

Pl.ÚS 15/96 ze dne 09.10.1996

280/1996 Sb.

N 99/6 SbNU 213

Prodej bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města Kroměříž

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

USPrVIM

Právo vlastnit majetek, nabývání majetku

Pl. ÚS 15/96

>

1. Při dodržení jednorroční lhůty, vyžadované ustanovením § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., podmínkou druhou pro přijetí ústavní stížnosti, která nespĺňuje předpoklady přípustnosti podle odstavce 1. citovaného ustanovení, je skutečnost, že svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Tuto skutečnost nutno spatřovat v požadavku obecného dosahu rozhodnutí v dané věci, přičemž sama obecnost dosahu není podmínkou dostatečnou. V zákonné skutkové podstatě, obsažené v ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu je zakotven i znak podstatného přesahování svým významem vlastních zájmů stěžovatele. Posouzení jeho naplnění závisí na akcentu, jež Ústavní soud klade na obecné důsledky rozhodnutí o dotčeném základním právu či svobodě.

2. Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. Pro základní práva a svobody je, na rozdíl od veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou např. osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům. V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu

lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.

3. Omezení vlastnického práva podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. není spjato se stavem nouze a jím zamýšlený účel zabezpečení veřejného zájmu nelze posuzovat jako naléhavý. Tento účel dále není shodný s účely vyvlastnění. Z uvedených důvodů nelze omezení vlastnického práva podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. posuzovat z pohledu čl. 11 odst. 4 Listiny (a tudíž v něm obsažených podmínek) a nutno je kvalifikovat z hledisek přípustnosti omezení základního práva, resp. svobody, v případě jeho, resp. její, kolize s jiným základním právem, resp. svobodou, nebo s veřejným statkem.

<

Plénium Ústavního soudu České republiky

rozhodlo dne 9. října

1996 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb., podaného podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb. návrhovatelem městem K. spolu s ústavní stížností proti rozhodnutí Ministerstva obrany České republiky ze dne 15. 11. 1995, čj. 316/4-60/Kr, kterým byla zamítnuta žádost o udělení souhlasu s prodejem bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města K., t a k t o :

1. Dnem 1. listopadu 1997 se z r u š u j e ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb.

2. Návrh na zrušení ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. se o d m í t á .

O d ů v o d n ě n í

I.

Navrhovatel podal ústavní stížnost proti rozhodnutí Ministerstva obrany České republiky ze dne 15. 11. 1995, čj. 316/4-60/Kr, kterým byla zamítnuta žádost o udělení souhlasu s prodejem bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města K. V odmítnutí souhlasu Ministerstvem obrany (§ 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb.) spatřuje jednak porušení ústavního práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 104 Ústavy České republiky a jednak práva vlastnického, garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Požádal zároveň Ústavní soud, aby neodmítl ústavní stížnost z důvodu nevyčerpání všech procesních prostředků, jež zákon k ochraně práva poskytuje, a to ve smyslu § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. Uvedený návrh stěžovatel zdůvodňuje tím, že tato stížnost se svým obsahem a návrhem na zrušení ustanovení citovaných zákonů dotýká práv všech obcí v České republice, jež jsou vlastníky domů s byty ozbrojených složek, v důsledku čehož svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

Ústavní soud dne 21. února 1996 vyzval navrhovatele k doplnění ústavní stížnosti ve smyslu naplnění podmínek, vyžadovaných ustanovením § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993

Sb. V příloze svého podání ze dne 22. března 1996 město K. předložilo Ústavnímu soudu přípis náčelníka Vojenské ubytovací a stavební správy Brno, čj. 55911, ze dne 23. ledna 1995, adresovaný Městskému úřadu v K., ve kterém se sděluje, že Ministerstvem obrany bylo přijato opatření, omezující vydání souhlasu k uzavření smlouvy o převodu vlastnictví k bytům ozbrojených složek, s výjimkou posádek, které se ruší a byty jsou uvolňovány ve prospěch civilního sektoru. K uvedenému podání ze dne 22. března 1996 stěžovatel dále přikládá vyjádření města V. ze dne 19. března 1996, podepsané starostou, a vyjádření města P. ze dne 21. března 1996, podepsané starostou. Vyjádření obou měst, vlastních rovněž domy s byty ozbrojených složek, poukazují na zásadní význam vyřešení možnosti dispozice s těmito byty v další správě bytového fondu obce. K doplnění ústavní stížnosti je konečně přiloženo i sdělení zástupkyně starosty města H., ze dne 20. března 1996, ve kterém je obsažen názor, podle něhož kvalifikace bytů podle § 8 zákona č. 102/1992 Sb. umožňuje jejich privatizaci bez souhlasu Ministerstva obrany (citované ustanovení upravuje právní režim bytů, jež mají charakter služebních bytů přechodně).

Ústavní soud si k ústavní stížnosti vyžádal podle § 42 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. i vyjádření ministra obrany České republiky.

Ministr obrany České republiky ve svém vyjádření ze dne 26. března 1996 v první řadě zaujal odmítavé stanovisko k možnosti interpretovat souhlas nebo nesouhlas s prodejem či pronájmem bytů ozbrojených složek podle zákona č. 102/1992 Sb., resp. zákona č. 72/1994 Sb., ve smyslu zásahu orgánu veřejné moci. V uvedeném konání spatřuje dispozitivní chování adresáta právní normy, předvídané zákonem, přičemž poukazuje na čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož vlastnictví zavazuje, jakož i na § 128 o. z., upravující podmínky zásahů do vlastnického práva. Souhlas s převodem, resp. s pronájmem, bytu ozbrojených složek se ve vyjádření považuje za zákonem stanovené omezení vlastnického práva ve veřejném zájmu (jímž je zabezpečení obrany státu), přičemž je upozorňováno na skutečnost, že se tak neděje za náhradu. V souvislosti s naplněním podmínek, obsažených v § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb. tudíž ministr obrany dochází ke stanovisku negativnímu, tj. ke stanovisku, podle něhož podmínky uvedeného ustanovení v dané věci splněny nejsou. Dále poukazuje na skutečnost, že v případě úspěšnosti návrhu na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. bez odpovídající kompenzace právní a ekonomické mizí z právní úpravy možnost zajistit vojákům z povolání (a občanským zaměstnancům) odpovídající bytový standard (přičemž vůči vojákům z povolání jde o povinnost vojenské správy, upravenou v § 28 odst. 3 zákona č. 76/1959 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ve stanovisku ministra obrany je odmítána argumentace navrhovatele, spatřující v nesouhlasu s převodem bytů ozbrojených složek omezení práva na samosprávu obcí podle čl. 100, 101 a 104 Ústavy České republiky, a je akceptováno pouze nahlížení na poskytování souhlasu s převodem bytů ozbrojených složek ve smyslu omezení vlastnického práva. Ministr obrany na výslovný dotaz Ústavního soudu ve svém vyjádření uvádí, že podobné žádosti obcí a měst o povolení privatizace služebního bytového fondu nebyly na Ministerstvo obrany České republiky předloženy.

II.

Ústavní stížnost města K. byla podána s odkazem na § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., přičemž v jejím odůvodnění je namítáno kromě jiného i porušení práva územního samosprávného celku na samosprávu. Z hlediska obsahu ústavní stížnosti lze tudíž dovodit, že byla podána i s poukazem na § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb.

Podmínkou ústavní stížnosti, uplatněné podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., je zásah orgánu veřejné moci, porušující základní právo nebo svobodu. Otázkou je, zdali souhlas nebo nesouhlas příslušného orgánu ozbrojených složek nebo příslušného ministerstva s převodem vlastnictví bytu ozbrojených složek podle § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze považovat za zásah orgánu veřejné moci podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.

Zásah orgánu veřejné moci podle citovaného ustanovení zákona o Ústavním soudu může mít podobu rozhodnutí, opatření nebo jiného zásahu orgánu veřejné moci. Ministerstvo obrany je orgánem státní správy (čl. 79 Ústavy České republiky, § 16 zákona č. 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a jako takové orgánem veřejné moci (usnesení Ústavního soudu ČSFR, sp. zn. I. ÚS 191/92, publikované pod č. 3 Sbírky usnesení a nálezů, 1992). Podle § 244 odst. 3 o. s. ř. se rozhodnutími správních orgánů rozumí rozhodnutí, vydaná jimi ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob. Doktrinární výklad uvedeného ustanovení o. s. ř. v této souvislosti zdůrazňuje, že "není důležité, jak je akt správního orgánu označen (rozhodnutí, jmenování, udělení, opatření, dohoda, usnesení, výměr, rozkaz, zřízení, výnos, potvrzení, oběžník, upozornění, výzva, příkaz, výpověď, oznámení, souhlas, stvrzenka, výmaz a jiné). Podstatné je, zda správní úřad takovým aktem autoritativním a právní moci schopným způsobem zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Vždy je rozhodující věcný obsah aktu a nikoli jeho formální označení." (J. Bureš, L. Drápal, M. Mazanec, Občanský soudní řád. Komentář. 2. vydání, Praha 1996, s. 661)

V předmětné věci došlo vyjádřením nesouhlasu Ministerstva obrany ze dne 15. 11. 1995, čj. 316/4-60/Kr, kterým byla podle § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zamítnuta žádost o udělení souhlasu s prodejem bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města K., k vydání aktu správního orgánu, jímž bylo autoritativním a právní moci schopným způsobem omezeno vlastnické právo města K. Z hlediska svého předmětu tudíž ústavní stížnost splňuje podmínku, vyžadovanou čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., protože směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřijatelná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje. Za takové v předmětné věci nutno považovat rozklad podle § 61 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, a až následně (§ 247 odst. 2 o. s. ř.) žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 247 a násl. o. s. ř.

Stěžovatel však ústavní stížnost opírá o § 75 odst. 2 písm.a) zákona č. 182/1993 Sb.

Rozhodnutí ministerstva obrany ze dne 15. 11. 1995, čj. 316/4-60/Kr, kterým byla podle § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zamítnuta žádost o udělení souhlasu s prodejem bytů ozbrojených složek v domech ve vlastnictví města K., bylo doručeno dne 21. listopadu 1995, přičemž nabylo právní moci marným uplynutím 15 denní lhůty pro podání rozkladu. Ústavní stížnost byla Ústavnímu soudu podána osobně dne 16. ledna 1996.

Při dodržení jednorocní lhůty, vyžadované ustanovením § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., podmínkou druhou pro přijetí ústavní stížnosti, která nesplňuje předpoklady přípustnosti podle odstavce 1. citovaného ustanovení, je skutečnost, že svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele. Tuto skutečnost nutno spatřovat v požadavku obecného dosahu rozhodnutí v dané věci, přičemž sama obecnost dosahu není podmínkou dostatečnou. V zákonné skutkové podstatě, obsažené v ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu je zakotven i znak podstatného přesahování svým významem vlastních zájmů stěžovatele. Posouzení jeho naplnění závisí na akcentu, jež Ústavní soud klade na obecné důsledky rozhodnutí o dotčeném základním právu či svobodě.

V posuzovaném případě dospěl Ústavní soud k závěru o naplnění uvedených znaků ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.

Obecnost dosahu posuzovaného případu vyplývá jednak z návrhu na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb., a jednak z příloh doplnění ústavní stížnosti ze dne 22. března 1996. Vzhledem k vydání přípisu náčelníka Vojenské ubytovací a stavební správy Brno, čj.55911, ze dne 23. ledna 1995, ve kterém je sdělováno, že Ministerstvem obrany bylo přijato opatření, omezující vydání souhlasu k uzavření smlouvy o převodu vlastnictví k bytům ozbrojených složek, s výjimkou posádek, které se ruší a byty jsou uvolňovány ve prospěch civilního sektoru, neodůvodňuje konstatování ministra obrany ve vyjádření ze dne 26. března 1996, že žádosti obcí a měst o povolení privatizace služebního bytového fondu nebyly na Ministerstvo obrany České republiky předloženy, závěr opačný. Konečně podstatnost přesahování ústavní stížnosti svým významem zájmů stěžovatele spatřuje Ústavní soud ČR v důležitosti stanovení hranic ústavně přípustného omezení vlastnického práva v demokratickém právním státě, založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana, a tím v oblasti ekonomické na principu tržního hospodářství.

Vzhledem k uvedeným závěrům, k nimž Ústavní soud při posuzování předmětné ústavní stížnosti dospěl, jakož i s ohledem na skutečnost, že spolu s ústavní stížností byl navrhovatelem podán, v souladu s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., i návrh na zrušení ustanovení právního předpisu, Ústavní soud podle § 78 odst. 1 citovaného zákona usnesením ze dne 24. dubna 1996 řízení o ústavní stížnosti přerušil.

III.

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb. zaslal Ústavní soud České republiky předmětný návrh Poslanecké sněmovně.

Ve svém vyjádření ze dne 4. června 1996 (Ústavnímu soudu doručeném dne 10. června 1996) předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky potvrdil, a to v souladu s požadavky, obsaženými v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., že oba napadené zákony byly schváleny potřebnou většinou poslanců České národní rady, resp. Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (zákon č. 102/1992 Sb. dne 5. března 1992, zákon č. 72/1994 Sb. dne 1. května 1994), byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny. Ve vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je obsaženo stanovisko, že zákonodárný sbor při přijímání napadených zákonů jednal v přesvědčení o jejich souladu s Ústavou a právním řádem. Dále se v něm uvádí, že zmíněnými zákony nedošlo k neoprávněnému zásahu do vlastnického práva již proto, že podmínku písemného doporučení orgánů ozbrojených složek a příslušných ministerstev k uzavření smlouvy o nájmu a podmínku předchozího souhlasu příslušných orgánů ozbrojených složek nebo příslušných ministerstev k uzavření smlouvy o převodu vlastnictví stanovil zákon, což je ve vyjádření považováno za stojící v souladu s ústavou a právním řádem.

IV.

Návrhem napadená ustanovení obou zákonů zakotvují omezení vlastnického práva k bytům ozbrojených složek za účelem zabezpečení bytových potřeb osob, působících v rezortech, garantujících obranu státu a ochranu veřejného pořádku. Tak podle § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění zákona č. 273/1994 Sb., smlouvu o převodu vlastnictví bytu ozbrojených složek lze uzavřít jen s předchozím souhlasem příslušných orgánů ozbrojených složek nebo příslušných ministerstev. Dle ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, smlouvu o nájmu bytu ozbrojených složek lze uzavřít jen na základě písemného doporučení orgánů ozbrojených složek a ministerstev, uvedených v odstavci 1 písm. c) a v § 8 tohoto zákona.

Jak bylo již uvedeno, návrh na zrušení ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb., se opírá o námitku porušení ústavního práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 104 Ústavy České republiky a práva vlastnického, garantovaného čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Protože podle čl. 11 odst. 1 Listiny má vlastnické právo všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu, v kontextu s napadenými zákonnými ustanoveními byla argumentace návrhovatele ohledně dotčení práva na samosprávu podle čl. 8 a čl. 104 Ústavy České republiky shledána Ústavním soudem za irelevantní.

Ústavní rámec možného omezení vlastnického práva je obsažen v ustanovení čl. 11 odst. 3 až 5 Listiny základních práv a svobod. Omezení dispozičního oprávnění vlastníka uvedenými zákonnými ustanoveními nelze podřadit pod odstavce 3 a 5 citovaného ustanovení Listiny, jelikož se nejedná o úpravu daní a poplatků a ani o ochranu zákonem chráněných obecných zájmů před zneužitím vlastnického práva. Ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. je tudíž nutno posuzovat s ohledem na čl. 11 odst. 4 Listiny

základních práv a svobod.

K omezení základního práva nebo svobody v demokratickém právním státě může dojít ve dvou případech (viz nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

Ústavní úprava základního práva či svobody v některých případech výslovně zmocňuje zákonodárce, aby za určitých podmínek, resp. z hlediska ústavně vymezených cílů, zákonem základní právo či svobodu omezil (např. čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2, čl. 20 odst. 3 Listiny), nebo stanovil jeho obsah (čl. 41 odst. 1 Listiny). Ústavní prostor tohoto postupu zákonodárce je přitom určen požadavkem šetření podstaty a smyslu omezovaného nebo vymezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody (veřejný statek).

Ústavní úprava postavení jedince ve společnosti obsahuje ochranu individuálních práv a svobod, jakož i ochranu veřejných statků. Rozdíl mezi nimi spočívá v jejich distributivnosti. Pro veřejné statky je typické, že prospěch z nich je nedělitelný a lidé nemohou být vyloučeni z jeho požívání. Příklady veřejných statků jsou národní bezpečnost, veřejný pořádek, zdravé životní prostředí. Veřejným statkem se tudíž určitý aspekt lidské existence stává za podmínky, kdy není možno jej pojmově, věcně i právně rozložit na části a tyto přiřadit jednotlivcům jako podíly. (K pojmu veřejné statky v ekonomické literatuře viz např. P.A.Samuelson - W. Nordhaus, *Ekonomie*, Praha 1991, s. 770-771, 982; v literatuře právníké např. J. Raz, *Right-Based Moralities*, in: *Theories of Rights*, (Ed. J. Waldron), Oxford 1984, s. 187; R. Alexy, *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt a. M. 1995, s. 239 a násl.)

Pro základní práva a svobody je, na rozdíl od veřejných statků, typická jejich distributivnost. Aspekty lidské existence, jakými jsou např. osobní svoboda, svoboda projevu, účast v politickém dění a s tím spjaté volební právo, právo zastávat veřejné funkce, právo sdružovat se v politických stranách atd., lze pojmově, věcně i právně členit na části a tyto přiřadit jednotlivcům.

V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku.

Vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kriteriích:

Prvním je kriterium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kriteriem vzájemného zvažování základních práv a svobod je kriterium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp.

svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě.

Třetím kriteriem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky, jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti), spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.

V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.

Při posuzování návrhu na kontrolu norem nutno v první řadě zodpovědět otázku, zdali omezení vlastnického práva podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. spadá pod nucené omezení, k němuž zákonodárce zmocňuje ústavní úprava v čl. 11 odst. 4 Listiny (a tudíž musí splňovat v něm obsažené podmínky), nebo je nutno jej hodnotit jako omezení na základě kolize s jiným ústavou chráněným veřejným statkem (obranou státu a ochranou veřejného pořádku).

Nucené omezení vlastnického práva, jež musí splňovat podmínky čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, je dvojího druhu:

Prvním je povinnost strpět použití vlastněné věci ve stavu nouze nebo v naléhavém veřejném zájmu, a to na nezbytnou dobu v nezbytné míře, nelze-li dosáhnout účelu omezení vlastnického práva jinak. (Zákonná úprava této první alternativy nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny je obsažena v § 128 odst. 1 obč. zák.)

Druhou z možností nuceného omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 4 Listiny je takové jeho omezení, jehož účel je totožný s účely vyvlastnění. (Zákonná úprava této alternativy nuceného omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny je obsažena v § 128 odst. 2 obč. zák. a v § 109 odst. 1 a v § 110 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním

řádu /stavební zákon/, ve znění pozdějších předpisů. Podle cit. ustanovení stavebního zákona: "cílem vyvlastnění je dosáhnout přechodu, popřípadě omezení vlastnického práva k pozemkům a stavbám, nebo zřízení, zrušení, popřípadě omezení práva věcného břemene k pozemkům a stavbám", přičemž "je-li možno dosáhnout účelu vyvlastnění pouze omezením práva, nelze právo odejmout v plném rozsahu".)

Omezení vlastnického práva podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. není spjato se stavem nouze a jím zamýšlený účel zabezpečení veřejného zájmu nelze posuzovat jako naléhavý. Tento účel dále není shodný s účely vyvlastnění. Z uvedených důvodů nelze omezení vlastnického práva podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. posuzovat z pohledu čl. 11 odst. 4 Listiny (a tudíž v něm obsažených podmínek) a nutno je kvalifikovat z hledisek přípustnosti omezení základního práva, resp. svobody, v případě jeho, resp. její, kolize s jiným základním právem, resp. svobodou, nebo s veřejným statkem.

Kriterium vhodnosti, tj. posouzení toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (zabezpečení bytových potřeb osob působících v rezortech, garantujících obranu státu a ochranu veřejného pořádku), ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., a § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. splňuje.

Kriterium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě, napadená ustanovení nesplňují. Zabezpečení bytových potřeb osob, působících v rezortech, garantujících obranu státu a ochranu veřejného pořádku, lze dosáhnout i jinými postupy, než postupem podle § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., nebo podle § 7 odst. 3 zákona č. 102/1992 Sb. (např. institutem věcného břemene, adaptací vhodných nemovitostí ve státním vlastnictví, koupí bytů do státního vlastnictví nebo výstavbou bytů pro účely bydlení příslušníků ozbrojených složek, atd.).

Jelikož ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., nesplňuje podmínky omezení základního práva, resp. svobody, v důsledku jeho kolize s jiným základním právem, resp. svobodou, nebo veřejným statkem, Ústavní soud dospěl k závěru o jeho rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a rozhodl proto o jeho zrušení.

Za účelem poskytnout zákonodárci i exekutivě časový prostor pro ústavně konformní řešení problematiky zabezpečení bydlení příslušníků ozbrojených složek, ve shodě s ustanovením § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., posunul Ústavní soud den účinnosti výroku, zrušujícího ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., na den 1. listopad 1997.

Protože podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb. je podmínkou podání návrhu na zrušení ustanovení zákona, spojeného s ústavní stížností, jeho uplatnění, v důsledku něhož nastala skutečnost, jež je předmětem ústavní stížnosti, což v případě § 7 odst. 3

zákona č. 102/1992 Sb. nebylo splněno, nezbylo Ústavnímu soudu, než návrh na zrušení uvedeného ustanovení odmítnout dle § 43 odst. 1 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb. jako nepřipustný. V této situaci je odstranění rozporu v právním řádu, vzniklého zrušením pouze jednoho ze dvou zákonných ustanovení, stojících v rozporu s ústavními zákony, resp. mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, úkolem demokratického zákonodárce.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky se nelze odvolat.

V Brně 9. října 1996

ODLIŠNÉ STANOVISKO

soudce JUDr. I.J.

Odlišné stanovisko, podané k výroku nálezu, jímž se dnem 1. listopadu 1997 zrušuje ustanovení § 22 odst. 4 zákona č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., se zakládá na následujících důvodech:

Provedeným dokazováním shledal ÚS ČR, že omezení vlastnického práva podle napadeného ustanovení § 22 odst. 4 zák. č. 72/1994 Sb., ve znění zák. č. 273/1994 Sb., nelze posuzovat z pohledu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a nutno je kvalifikovat z hlediska přípustnosti omezení základního práva v případě jeho kolize s jiným základním právem, nebo s veřejným statkem. Z tohoto pohledu považuje ÚS ČR za důležité, že zvolený prostředek omezení nesplňuje kritérium potřebnosti, když zamýšleného cíle bylo možno dosáhnout i jinými postupy. Podle většinového stanoviska ÚS ČR je prostředek zvolený zákonodárcem v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny.

Jsem přesvědčena, že napadené ustanovení vyhovuje i kritériu potřebnosti v pojetí, jak je definováno v odůvodnění nálezu. Veřejný zájem na zabezpečení národní bezpečnosti, obrany země a veřejného pořádku je natolik intenzivní, že musí být zajištěn adekvátními právními prostředky. Pod uvedený veřejný zájem nepochybně spadá i zajištění bytových potřeb osob působících v rezortech garantujících obranu státu a ochranu veřejného pořádku.

Nález ÚS ČR uznává existenci veřejného zájmu na zajištění bytových potřeb pro určitý okruh osob, přiznává mu však nižší intenzitu a navrhuje prostředky k jeho realizaci. V takové situaci se domnívám, že úloha Ústavního soudu by měla také spočívat v hodnocení navržených opatření z ústavně právního pohledu, tj. ve zkoumání, zda navržené způsoby řešení nebudou znamenat zásah nebo omezení základních práv a svobod (ve stejné míře nebo dokonce ve větším rozsahu) a tak preventivně předcházet případným dalším podáním k Ústavnímu soudu. Postupy navržené v odůvodnění nálezu, jež by měly tento veřejný zájem realizovat, aniž by zasahovaly do ústavně zaručených práv, jsou zčásti ekonomické povahy (adaptace vhodných nemovitostí ve vlastnictví státu), zčásti mají právní charakter (institut věcných břemen). Ani tyto uvažované právní postupy se svojí podstatou a intenzitou zásahu příliš neliší od současného stavu omezení vlastnického práva. Eventuální zákonné věcné břemeno by - na rozdíl od stávajícího omezení dispozičního oprávnění - představovalo podstatně širší zásah, neboť by znemožnilo vlastníkově výkon práva věc užívat v daleko větší míře než dosud. Většinovým rozhodnutím Ústavního soudu ČR bylo sice odstraněno formálněprávní omezení práva s bytem disponovat (ve

smyslu prodat dosavadnímu nájemci nebo případně jinému kupujícímu), nicméně realizace doporučeného zákonného věcného břemene by pro vlastníka po dobu jeho trvání a do budoucna redukovala a znesnadňovala možnosti být vlastnickým způsobem užívat (např. pokud skončí nájem bytu a není uzavírána nová nájemní smlouva). Právo vlastníka věc užívat je jedním z oprávnění tvořících vlastnickou třídu, jako obsah subjektivního vlastnického práva. Vyloučení kteréhokoliv z oprávnění může vést k narušení samotné podstaty vlastnického práva a v nejkrajnějším případě až k vytvoření tzv. holého vlastnictví. Na druhé straně, konstrukce, která k realizaci jednoho z oprávnění vyžaduje další právní skutečnost (v tomto případě souhlas třetí osoby s dispozicemi), šetří podstatu tohoto práva, neboť právo zůstává zachováno, je pouze omezena možnost jeho výkonu (udělením souhlasu třetí osobou - přitom není vyloučeno, aby neudělení souhlasu bylo považováno za výkon práva v rozporu s dobrými mravy a tím by neudělení souhlasu nemohlo vyvolat zákonem zamýšlené právní účinky - § 3 odst. 1 obč. zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Dále je nutno vzít v úvahu, že omezení dispozičního oprávnění vlastníka zakotvené v § 22 odst. 4 zák. č. 72/1994 Sb., ve znění zák. č. 273/1994 Sb. se týká pouze situace, kdy se vlastník budovy rozhodne prodávat jednotlivé byty (ev. nebytové prostory), jako tzv. jednotky podle zák. č. 72/1994 Sb. Vlastníkově rozhodnutí je zcela svobodným rozhodnutím (je plně respektován jeden ze základních principů soukromoprávní regulace - autonomie vůle), vyjma bytových družstev neexistuje pro vlastníka zákonem uložená povinnost uzavírat smlouvy o převodu bytů do vlastnictví. Proto má vlastník na výběr, zda se rozhodne disponovat s vlastnickým právem k celé budově, příp. se spoluvlastnickým podílem k této budově (žádné omezení dispozic se neuplatní - nepočítáme-li zákonné předkupní právo při převodu spoluvlastnického podílu), či zda se rozhodne prodávat samostatně jednotky (v tomto případě však musí kalkulovat se zákonnými podmínkami prodeje jednotek do vlastnictví, včetně eventuálního omezení vázaného na souhlas třetích - dotčených subjektů).

Veřejný zájem považují za natolik závažný, že zvolená vazba realizace dispozičního oprávnění na souhlas dotčeného subjektu (stejně jako v dalších případech, které zakotvuje § 22 odst. 5 a odst. 7 zák. č. 72/1994 Sb., ve znění zák. č. 273/1994 Sb.) je adekvátní současné situaci společnosti, která stále prochází transformačním stadiem, kdy se dosud nevytvořil trh s byty a volné byty nejsou běžně dostupné (ani pro rezorty zajišťující obranu státu a ochranu veřejného pořádku). Preference veřejného zájmu je nezbytnou "daní" spojenou s přechodem od totalitního systému ke svrchovanému, jednotnému a demokratickému právnímu státu. Většinové rozhodnutí, které od těchto okolností odhlíží, není konzistentní s nálezem ÚS ČR ve věci Pl. ÚS 37/93 (Sbírka nálezů a usnesení, svazek 1, Praha 1994, str. 61 a násl.).

Za nepřipadnou považují argumentaci spočívající v údajném porušení čl. 11 odst. 1 Listiny. Toto ustanovení obsahuje v zásadě tři základní práva:

- a) právo každého vlastnit majetek,
- b) právo na zajištění stejného zákonného obsahu a ochrany

vlastnického práva všech vlastníků,

c) právo na zaručení dědického práva.

Napadené ustanovení zjevně neomezuje právo každého vlastnit majetek a porušení základního práva uvedeného sub c) také evidentně nepřichází v úvahu. Proto se lze zabývat pouze námitkami, zda omezení dispozic narušuje stejný zákonný obsah a ochranu vlastnického práva všech vlastníků. ÚS ČR v nálezu ve věci II. ÚS 190/94 aplikoval konstrukci vlastnické třídy a poukázal na kruciólní místo práva vlastníka s věcí nakládat. Přitom správně zdůraznil, že dispoziční právo vlastnické je možno výjimečně omezovat zákonem, nicméně se takováto omezení se musí vztahovat rovným způsobem na všechny vlastníky (sbírka nálezů a usnesení, svazek 4, Praha 1996, str. 317). Konstatují, že omezení dispozičního práva založené napadeným ustanovením se dotýká všech vlastníků, tj. jak všech právnických osob, tak všech fyzických osob, kteří se rozhodnou pro postup podle zák. č. 72/1994 Sb., ve znění zák. č. 273/1994 Sb. Proto v uvedeném omezení nespátřují instrument, kterým by se vytvářela nerovnost v obsahu a ochraně vlastnického práva. Vzhledem k nastalé historické situaci bylo třeba zdůraznit znění a smysl čl. 11 odst. 3 Listiny, z něhož plyne, že vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Tento princip měl být podstatným vodítkem při posuzování ústavnosti napadeného ustanovení (srov. nález Pl. ÚS 37/93, Sbírka nálezů a usnesení, svazek 1, Praha 1994, str. 65).

Ze všech výše uvedených důvodů měl, podle mého názoru, ÚS ČR návrh na zrušení § 22 odst. 4 zák. č. 72/1994 Sb., ve znění zákona č. 273/1994 Sb., zamítnout.

V Brně dne 9. října 1996

Podle § 42 odst. 3 a § 69 zákona č. 182/1993 Sb. zaslal Ústavní soud České republiky předmětný návrh Poslanecké sněmovně. Ve svém vyjádření ze dne 4. června 1996 (Ústavnímu soudu doručeném dne 10. června 1996) předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky potvrdil, a to v souladu s požadavky, obsaženými v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., že oba napadené zákony byly schváleny potřebnou většinou poslanců České národní rady, resp. Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (zákon č. 102/1992 Sb. dne 5. března 1992, zákon č. 72/1994 Sb. dne 1. května 1994), byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny. Ve vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je obsaženo stanovisko, že zákonodárny sbor při přijímání napadených zákonů jednal v přesvědčení o jejich souladu s Ústavou a právním řádem. Dále se v něm uvádí, že zmíněnými zákony nedošlo k neoprávněnému zásahu do vlastnického práva již proto, že podmínku písemného doporučení orgánů ozbrojených složek a příslušných ministerstev k uzavření smlouvy o nájmu a podmínku předchozího souhlasu příslušných orgánů ozbrojených složek nebo příslušných ministerstev k uzavření smlouvy o převodu vlastnictví stanovil zákon, což je ve vyjádření považováno za stojící v souladu s ústavou a právním řádem.