

272

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem České republiky

Ústavní soud rozhodl dne 17. května 2005 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Ivana Janů, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloš Vybírný a Michaela Židlická ve věci návrhu Okresního soudu v Mělníku, za který jedná předseda senátu JUDr. R. Š., na zrušení ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,

takto:

Ustanovení § 11 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Dne 10. prosince 2004 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Okresního soudu v Mělníku, před kterým je vedeno pod sp. zn. 7 C 388/2003 řízení o určení vlastnictví k „části parcely č. 458/21 – les, o výměře 0,5524 ha dle stavu v PK, dle stavu v katastru nemovitostí st. p. č. 152 – občanská vybavenost, a parcely č. 458/23“, vše v k. ú. a obci Kokořín. K těmto nemovitostem uplatnila podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) nárok na vydání skupina osmi osob. Ministerstvo zemědělství – Pozemkový úřad Mělník rozhodnutím č. j. 33530/2002/PÚ/919-565/Hrad ze dne 11. září 2002 rozhodl tak, že tito účastníci jsou vlastníky (spoluvlastníky) uvedených nemovitostí v ideálních podílech určených v tomto rozhodnutí. Žalobce v řízení před obecným soudem, kterým je Národní památkový ústav, namítá, že toto rozhodnutí je věcně nesprávné. Mimo jiné je napadá i z toho důvodu, že objekt hradu Kokořína, který je označen jako budova bez čp./če. na st. p. č. 152 v k. ú. a obci Kokořín, okres Mělník – občanská vybavenost (dále jen „předmětná nemovitost“), je prohlášen nařízením vlády č. 132/2001 Sb. národní kulturní památkou. V této souvislosti žalobce poukázal na ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě, které brání vydání takové nemovitosti. Nastala tak situace, kdy při rozhodování v této věci bude nutno postupovat podle § 154 odst. 1 občanského soudního řádu a aplikovat i uvedené ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě, podle kterého takovou nemovitost nelze vydat až do doby přijetí zákonů upravujících správu a ochranu kulturních památek. Protože návrh v této souvislosti dospěl k závěru, že toto ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, zejména s čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podal podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) návrh na zrušení tohoto ustanovení.

Svůj návrh odůvodňuje tím, že nové zákony upravující správu a ochranu kulturních památek dosud nebyly přijaty, neboť stále platí zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, přičemž od přijetí zákona o půdě již uplynulo více než 13 let. Dále uvádí, že nařízením vlády podle § 4 zákona o půdě (správně zákona č. 20/1987 Sb.) jsou de facto vydávány individuální správní akty, které ve svém důsledku, s ohledem na ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě, některým oprávněným osobám ve smyslu zákona o půdě otevírají cestu k restituci tím, že určitý majetek je ze seznamu národních kulturních

památek vypuštěn, popřípadě je jeho rozsah vymezen jinak. Jiným oprávněným osobám pak realizaci restitučního nároku naopak blokují, a to bez určitým způsobem vyjádřeného časového ohraničení odkazem na „nejistou událost budoucí“, tj. na přijetí nových zákonných norem upravujících správu a ochranu kulturních památek. Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě je pouze blokadí, odkladem realizace existentního restitučního nároku oprávněné osoby, nikoli negativní podmínkou vzniku a existence takového nároku. V projednávané věci byla navíc předmětná nemovitost prohlášena národní kulturní památkou až v době probíhajícího správního řízení.

Tento právní stav podle navrhovatele vede k vytváření několika podskupin restituentů. Jsou jimi ti, kteří své nároky uplatnili k majetku, který v době jejich vznesení byl národní kulturní památkou, a je jí dosud. Dále to jsou osoby, u kterých byl po uplatnění nároku požadovaný majetek ze seznamu národních kulturních památek vyčleněn. Další skupinou jsou osoby, u kterých byl po uplatnění nároku požadovaný majetek prohlášen národní kulturní památkou. Konečně jde o osoby, které své nároky neuplatnily právě pro existenci § 11 odst. 5 zákona o půdě. Na základě toho navrhovatel dospěl k závěru, že takový stav je porušením ústavního principu rovnosti subjektů práva. Vyčlenění určité skupiny oprávněných osob z realizace jejich restitučních nároků za daných okolností neobstojí. Právo na zmírnění majetkových křivd je nutno za shora popsaného stavu nadřadit požadavku státu na dostatečnou ochranu národních kulturních památek novými zákonnými normami.

II.

Ústavní soud nejdříve posoudil splnění podmínek, za kterých může o návrhu rozhodnout. Návrh podal oprávněný navrhovatel ve smyslu § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Návrh rovněž splňuje podmínku § 66 zákona o Ústavním soudu, když napadené ustanovení § 11 odst. 5 nebylo dosud změněno. Stejně tak tuto podmínku splňují čl. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny, což jsou ustanovení ústavního pořádku, se kterými má být § 11 odst. 5 zákona o půdě v rozporu. Stejně tak nebyly zjištěny důvody pro zastavení řízení ve smyslu § 67 zákona o Ústavním soudu. Rovněž je splněna podmínka čl. 95 odst. 2 Ústavy, neboť pro řešení věci je nutné, aby obecný soud použil § 11 odst. 5 zákona o půdě, neboť žalobce o toto ustanovení opírá svůj žalobní návrh (blíže sub III). Proto Ústavní soud vyzval podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky a Senát Parlamentu České republiky, jako účastníky řízení, aby se k tomuto návrhu vyjádřily. Současně podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal Ústavní soud o vyjádření Národní památkový ústav a Ministerstvo kultury. Dále si vyžádal soudní spis vedený v této věci pod sp. zn. 7 C 388/2003 u Okresního soudu v Mělníku.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření ze dne 19. 1. 2005, podepsaném předsedou sněmovny PhDr. Lubomírem Zaorálkem, pouze uvedla, že návrh byl schválen ústavně předepsaným způsobem dne 21. 5. 1991 potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Posuzovaný zákon tak byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zákonodárny sbor přitom jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou. Pokud jde o meritum věci, bylo odkázáno na nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 57/1999 Sb., kterým bylo zrušeno obdobné ustanovení § 8 odst. 6 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Je proto na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení a vydal příslušné rozhodnutí.

Ve vyjádření Senátu Parlamentu České republiky, které Ústavnímu soudu zaslal dne 20. 1. 2005 jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka, se uvádí, že zákon o půdě byl koncipován obdobným způsobem jako zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích. Proto je i napadené ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě zrcadlovým obrazem ustanovení § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích, které bylo zrušeno nálezem č. 57/1999 Sb. To je také jediný důvod, který vedl podle Senátu navrhovatele k úvahám o protiústavnosti daného ustanovení, aniž se samozřejmě nad tento rámec zabýval specifiky zákona o půdě, která by mohla případně odůvodňovat jiný režim restitucí u národních kulturních památek, neboli slovy Ústavního soudu, být „rozumným důvodem pro jejich vyčlenění z normálního režimu restitučního procesu“ podle zákona o půdě. Senát přitom nedisponuje přesvědči-

vými důvody a argumenty pro omezení vlastnictví určité skupiny bývalých vlastníků, resp. jejich právních nástupců, aby se platná právní úprava nejevila jako libovůle zákonodárce, neboť návrh směřuje proti ustanovení, které se stalo součástí zákona v době, kdy Senát ještě nebyl ustaven. Senát rovněž neměl možnost zabývat se tímto ustanovením v rozpravách k novelizacím zákona o půdě, neboť žádná z projednávaných novelizací se tohoto ustanovení dosud nedotkla. Nad rámec uvedeného vyjádření ještě uvádí, že předložený návrh by měl vést k hlubšímu zamyšlení nad použitou legislativní technikou, kdy je v zákoně „předvídána“ budoucí vůle zákonodárce k přijetí související, resp. podmiňující právní úpravy, která však nemusí být z různých důvodů realizována. Vzniká tak otázka akceptovatelnosti „mlčení zákonodárce“. Je však na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení a rozhodl o něm.

Dále si Ústavní soud vyžádal vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu od Ministerstva kultury a Národního památkového ústavu. Za Ministerstvo kultury se vyjádřila náměstkyně ministra kultury JUDr. P. S., která upozornila na odlišné stanovisko JUDr. Vladimíra Paula (k nálezu č. 57/1999 Sb.), se kterým se Ministerstvo kultury zcela ztotožňuje. Podle názoru ministerstva tak není § 11 odst. 5 zákona o půdě protiústavní, neboť jen deklaruje, kdy bude možno k restituci a projednání určité skupiny majetků, které se dostaly do rukou státu, skutečně přikročit. Obdobně ministerstvo poukazuje na závěr ve zmíněném odlišném stanovisku, podle kterého „Ústavní soud rozhodl paušálně na místě zákonodárce o tom, který majetek patřící mezi národní kulturní památky bude vydáván podle ostatních ustanovení zákona o mimosoudních rehabilitacích, aniž respektoval, že tímto ustanovením si zákonodárce vyhradil pro sebe, příp. pro kompetenci vlády rozhodnutí o tom, za jakých předpokladů a podmínek respektujících ochranu veřejného zájmu bude majetek vydáván“. Proto Ministerstvo kultury neshledává důvod pro zrušení § 11 odst. 5 zákona o půdě a navrhuje vyčkat nové úpravy ochrany kulturních památek. V této souvislosti uvádí, že vládou byl schválen věcný záměr zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči. V návaznosti na to jí byl v říjnu 2001 předložen návrh zákona o ochraně kulturních památek a památkové péči, který byl poté postoupen Poslanecké sněmovně. Ta jej však dne 13. 2. 2002 vrátila vládě k přepracování. Podle Ministerstva kultury je nyní reálné, že vládě bude návrh nového zákona předložen ve 4. čtvrtletí roku 2006. Konečně Ministerstvo kultury, nad rámec § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, doporučilo vyžádat si rovněž vyjádření Ministerstva zemědělství.

III. A

V řízení o zrušení právního předpisu je povinností Ústavního soudu nejprve zkoumat, zda právní předpis, kterého se návrh týká, byl schválen v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). To však lze pouze v případě, že platí ústavní úprava, na jejímž základě byl přezkoumávaný právní předpis přijat. Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě platí v původním znění, které bylo přijato Federálním shromážděním ČSFR dne 21. 5. 1991 na základě tehdy platného ústavního zákona o československé federaci. Tento ústavní zákon byl zrušen čl. 112 odst. 2 Ústavy dnem 1. 1. 1993. Proto již nebylo nutné, aby se Ústavní soud otázkou splnění těchto dvou podmínek zabýval.

III. B

Pokud jde o posouzení obsahu § 11 odst. 5 zákona o půdě ve vztahu k ústavnímu pořádku České republiky a jejím mezinárodním závazkům, dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh na zrušení tohoto ustanovení je důvodný. Byl přitom veden následujícími úvahami.

Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě, které stanoví, že „Nemovitost, která je prohlášena národní kulturní památkou, nelze vydat až do doby přijetí zákonů upravujících správu a ochranu kulturních památek.“, navazuje na obdobné ustanovení § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích zrušené nálezem sp. zn. Pl. ÚS 25/98 ze dne 10. 3. 1999 [Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen „Sbírka rozhodnutí“), svazek 13, náleze č. 38; vyhlášen pod č. 57/1999 Sb.]. Toto ustanovení

stanovilo, že „Věc, která je prohlášena za národní kulturní památku, se nevydá až do doby, kdy Česká národní rada a Slovenská národní rada přijmou nový zákon o správě a ochraně kulturních památek.“. Obě ustanovení se liší pouze formulačně, když jedno hovoří o „zákonech“, druhé o „zákoně“, který má být přijat oběma národními radami. S ohledem na čl. 9 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, je však nepochybné, že se tím rozuměly zákony, jejichž přijetí spadalo do výlučné zákonodárné působnosti republik a o kterých rozhodovaly národní rady samostatně. Ústavní soud neshledal též nějaké odlišnosti, které by měly vést k jiným závěrům proto, že v případě zákona o mimosoudních rehabilitacích se mělo jednat o „věci“, kdežto v případě zákona o půdě se jedná o národní kulturní památky jako „nemovitosti“. To, že ve druhém případě nepřichází zpravidla do úvahy obava z vyvezení takové památky mimo území státu, je samozřejmé, samotná problematika režimu ochrany kulturních památek však nebyla předmětem tohoto řízení.

Návrh na zrušení § 11 odst. 5 zákona o půdě se v podstatě opírá o shrnutí důvodů již zmíněného zrušujícího nálezu Ústavního soudu č. 57/1999 Sb. Ústavní soud neshledal důvody, pro které by se měl postupem podle § 13 zákona o Ústavním soudu od svého právního názoru odchýlit. V tomto předcházejícím nálezu Ústavní soud konstatoval, že zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, stanoví v § 4, že určení toho, co je třeba považovat za národní kulturní památku, provádí vláda svým nařízením. V ustanovení § 9 jsou stanoveny zvláštní povinnosti vlastníka kulturní památky, § 13 stanoví předkupní právo státu k těmto věcem a § 15 odst. 3 upravuje postup v případech, kdy vlastník zanedbává péči o národní kulturní památku. Posledně zmíněné ustanovení umožňuje v určitých případech i vyvlastnění majetku. V přechodném ustanovení § 42 odst. 2 se pak stanoví, že národní kulturní památky prohlášené podle dřívějších právních předpisů se považují za národní kulturní památky podle tohoto zákona. Tato ustanovení platí i v současné době stejně jako prováděcí vyhláška Ministerstva kultury České socialistické republiky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, podle které se vede ústřední seznam kulturních památek, ve kterém se vyznačuje též, že určitá kulturní památka je prohlášena za „národní“.

Právní situace oprávněných osob podle zákona o půdě je proto taková, že tento zákon je nevylučuje z nároku na vrácení půdy, budov a staveb patřících k původní zemědělské usedlosti, pokud přešly na stát nebo na jiné právnické osoby v době od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 způsobem uvedeným v § 6 odst. 1 tohoto zákona. Zákon o půdě však pro jejich nároky stanoví překážku v podobě podmínky, kterou je přijetí zákona upravujícího správu a ochranu kulturních památek. Tato podmínka je podle názoru Ústavního soudu formulována způsobem, který odporuje požadavkům, které jsou kladeny na právní předpisy demokratického právního státu, a to z více důvodů. V době jejího stanovení zákon tohoto druhu existoval. Z toho lze dovodit i s odvoláním na text zrušeného § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích, že touto podmínkou se rozumí zrušení zákona č. 20/1987 Sb. a jeho nahrazení zákonem novým. Z hlediska legislativní techniky však může být stávající zákon měněn, a tím přizpůsobován novým podmínkám vývoje společnosti postupnými novelizacemi. Nic proto nenutí zákonodárce, aby původní zákon zrušil a přijal zákon nový jen proto, že to předpokládá jiný zákon, který navíc se správou kulturních památek přímo nesouvisí. Není proto jisto, zda se podmínka uplatnění nároku vůbec někdy naplní.

Napadený § 11 odst. 5 zákona o půdě rovněž nestanoví žádné obsahové náležitosti, podle kterých by bylo možno zjistit, zda podmínkou § 11 odst. 5 předvídaná úprava již byla přijata a podle čeho se to může posoudit. Bylo by možno tvrdit, že se jedná o jakýkoli zákon, který uvedenou materii upravuje. Dokonce může jít o zákon, který se týká kulturních památek, na které se zákon o půdě vůbec nevztahuje. Zákonů, které od účinnosti zákona o půdě upravují nějakým způsobem záležitosti správy a ochrany kulturních památek, přitom bylo přijato již více. Stačí uvést zákon č. 242/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona České národní rady č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, zákon č. 361/1999 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění zákona č. 242/1992 Sb., zákon č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech

a zákonem o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 146/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), zákon č. 186/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Celní správě České republiky, a zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, které se týkají jak samotného zákona č. 20/1987 Sb., tak materie v něm upravené z hlediska správy a ochrany kulturních (nejen národních) památek. Lze však uvést další zákony, jako např. zákon č. 101/2001 Sb., o navrácení nezákonně vyvezených kulturních statků, ve znění zákona č. 180/2003 Sb., nebo zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Samo o sobě by však takové nepřesně formulované odkazující ustanovení nepředstavovalo problém.

V okamžiku, kdy se v právním státě založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy) váže možnost uplatnění restitučního nároku na tak neurčitě formulované okolnosti, vzniká z hlediska ochrany práv oprávněných osob podle zákona o půdě zcela jiná situace. Tu je nutno hodnotit jako neústavní stav. Zákon o půdě totiž porušuje zásadu tvorby práva v právním státě, podle které pokud se podmínka stanovená v právním předpise spojuje s nabytím účinnosti jiného právního předpisu, musí jít o skutečnost, která nastane a o které se adresáti nějakým způsobem doví. V daném případě však není jasné, zda se Parlamentu z různých důvodů (např. střet požadavků památkové ochrany a vlastníků), které s restitučními nároky přímo nesouvisejí, vůbec podaří přijmout předpokládanou úpravu. Stejně tak není zřejmé, jak by se o okamžiku otevření lhůty k uplatnění nároku oprávněné osoby měly dovědět. Nelze tedy považovat za svévoli zákonodárce, že dosud na úseku správy a ochrany kulturních památek nepřijal formálně nový zákon, pokud je takto vůbec § 11 odst. 5 zákona o půdě míněn, je však svévolí a současně diskriminujícím postupem, když právě na tuto podmínku, navíc vágně a v rozporu s principy tvorby práva v právním státě vyjádřenou, váže možnost uplatnění restitučního nároku. Zákon, jehož účelem je odstranění některých majetkových křivd, tak vlastně odkazem na známou tzv. „dočasnost“ právní úpravy působí křivdu již další generaci oprávněných osob. Jen pro úplnost Ústavní soud připomíná, že v řízení o nálezu č. 57/1999 Sb. Ministerstvo kultury uvedlo, že návrh věcného záměru zákona o ochraně kulturních památek bude vládě předložen k projednání v červnu 1999. Nyní v novém řízení uvádí, že předložení návrhu nového zákona lze očekávat ve 4. čtvrtletí roku 2006, tedy až v dalším volebním období.

V rozporu s principem právního státu a rovnosti subjektů práva je i situace, na kterou již bylo poukázáno v nálezu č. 57/1999 Sb. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že o tom, co bude z tzv. národních kulturních památek vydáno oprávněným osobám, rozhoduje vlastně vláda, která svým nařízením může určité věci ze seznamu vypustit, resp. prohlášení národní kulturní památkou omezit či upřesnit. Jak současné poznatky ukazují, vláda může dodatečným rozšířením seznamu národních kulturních památek také zasáhnout do probíhajícího restitučního řízení a některé osoby z něj „dočasně“ vyloučit. Příkladem takového postupu může být právě nařízení vlády č. 132/2001 Sb., o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky. V § 1 odst. 1 písm. a) bodu 6 je za národní kulturní památku prohlášen „Hrad Kokořín“. Podle § 2 toto nařízení nabylo účinnosti dnem 1. 1. 2002. Vydáno bylo dne 28. 3. 2001, tedy v době, kdy probíhalo řízení o restitučním nároku skupiny restituentů, kteří uplatnili nárok na jeho vydání.

Nastala tak situace, se kterou ani předchozí nálezy č. 57/1999 Sb. výslovně nepočítal, avšak tato odlišnost nic nemění na platnosti nosných důvodů tohoto nálezu i v projednávané věci. V této souvislosti považuje Ústavní soud za potřebné uvést, že může hodnotit pouze ústavnost napadeného právního předpisu, nepřisluší mu předjímat budoucí soudní rozhodnutí, byť řízení v této věci zavdalo příčinu k provedení konkrétní kontroly ústavnosti § 11 odst. 5 zákona o půdě. Bude proto na obecném soudu, aby posoudil, zda v tomto případě přichází do úvahy přihlédnutí k tomu, že během restitučního řízení bylo vydáno vládní nařízení č. 132/2001 Sb., které s účinností dnem 1. 1. 2002 prohlásilo nemovitost, která má být předmětem restituční, národní kulturní památkou, či nikoli, a jaký to má vliv na použití

§ 154 odst. 1 občanského soudního řádu, podle kterého pro rozsudek je rozhodující stav v době jeho vyhlášení. Úkolem Ústavního soudu je pouze rozhodnout o ústavnosti právního předpisu, kterého má být v daném soudním řízení použito, neboť se jej dovolává jedna ze stran řízení před obecným soudem, konkrétně strana žalující. Předmětem řízení je určení vlastnického práva k nemovitosti, která je národní kulturní památkou, kterou sice nebyla v době zahájení řízení, byla jí však v době vzniku vlastnického práva skupiny žalovaných osob v řízení před obecným soudem. V daném případě mělo dojít ke vzniku práva vlastnického rozhodnutím Ministerstva zemědělství – Pozemkového úřadu Mělník, rozhodnutím č. j. 33530/2002/PÚ/919-565/Hrad ze dne 11. září 2002, které nabylo právní moci dne 24. 1. 2003, tedy v době, kdy již předmětná nemovitost byla prohlášena národní kulturní památkou. Proto ani tato okolnost, kterou se incidenční případ v právě rozhodované věci liší od okolností, za kterých bylo rozhodováno nálezem č. 57/1999 Sb., nemůže mít na výsledek řízení vliv, nehledě na výše zdůrazněnou okolnost, že ani v rámci řízení o ústavnosti právního předpisu na návrh soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy nemůže Ústavní soud předjímat další postup obecného soudu v incidenčním případě, tím méně pak jeho výsledek.

Nařízením vlády č. 132/2001 Sb. byl vydán sice z hlediska formy právní předpis, de facto však individuální správní akt (lze hovořit o opatření), který ve svém důsledku možným oprávněným osobám uzavřel cestu k restituci hradu Kokořín. V této souvislosti bylo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/98 zdůrazněno, a navrhovatel tuto argumentaci přebírá, že tak existuje mezi restituenty několik podskupin, které tvoří především ti, kteří své nároky uplatnili k majetku, který v době vznesení nároku byl národní kulturní památkou a je jí dosud, dále pak osoby, u kterých byl po uplatnění nároku požadovaný majetek ze seznamu národních kulturních památek vyčleněn, a konečně pak osoby, které své nároky neuplatnily právě pro existenci ustanovení § 8 odst. 6 zákona č. 87/1991 Sb. a u kterých podle stanoviska Nejvyššího soudu nemohlo dojít k zániku nároku uplynutím lhůty (Cpjn 50/1993, publ. pod č. 7–8/1993, str. 254, bod 11 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Nyní však nově v důsledku nařízení vlády č. 132/2001 Sb. vznikla skupina osob, které svůj nárok uplatnily k nemovitostem, které v době uplatnění nároku národní kulturní památkou nebyly (takže se na ně blokační ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě nevztahovalo), a dodatečně jí byly prohlášeny (což je případ, který projednává obecný soud, který tento návrh předložil). Beze změny zákona o půdě, na jehož základě byl uplatněn nárok na vrácení majetku, jemuž v době podání nic nepřekáželo, mohlo být uplatnění nároku nařízením vlády zabráněno, nebo naopak vyřazením majetku ze seznamu národních kulturních památek mohla být restituce dodatečně umožněna. Vzniká proto otázka, jak se s touto úpravou slučují principy právního státu a rovnost subjektů práva včetně zákazu diskriminace.

Ústavností vymezení okruhu oprávněných osob v restitučních předpisech, konkrétně v zákoně o mimosoudních rehabilitacích a v zákoně o půdě, se Ústavní soud zabýval již v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 38; vyhlášen pod č. 164/1994 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (Sbírka rozhodnutí, svazek 4, nález č. 83; vyhlášen pod č. 29/1996 Sb.). Na otázku, zda existuje rozumný zákonný důvod pro vyloučení určitých subjektů z okruhu těch, které jinak znaky určitého restitučního titulu naplňují, odpověděl Ústavní soud záporně, když vyslovil, že rámec možného omezení je dán pouze čl. 11 odst. 2 Listiny, tj., že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů České republiky. Z toho dovodil, že Listina nezmocňuje zákonodárce ke stanovení dalších podmínek nabytí vlastnictví (ať už v rámci restitučního procesu či obecně). Z těchto důvodů byla podmínka trvalého pobytu prohlášena za rozpornou s čl. 11 odst. 2 Listiny. Ústavností podmínky v podobě vydání „nového zákona o správě a ochraně kulturních památek“ Českou národní radou a Slovenskou národní radou se Ústavní soud zabýval v nálezu č. 57/1999 Sb. Z rozboru právní úpravy na tomto úseku dospěl k závěru, že pro prohlášení určité nemovité či movité věci za národní kulturní památku není rozhodující, jaký má tato věc vlastnický režim. Jde tedy o zákon, který stanoví vlastníkovu určitá omezení a určitý zvláštní režim v případech, že by o tento majetek nepečoval řádně. Přesto, že zákon České národní rady č. 20/1987 Sb. byl vydán ve zcela jiných společenských a ekonomických podmínkách a některá jeho ustanovení jsou nepochybně již neaplikovatelná, měl Ústavní soud za to, že dává státu dostatek prostředků k ochraně kulturních hodnot při respektování práv restituentů. Povinnost vlastníka kulturní památky (tedy i národní) řádně pečovat o její zachování a udržování vyplývá z ustanovení § 9 zákona České národní rady č. 20/1987 Sb., kde jsou též stanovena rozsáhlá oprávnění orgánů památkové péče ve vztahu k vlastníkovu, který své povinnosti neplní. V § 13 je založeno přednostní právo

státu na koupi kulturní památky atd. Ústavní soud tak v roce 1999 dospěl k závěru, že u národních kulturních památek z hlediska zákona o mimosoudních rehabilitacích není dán rozumný důvod pro jejich vyčlenění z normálního režimu restitučního procesu. Platná úprava se proto jeví jako svévole zákonodárce, který bez přesvědčivých důvodů a argumentů určitou skupinu bývalých vlastníků, resp. jejich právních nástupců diskriminuje, aniž by zde převažoval zájem na ochraně veřejných hodnot.

Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud i v tomto případě. V souvislosti s hodnocením překážky uplatnění restitučního nároku v § 11 odst. 5 v zákoně o půdě ve spojení s čl. 1 Listiny neshledal důvody, proč by se měl od tehdejší argumentace odchýlit. Naopak považuje za potřebné navíc oproti původní argumentaci zdůraznit, že tyto osoby jsou po zrušení § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích v nerovném postavení s jinými oprávněnými osobami ještě ve větším rozsahu, než tomu bylo před vyhlášením nálezu č. 57/1999 Sb. Jedná se totiž již nejen o jiné oprávněné osoby, které mohou (mohly) uplatňovat restituční nároky k nemovitostem, na které se překážka § 11 odst. 5 nevztahovala. Navíc jsou od roku 1999 v nerovném postavení s oprávněnými osobami, na které se obdobná překážka (§ 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích) původně vztahovala, než byla jako neústavní zrušena. To je v evidentním rozporu s čl. 4 odst. 3 Listiny, který stanoví, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Zde možno odkázat na obdobnou situaci, kterou ve vztahu ke zrušení podmínky trvalého pobytu v zákoně o mimosoudních rehabilitacích nálezem č. 164/1994 Sb. byl Ústavní soud nucen řešit v nálezem č. 29/1996 Sb. rovněž zrušením této podmínky v zákoně o půdě.

Tyto důvody považoval Ústavní soud za dostatečné pro vyhovění návrhu na zrušení napadeného ustanovení, aniž by se zabýval též otázkou ústavněprávní akceptovatelnosti mlčení zákonodárce, kterou uplatnil ve svém vyjádření předseda Senátu Parlamentu České republiky. Pouze poznamenává, že v daném případě se nejedná z hlediska teorie tvorby práva o tzv. mlčení zákonodárce, nýbrž o jeho případné opomenutí. Za takové opomenutí lze v daném případě označit situaci, kdy zákonodárce nevedl po vyhlášení nálezu č. 57/1999 Sb. do souladu postavení oprávněných osob podle zákona o půdě s oprávněnými osobami podle zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Protože tak zákonodárce neučinil a napadené ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě bylo shledáno v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 3 Listiny, bylo o něm rozhodnuto tak, že se podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, a to vzhledem k souhlasu účastníků řízení ve smyslu § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu bez ústního jednání.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.