v souvislosti s porušením některého jiného hmotného práva zaručeného Úmluvou, nelze dovodit v případě podmínky státního občanství a trvalého pobytu dle restitučních předpisů porušení zákazu diskriminace. Jestliže tedy dle Úmluvy neexistuje právo na restituci vlastnictví, jsou dle Komise restituce zcela v rukou toho kterého státu jako suveréna.

Ústavní soud České republiky v řadě svých rozhodnutí vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich (a to zejména v nálezech ve věcech vedených pod sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (ÚS, 1, 194-195, 205-206), Pl. ÚS 36/93 (ÚS, 1, 179), Pl. ÚS 5/95 (ÚS, 4, 218), Pl. ÚS 9/95 (ÚS, 5, 137) s chápáním ústavního principu rovnosti, jak byl vyjádřen Ústavním soudem ČSFR (ÚS ČSFR, 1992, R 11): "Je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně...Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty."

Ústavní soud tímto odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: "rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy" (Pl. ÚS 36/93 (ÚS 1, 179)). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle.

Hledisko druhé vyplývá z právního názoru, vyjádřeného v nálezu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (ÚS, 3, 209): "nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod." (shodně Pl. ÚS 5/95 (ÚS, 4, 217-218)). Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu, zakládajícího nerovnost, je tedy tímto založené dotčení některého se základních práv a svobod.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech princip rovnosti upravuje v čl. 2 odst. 1 a čl. 26. Rovnost dle prvního z citovaných ustanovení má povahu akcesorickou, čili vztahuje se pouze na rovnost v paktem zakotvených právech, přičemž právo vlastnické mezi ně zařazeno není. Čl. 26 zakotvuje jednak rovnost před zákonem a jednak vyloučení diskriminace. V demonstrativním výčtu důvodů vylučujících nerovný přístup přitom není obsaženo státní občanství.

Výbor OSN pro lidská práva v opakovaně vyjádřeném názoru připouští při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nerovnost pouze za podmínky vyloučení libovůle, resp. pokud se tato zakládá na rozumných a objektivních rozlišovacích znacích (reasonable and objective criteria). Za takové Ústavní soud považuje důsledky, plynoucí z čl. 11 odst. 2 Listiny, jakož i cíle restitučního zákonodárství a konečně právní úpravu státního občanství dle čl. II zákona č. 88/1990 Sb.

Pokud jde o navrhovatelem namítané porušení čl. 14 odst. 1 Listiny, nutno konstatovat, že podmínka státního občanství v zákoně o mimosoudních rehabilitacích není omezením svobody pohybu a pobytu [a to na rozdíl od podmínky trvalého pobytu, jež byla nálezem Ústavního soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (ÚS, 1, 279-291) zrušena]. Tato svoboda je státním občanům České republiky garantována nejen na úrovni ústavní, nýbrž i na úrovni právní úpravy zákonné (a to zejména ustanoveními § 231, 232 a 233 tr. zák., zákonem č. 216/1991 Sb., o cestovních dokladech a cestování do zahraničí, ve znění zákona č. 150/1996 Sb.).

Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, slovy "pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky", a na zrušení ustanovení, vyjádřeného v § 3 odst. 4 téhož zákona slovy "pokud jsou státními občany České a Slovenské Federativní Republiky", zamítl.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat

V Brně 4. června 1997

ODLIŠNÉ STANOVISKO

Ve věci ústavnosti podmínky státního občanství mám za to, že je věcí toho kterého státu, zda vydá restituční předpis či nikoliv. Když už ho ale vydá, musí tak učinit ústavně konformním způsobem. Je proto třeba uvážit, zda za existence pouze relativní rovnosti, která není chráněna sama o sobě, ale jen v souvislosti s porušením jiného základního práva nebo svobody (sp. zn. Pl. ÚS 5/95; sp. zn. Pl. ÚS 4/95), a která státu umožňuje, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině

poskytne méně výhod než jiné, nicméně jen s odvoláním na veřejné hodnoty, neboli jen v odůvodněných případech (nález ÚS ČSFR, sp. zn. Pl. ÚS 11/92; nálezy ÚS ČR, sp. zn. Pl. ÚS 16/93; III. ÚS 36/94), je podmínka státního občanství, zúžující okruh subjektů dle zák. č. 87/1991 Sb., v rozporu s čl. 1 Listiny, zaručujícím rovnost v právech, a čl. 3 odst. 1 Listiny, zakazujícím diskriminaci, či nikoliv. Protože zák. č. 87/1991 Sb. je jako restituční zákon specifický svou snahou zaujmout hodnotové stanovisko k naší totalitní minulosti, kdy veřejnou hodnotou je princip neboli zásada s morálním a etickým základem, totiž že křivdy mají být odčiněny, pak nelze než konstatovat, že z tohoto zásadního hlediska jsou si všechny subjekty restitučních předpisů rovny, a to spáchanou křivdou. Na druhé straně připouštím, že není dost dobře možné absolutní odčinění spáchaných křivd, jak z hlediska filozofického, tak právního, proto jsou také přípustné modifikace, nicméně jen z pohledu věcného, což zákonodárce vyjadřuje v preambuli zák. č. 87/1991 Sb. slovy, že jde o zmírnění některých křivd. Tato nemožnost plného odčinění tedy neumožňuje zásah do subjektů rovných si spáchanou křivdou výběrem mezi nimi, protože taková úprava by navíc znamenala znásobení křivd u těch, které zákonodárce z restituce vyloučil. Nelze přitom přehlédnout, že oprávněnými osobami jsou dle zák. č. 87/1991 Sb. fyzické osoby. Je také na místě v této souvislosti odkázat na závěry, učiněné již ve věci protiústavnosti podmínky trvalého pobytu a obsažené v nálezu pod sp. zn. Pl. ÚS 3/94, v němž se výslovně uvádí, že prostor pro vyloučení některých subjektů z preambule dovodit nelze. Za situace, kdy veřejnou hodnotou je náprava křivd, není proto přípustné, aby stát určité skupině, tj. státním občanům odčinění křivd spáchaných totalitním režimem přiznal a jiným nikoliv, aniž by neporušil čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny, ale též čl. 1 Ústavy, v němž se Česká republika prohlašuje za demokratický právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Řečeno jinak, z pohledu zák. č. 87/1991 Sb., usilujícího o nápravu křivd, jsem neshledala žádné rozumné či dostatečné důvody, které by odůvodňovaly vyloučení těch osob, které dnes nejsou našimi státními občany, neboť k tomu došlo z důvodů vážnoucí v chování našeho státu v době totality a navíc se mnohdy jedná o ty bývalé občany, jejichž činy byly a jsou nepostradatelné z hlediska budování naší nové identity. Na uvedeném nic nemůže změnit, že nešlo při stanovení podmínky občanství ze strany zákonodárce o libovůli, neboť neexistence libovůle ještě neznamená dostatek rozumných důvodů pro odlišný přístup. Učiněný závěr o porušení principu rovnosti dle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny nelze zpochybnit ani poukazem na rovnost jakožto relativní kategorii, která je chráněna jen v souvislosti s porušením jiného základního práva nebo svobody, protože i tato vazba na jiné základní právo, a to právo vlastnit dle čl. 11 odst. 1 Listiny je dána vzhledem k tomu, že restituční nárok dle zák. č. 87/1991 Sb. vychází nejen z protiprávního zásahu do majetkových práv, kde nosným titulem je právo vlastnit, ale také z upřednostnění naturálního principu, to vše při snaze v mezích možností sanovat ústavní princip práva vlastnit, který byl totalitním režimem pošlapán. Jak již bylo předesláno, nelze tedy při analýze ústavnosti podmínky státního občanství neshledat vazbu na právo vlastnit dle čl. 11 odst. 1 Listiny. Taktéž čl. 11 odst. 2 Listiny, v němž se uvádí: "Zákon stanoví, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice", a stejně tak ani čl. 42 odst. 1 Listiny, který stanoví: "Pokud Listina používá pojmu občan, rozumí se tím státní občan České a Slovenské Federativní Republiky", není v dané věci relevantní, a to z toho důvodu, že zák. č. 87/1991 Sb., jako restituční předpis, je předpisem sledujícím nápravu křivd a snahu vyrovnat se s minulostí, zatímco Listina v čl. 11 odst. 2 vyjadřuje určité strategické zájmy pro futuro s tím, že nositelem těchto zájmů může být i občan. Ostatně Ústavní soud již ve svém nálezu pod sp. zn. Pl. ÚS 3/94 konstatoval, že podstata omezení ve smyslu čl. 11 odst. 2 Listiny netkví v tom, že by uvedený článek akcentoval podmínku státního občanství, nýbrž v tom, že se uvedené omezení týká určitých věcí, vymezených zákonem. Stejně tak mám za to, že se v souvislosti se zvažováním protiústavnosti podmínky občanství nelze dovolávat snahy zákonodárce zajistit přítomností restituenta péči řádného hospodáře, když v tomto směru zůstal sám zákonodárce nedůsledný, jak vyplývá z úpravy obsažené v jiném restitučním zákoně, tj. v zák. č. 403/1991 Sb., jež podmínku občanství nestanovil. Kromě toho byla tato péče řádného hospodáře

daleko lépe zajištěna podmínkou trvalého pobytu, kterou Ústavní soud bez ohledu na tento dnes respektovaný záměr zákonodárce zrušil. Rovněž čl. II zák. č. 88/1990 Sb. , dle něhož bylo lze české občanství získat pouhým sdělením v době od 29. 3. 1990 do 31. 12. 1993 zpět, nic na diskriminační povaze podmínky občanství nemění, neboť se uvedeným zákonem pouze vytvořil prostor, jak se této diskriminační podmínce vyhnout. Jinými slovy, možnost diskriminující podmínku obejít postupem dle zák. č. 88/1990 Sb. nic nemění na její diskriminační povaze. Z předeslaných důvodů mám proto za to, že bylo na místě podmínku občanství zrušit, a to pro její rozpor

- s čl. 1 Ústavy , který prohlašuje Českou republiku za právní stát, založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana,
- s čl. 1 Listiny , zaručujícím rovnost v právech,
- s čl. 3 odst. 1 Listiny , zakazujícím diskriminaci v oblasti základních práv a svobod,
- s čl. 11 odst. 1 Listiny , v němž se upravuje právo každého vlastnit majetek.

Zcela mimo rámec odlišného stanoviska, a to proto, že Česká republika podléhá jurisdikci jak Výboru OSN pro lidská práva (jenž shledal podmínku státního občanství v rozporu s čl. 26 Paktu), tak Evropské komise pro lidská práva, si dovoluji oponovat jejímu názoru, pokud shledala podmínku státního občanství za slučitelnou s Úmluvou s odůvodněním, že k zásahům (křivdám) došlo před převzetím závazků vyplývajících z Úmluvy , a to proto, že k zásahům sice došlo před převzetím závazků plynoucích z Úmluvy , nicméně předmětem zkoumání byla nynější právní úprava a nikoliv předchozí akty.

V Brně dne 4. 6. 1997