

Ročník 1994

SBÍRKA ZÁKONŮ ČESKÉ REPUBLIKY

Částka 11

Rozeslána dne 18. února 1994

Cena Kč 6,-

O B S A H:

33. Rozhodnutí prezidenta republiky o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti
34. Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19. ledna 1994 ve věci návrhu na zrušení zákona České národní rady č. 39/1993 Sb., o pokutách a kaucích za nedodržování zákonů upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku
-

33

ROZHODNUTÍ

prezidenta republiky

ze dne 1. února 1994

o přenesení pravomoci

v řízení o udělení milosti

Na základě zmocnění daného mi ustanovením § 366 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, vydávám toto

rozhodnutí:

I. Přenáším na ministra spravedlnosti svou pravomoc

1. provádět řízení o žádostech o milost

2. zamítat bezdůvodné žádosti o milost

a) s výjimkou žádostí

- pachatelů trestných činů podle části druhé hlavy I. a X. trestního zákona a dále trestných činů vojenských, u kterých dolní hranice trestní sazby činí nejméně 5 let
- pachatelů, kterým byl pravomocně uložen trest odnětí svobody na doživotí
- osob odsouzených za trestné činy, kterých se dopustily ve věku mladistvých
- žen starších 55 let a mužů starších 60 let

- žen nebo osamělých mužů pečujících o dítě mladší 15 let
- osob trpících závažnou chorobou nebo nevyléčitelnou chorobou bezprostředně ohrožující život, pokud nebudou soudem shledány podmínky pro užití ustanovení § 327 odst. 2 trestního řádu,

b) s výjimkou dalších žádostí o milost, u nichž si v jednotlivých případech rozhodnutí vyhradím. K tomuto účelu si vyhrazuji právo být informován o žádostech o milost podaných přímo ministru spravedlnosti.

II. Ruším rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 6. února 1993 o přenesení pravomoci provádět řízení o žádostech o milost na generálního prokurátora, ministra spravedlnosti a ministra obrany.

Havel v. r.

34

NÁLEZ

Ústavního soudu České republiky

Jménem České republiky

Ústavní soud České republiky rozhodl dne 19. ledna 1994 v plénu ve věci navrhovatele – skupiny 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a účastníka řízení – Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o návrhu na zrušení zákona České národní rady č. 39/1993 Sb., o pokutách a kaucích za nedodržování zákonů upravujících transformaci zemědělských družstev a nápravu majetkových křivd v oblasti vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění
(podstatná část)

Skupina 41 poslanců podala návrh na zrušení zákona České národní rady č. 39/1993 Sb. s poukazem na to, že existuje hrubý nesoulad

1. mezi ustanovením § 2 odst. 1 zákona a čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listiny“) v souvislosti s čl. 26 odst. 3 Listiny,
2. mezi ustanoveními § 2 odst. 1 zákona a čl. 4 odst. 3 Listiny,
3. mezi ustanoveními § 3 zákona a čl. 26 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud přezkoumal podaný návrh a dospěl k těmto závěrům:

K návrhu na zrušení zákona obecně

V obecné rovině důvodová zpráva k návrhu zákona uvádí, že zákon je součástí celého komplexu předpisů upravujících restituci zemědělského majetku a jeho privatizaci. Restituce v této oblasti – a to je obecně známo – probíhají velmi pomalu a narážejí na značný odpor. Tento názor sdílí i Ústavní soud, neboť to zřetelně vyplývá z počtu stížností a žalob občanů adresovaných příslušným státním orgánům a obecným soudům. Zpomalování transformace zemědělského majetku a pomalé vyrovnávání s tím souvisejících restitučních nároků znamená i opoždění průběhu ekonomické reformy v zemědělství. Tato situace není v souladu se smyslem a duchem Ústavy, která v čl. 1 definuje Českou republiku mimo jiné jako demokratický stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, a není v souladu ani s Listinou, která mezi základní lidská práva a svobody řadí i právo vlastnit majetek a v čl. 2 stanoví, že stát je založen na demokratických hodnotách. Další výstavba demokratického státu, stojícího na prahu svého vývoje, nezbytně předpokládá i existenci hospodářského základu demokracie, tedy v českých podmínkách dovršení ekonomické reformy, jejíž integrální součástí je i transformace a privatizace zemědělství, včetně restitucí neprávem odňatého majetku. Je proto věcí Ústavního soudu, aby v rámci ochrany ústavnosti i tento proces chránil (čl. 83 Ústavy). Dovršení ekonomické reformy (a to i v zemědělství) je jednou ze záruk, které mají zabránit potenciálnímu zvratu rodící se demokratické společnosti zpět k systému paternalistického, a tím i totalitního státu, založeného na kolektivistickém chápání ekonomiky. Z tohoto zorného úhlu je proto třeba k zákonu jako celku přistupovat.

V posuzovaném případě nelze přehlédnout skutečnost, že ani zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ani zákon č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, nenormují odpovědnost osob, jimž jsou uloženy právní povinnosti, jestliže z jejich strany k porušení takových povinností skutečně došlo. Adresátem právních povinností jsou u obou uvedených zákonů osoby právnické. Vzhledem k četnostem případů nedodržování zákonných lhůt i vzhledem k výslovnému odmítání vyhovět řadě oprávněných nároků vůbec, byl proto úmysl vyplnit mezeru v sankční oblasti platné právní úpravy zcela opodstatněn. Nenaplnila se totiž zřejmá prvotní představa zákonodárce, že ukládání výslovných sankcí je nadbytečné a že povinné osoby dobrovolně vyhoví těm ustanovením výše uvedených zákonů, která ukládají včas uplatnění a prokázané nároky řešit dohodou a pouze případy evidentně sporné a pochybné ponechat na rozhodnutí soudu. Napadený zákon tak do určité míry vyrovnává

faktické nerovné postavení oprávněných a povinných osob, neboť neexistence sankcí časově výrazně zvýhodňovala povinné osoby, pro které pak i vedení zbytečných soudních sporů a následná povinnost nahradit náklady soudního řízení byly faktory zanedbatelnými.

Návrh sám se dovolává porušení čl. 3 odst. 3, čl. 26 odst. 3, čl. 4 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 Listiny. Je pravda, že konkrétně u těchto článků (s výjimkou čl. 26) chybí další výslovná ustanovení, která by jejich aplikaci omezovala (srov. např. čl. 17 odst. 4 Listiny). Uvedená ustanovení Listiny je však třeba vykládat v celém kontextu ochrany základních lidských práv a svobod. V praxi ústavních soudů je mnohdy třeba řešit skutečný či zdánlivý rozpor dvou ústavním právem chráněných zájmů, nezřídka zájmu subjektu dotčeného zásahem státu a zájmu státu na výkonu pravomocí, které jsou v demokratické společnosti nezbytné, např. v zájmu národní bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, majetku, ochrany práv a svobod jiných a podobně. Na těchto myšlenkách je budována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod i praxe Evropského soudu pro lidská práva a řady národních ústavních soudů. Je tedy vždy nezbytné údajně porušené ustanovení o ochraně základních lidských práv a svobod (ať už je chráněno Listinou či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy) porovnávat s jinými ústavními normami chránícími zájem druhé strany či třetích osob, zvažovat, zda vůbec došlo k omezení základního práva a svobody, a pokud ano, zda k němu došlo v takovém rozsahu, který ústavní předpisy připouštějí. Z těchto hledisek je pak třeba hodnotit i napadený zákon.

Při zkoumání ústavnosti tohoto zákona je dále nutné posoudit, zda jde o normu práva veřejného, či o normu soukromoprávní. To je důležité vzhledem k odlišnému právnímu postavení dotčeného subjektu ve veřejnoprávním a v soukromoprávním vztahu. I z tohoto hlediska je totiž nutné hodnotit kritéria ústavnosti právního předpisu vůbec.

Pokud jde o napadený zákon, je třeba vycházet zejména z těchto skutečností:

- a) Zákon má konstitutivní povahu, neboť zakládá nový odpovědnostní právní poměr.
- b) Tento právní poměr slouží ochraně veřejného zájmu. To sice samo o sobě nečiní právní předpis normou veřejnoprávní, avšak má to význam pro celkový pohled na normu. V tomto směru není na závađu, že zákon chrání i soukromé zájmy občanů - restituentů.
- c) Ve veřejnoprávním vztahu existuje nerovnost subjektů. Tak tomu je i u napadeného zákona, podle něhož orgán veřejné moci ukládá pokutu či povinnost složit kauci a v zákoně uvedená fyzická osoba nese pod pohrůžkou sankce subjektivní odpovědnost za porušení povinností, jež zákon upravuje.

Z těchto důvodů je tedy zřejmé, že napadený zákon je normou veřejnoprávní. K jako takové normě k němu proto Ústavní soud při hodnocení jeho ústavnosti přistupuje.

K vlastnímu návrhu na zrušení zákona jednotlivě

K bodu 1 návrhu:

Z napadeného zákona a z obsahu návrhu nelze dovodit, že zákon někomu působí újmu na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod (čl. 3 odst. 3 Listiny), jak tvrdí navrhovatel. Dojde-li k porušení zákona ve smyslu § 2 odst. 2 zákona České národní rady č. 39/1993 Sb., pak nejde o uplatňování základních práv a svobod postižené osoby, ale naopak o popření práv oprávněných osob brzděním restitučního procesu. Rovněž nejde o porušení základního práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 odst. 3 Listiny. Toto právo nesmí znamenat popření základních práv jiných osob chráněných Listinou, v daném případě oprávněných osob, které se domáhají vrácení neprávem odňatého zemědělského majetku. Čl. 26 odst. 3 Listiny je v souvislosti s ustanovením § 2 napadeného zákona nepoužitelný a jeho smysl je nepochybně zcela jiný, než mu navrhovatel přikládá. To lze dovodit i z druhé věty odstavce 3 tohoto článku, kde se praví, že občany, kteří toto právo (t.j. získávat prostředky pro své životní potřeby prací) nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje. Právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací je tedy jen jedním z významných hospodářských a sociálních práv, která Listina zakotvuje, jehož se však ustanovení § 2 odst. 1 zákona nedotýká a neupírá toto právo ani fyzickým osobám, které podle zákona odpovídají.

Navrhovatel se rovněž mylí, domnívá-li se, že ustanovení § 2 odst. 1 napadeného zákona se týká i občanů, kteří zastupují povinné osoby na základě plné moci. Takový výklad by byl nepřijatelný. Uvedený předpis dopadá zejména na jednotlivce ve statutárních funkcích u právnických osob, i když nelze vyloučit – pokud by šlo o pracovněprávní vztah – ani odpovědnost jiných pracovníků organizace, kteří jsou oprávněni jako orgány organizace činit jménem organizace právní úkony vyplývající z jejich funkcí stanovených organizačními předpisy (§ 9 odst. 1 zákoníku práce).

Ústavní soud nepovažuje za relevantní ani názor navrhovatele, že při udělování příkazů zaměstnavatelem (zastoupeným) může být zaměstnavatel (zastupovaný) i zaměstnanec (zástupce) v dobré víře. Pokud jde o subjektivní stránku, je zákon konstruován na principu odpovědnosti za zavinění, přičemž postačí i zavinění

z nedbalosti (§ 2 odst. 1 poslední věta zákona). Tato právní ochrana potenciálně odpovědné fyzické osoby je plně postačující a odpovídá demokratickým právním principům. Vzhledem k tomu nelze akceptovat argumentaci, že zákon měl být budován na zásadě úmyslného zavinění, pokud je odpovědným subjektem osoba fyzická.

Pro toto stanovisko svědčí i další důvod zásadní povahy. Ustanovení § 2 odst. 1, 2 zákona totiž zavádí do našeho právního řádu nový správní delikt, jehož pachatelem může být pouze fyzická osoba uvedená v tomto předpisu. Tento správní delikt není přestupkem ve smyslu zákona České národní rady o přestupcích č. 200/1990 Sb. Podle § 2 odst. 1 cit. zákona přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo v jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Podmínky tohoto ustanovení nejsou v daném případě zcela splněny, neboť delikt ve smyslu § 2 odst. 1, 2 napadeného zákona za přestupek v zákoně výslovně označen není. Jde o delikt postižitelný podle speciální normy, již je právě zákon České národní rady č. 39/1993 Sb. Ostatní znaky správního deliktu jsou však s pojmovými znaky přestupků shodné, neboť v obou případech jde o zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a není trestným činem. Jestliže se tedy v § 3 zákona o přestupcích praví, že k odpovědnosti za přestupek stačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění, pak není důvod tuto zásadu neaplikovat i na správní delikty. Tomu odpovídá i konstrukce odpovědnosti za zavinění v napadeném zákoně. (Jako pravidlo v trestním právu správním obecně platí, že na rozdíl od trestního práva soudního stačí zavinění z nedbalosti.)

Napadený zákon a obsah návrhu nenasvědčují názoru navrhovatele, že zákon někomu činí újmu na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod, pokud „přesouvá“ odpovědnost z povinných osob na osoby fyzické (čl. 3 odst. 3 Listiny, § 2 odst. 1 zákona). Stěží lze přijmout tvrzení, že zákon ukládá těmto osobám sankce za legální výdělečné jednání v zájmu povinných osob (či právnických osob ve smyslu § 2 odst. 1 zákona). Jde-li totiž o protizákonné jednání podle § 2 odst. 1, 2 zákona, pak je to fyzická osoba, která za povinnou osobu jedná či měla jednat a která svým jednáním porušila ustanovení zákona č. 229/1991 Sb. a dalších zákonů uvedených v § 1 zákona České národní rady č. 39/1993 Sb. Jednání odpovědných fyzických osob podle § 2 odst. 1, 2 zákona porušuje základní práva oprávněných osob chráněná Listinou (zejména právo vlastnické ve smyslu čl. 11 Listiny), toto jednání musí být zaviněné a uložena sankce proto není sankcí za legální výdělečné jednání těchto osob. Prvek legálnosti v těchto případech z uvedených důvodů chybí.

Z týchž důvodů není na místě přiklonit se k argumentaci, že jednající fyzické osoby by měly odpovídat jen cestou náhrady škody způsobené úmyslným poškozením práv zastupovaného, že za jejich jednání by měly odpovídat osoby zastoupené a že je proto třeba postupovat podle obecných předpisů, tedy podle zákoníku práce, občanského zákoníku a obchodního zákoníku. V prvé řadě je třeba konstatovat, že obecná odpovědnost pracovníka vůči organizaci připouští zavinění úmyslné i zavinění nedbalostní (§ 172 a násl. zákoníku práce). Podle § 420 odst. 2 občanského zákoníku škoda je způsobena právnickou nebo fyzickou osobou, když byla způsobena při jejich činnosti těmi, které k této činnosti použili. Tyto osoby samy za škodu takto způsobenou podle tohoto zákona neodpovídají; jejich odpovědnost podle pracovněprávních předpisů není dotčena. Podle přesvědčení Ústavního soudu však z těchto ustanovení obecných předpisů lze stěží mechanicky dovozovat protiústavnost napadeného zákona, neboť ten garantuje silnější zájem na ochraně ústavních práv oprávněných osob na zmírnění křivd utrpěných v době totalitního režimu a současně garantuje i společenský zájem na další rychlé privatizaci a transformaci zemědělství. Tyto skutečnosti plně odůvodňují jiný postup, než jaký upravují zmíněná ustanovení obecných předpisů. Ostatně Ústavní soud nezná ústavní zákon nebo mezinárodní smlouvu ve smyslu čl. 10 Ústavy, které by zakazovaly uložení osobní pokuty fyzické osobě, jež sice jednala za osobu jinou, avšak která sama svým jednáním zavinila porušení právního předpisu. To zajisté platí i u napadeného zákona, podle něhož jako odpovědné (fyzické) osoby budou zpravidla vystupovat statutární orgány organizace, popř. členové kolektivních statutárních orgánů (srov. např. § 20 odst. 1 občanského zákoníku), kteří obecně vzato mají navíc i širokou funkční odpovědnost za řízenou organizaci a zvýšené riziko s tím spojené bývá vyvažováno i vyšším finančním ohodnocením. Odpovědnost těchto osob však napadený zákon přesto nekoncipuje jako odpovědnost funkční (objektivní), nýbrž jako subjektivní odpovědnost za zaviněné jednání, a to i formou nedbalostní.

Existence osobního finančního postihu fyzických osob, které se při jednání za jinou osobu dopustily porušení právních předpisů, není ostatně v našem právním řádu ničím novým a výjimečným. Obdobná právní konstrukce je zakotvena v ustanovení § 6 zákona o přestupcích, podle něhož za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten, kdo dal k jednání příkaz. Jako další příklady lze uvést ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ustanovení § 9 odst. 1 zákona České národní rady č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 28/1984 Sb., o státním dozoru nad jadernou bezpečností jaderných zařízení, a ustanovení § 10 odst. 3 zákona č. 88/1987 Sb., o státní energetické inspekci. Ve všech těchto případech je příslušný státní orgán oprávněn uložit pracovníku kontrolované organi-

zace finanční postih za zaviněné porušení povinností, které jsou v tom kterém zákonu uvedeny. I z hlediska komparatistického pohledu není tedy důvod, který by bránil uplatnění osobní hmotné odpovědnosti fyzických osob tak, jak ji napadený zákon normuje.

Těmto závěrům nasvědčují i zkušenosti ze správní a soudní praxe, které ukazují četnost případů porušování zákona č. 229/1991 Sb. a dalších zákonů (jejichž porušení podléhá pokutám podle napadeného zákona) na straně jedné a četnost uložených sankcí (pokut) na straně druhé.

Ze skutkového zjištění vyplynulo, že u Ministerstva zemědělství bylo ke dni 22. 10. 1993 evidováno 2966 stížností občanů ve smyslu § 2 odst. 2 zákona a bylo uloženo 241 pokut podle § 2 odst. 3 zákona. Soudy rozhodly či projednávají ke dni 30. 9. 1993 podle téhož zákona 8570 věcí; i když se většinou jedná o tzv. ostatní spory, i ty podléhají režimu ustanovení § 2 odst. 2 napadeného zákona, neboť jeho výčet je demonstrativní. V zásadě lze tedy dovodit, že pouze evidovaných případů stížností a žalob v souvislosti s porušováním zákona č. 229/1991 Sb. (jehož dodržování je chráněno právě napadeným zákonem) je více než 10 000 (cca 11–12 tisíc případů), zatímco pokut bylo fyzickým osobám uloženo přes 200, tedy množství v celostátním měřítku velmi nízké. Je ovšem samozřejmé, že tyto údaje mají povahu jen informativní a dokreslující a naprosto nemohou popírat povinnost příslušných státních orgánů rozhodnout o individuální odpovědnosti fyzické osoby toliko na základě řádného přezkoumání konkrétního případu, a to jen tehdy, jestliže odpovědná osoba porušení chráněných zákonů zavinila.

K bodu 2 návrhu:

Navrhovatel dále namítá porušení čl. 4 odst. 3 Listiny s poukazem na to, že zákon postihuje jen určitý okruh subjektů a ignoruje další subjekty, které se rovněž mohou dopustit protiprávního jednání ve smyslu § 2 odst. 2 zákona (orgány evidence pozemků, pozemkové úřady, Pozemkový fond), takže dochází k nerovnému postavení těchto subjektů před zákonem.

Obecně platí, že napadený zákon má chránit proces transformace zemědělství a v rámci něho i proces nápravy křivd spáchaných na občanech, kterým byl v době totalitního režimu odňat zemědělský majetek. Zákon proto upravuje typická jednání, která tomuto procesu brání. Mezi tato typická jednání lze řadit právě jednání fyzických osob tak, jak jsou normována v ustanovení § 2 odst. 1, 2 zákona. O tom, že právě tato jednání mají typickou povahu, svědčí i citovaná zpráva Ministerstva zemědělství, podle níž došlo 2966 stížností občanů ve smyslu § 2 odst. 2 zákona, ale pouze 129 stížností ohledně zákona č. 229/1991 Sb. směřovalo proti pozemkovým úřadům, Pozemkovému fondu a proti orgánům evidence nemovitostí. Stížnosti proti těmto orgánům tedy tvoří pouze cca 4,16 % stížností z celkového počtu stížností evidovaných.

Bez ohledu na to však i potenciální protiprávní jednání pozemkových úřadů a dalších v návrhu uvedených institucí jsou právním řádem reflektována. Pokud jde o pozemkové úřady, z ustanovení § 9 odst. 2, 3 zákona č. 229/1991 Sb. plyne, že dohodu oprávněné a povinné osoby schvaluje pozemkový úřad formou rozhodnutí vydaného ve správním řízení a jeho rozhodnutí o neschválení dohody přezkoumá na návrh účastníka soud. Ustanovení § 49 odst. 1, 2 zákona č. 71/1967 Sb. pak stanoví k vydání rozhodnutí konkrétní časovou lhůtu, zpravidla 30 dnů. Existuje zde tedy jiný zákonný mechanismus, který chrání práva občanů ve vztahu k pozemkovým úřadům, neboť dodržení povinností těchto úřadů je zajišťováno jinými předpisy než napadeným zákonem. Nejde tedy o nerovné postavení odpovědných osob ve smyslu § 2 odst. 1, 2 zákona ve srovnání s postavením pozemkových úřadů (a dalších státních orgánů, o nichž se jedná na jiném místě), jehož se navrhovatel dovolává. Ostatně již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu ze dne 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 judikoval, že moderní ústavy mají pod pojmem „rovnost“ na mysli rovnost relativní, která požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů. Rozdíl mezi postavením odpovědných osob podle napadeného zákona a postavením pozemkových úřadů a ostatních orgánů však odůvodněn je; tyto orgány jsou orgány státními, u nichž již principiálně nelze předpokládat osobní zájem na zdržování procesu transformace a privatizace zemědělství a jejich činnost v tomto procesu je zajišťována jinými právními prostředky než napadeným zákonem.

Srovnatelná situace existuje i ve vztahu k ostatním státním orgánům, o nichž se navrhovatel zmiňuje.

Proto Ústavní soud ani této námitce navrhovatele nemůže přisvědčit.

K bodu 3 návrhu:

Ústavní soud se dále zabýval tvrzeným rozporem ustanovení § 3 napadeného zákona s čl. 26 odst. 1 Listiny, podle něhož každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

Obecně lze říci, že cit. ustanovení zavádí do našeho právního řádu (pokud pomineme ustanovení § 73a trestního řádu o peněžitě záruce za vazbu) další předběžné opatření sui generis, a to kauci. Osoby povinné ke

složení kauce jsou osoby právnické (§ 2 odst. 1, § 3 odst. 1, 2 napadeného zákona). Pro posouzení souladu § 3 cit. zákona s ústavními zákony a s mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 10 Ústavy je třeba uvážit, zda se příslušná ustanovení o základních právech a svobodách týkají právnických osob vůbec.

Listina sama se v tomto směru výslovně nevyjadřuje. Lze se však dovolat prohlášení bývalé České a Slovenské Federativní Republiky při ratifikaci Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které uznává pravomoc Evropské komise pro lidská práva přijímat stížnosti osob, nevládních organizací nebo skupin osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou (srov. sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Z toho lze dovodit ochotu státu poskytnout ochranu i právnickým osobám, pokud jde o základní práva a svobody. Ostatně v tomto směru se lze dovolat i ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., z něhož plyne, že ústavní stížnost je oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.

Po tomto závěru lze blíže zkoumat soulad § 3 napadeného zákona s čl. 26 odst. 1 Listiny.

Navrhovatel tvrdí, že uzákonění kauce k zajištění nároků oprávněných osob ohrožuje hospodářskou činnost povinných osob, které jsou transformačním zákonem zavázány vytvářet k uspokojení restitučních nároků majetkovou rezervu, takže se ve skutečnosti jedná o další sankci. Ani tato argumentace však není na místě. V první řadě je třeba uvést, že kauce slouží z hlediska napadeného zákona jako specifický prostředek motivující povinnou osobu k vypořádání oprávněných nároků restituentů, neboť po tomto vypořádání Pozemkový fond České republiky povinné osobě kauci vrátí. To je smyslem kauce v tomto případě, takže nejde o sankci, tedy o újmu za porušení právní normy. Pokud jde o tzv. rezervu k uspokojení restitučních nároků, z ustanovení § 7 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 42/1992 Sb. plyne, že od čistého jmění družstva se odečte částka, která bude použita pro uspokojení případných dalších restitučních nároků, a to u zemědělských družstev ve výši nároků, které mohou být uplatněny podle zvláštních předpisů..., u ostatních družstev ve výši 5 % čistého jmění. Již z této dikce (arg. „případných“, „mohou“) je zřejmé, že u družstev jde o rezervu vytvořenou odhadem, jež nemůže tvořit bezpečné zajištění nároků individuálních restituentů. Jde tedy o ustanovení, které má obecnou, preventivní povahu. Oproti tomu napadený zákon normuje kauci jako specifickou formu zajištění nároků konkrétní oprávněné osoby, takže jde o právní poměr mezi oprávněnou osobou, státem a povinnou osobou. Nejedná se tedy o duplicitní zajištění restitučních nároků konkrétních, individuálně určených oprávněných osob.

Ostatně z dikce ustanovení § 3 odst. 1, 2 zákona (arg. „může uložit“) je zřejmé, že zákonodárce měl v úmyslu použít institut kauce jen v případě, že by nároky oprávněné osoby mohly být zejména chováním povinné osoby ohroženy. I v tomto případě je však příslušný správní orgán (okresní úřad) povinen zkoumat, zda je nárok oprávněné osoby náležitě doložen (arg. u § 3 odst. 1 „oprávněné nároky“, arg. u § 3 odst. 2 „bez právního důvodu“).

Za této situace je zřejmé, že se ustanovení § 3 napadeného zákona čl. 26 odst. 1 Listiny nijak nedotýká. Tento článek, jak již Ústavní soud uvedl, zakotvuje právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Ústavní soud z výše uvedených důvodů nedospěl k závěru, že by hodnoty tímto článkem chráněné byly ustanovením § 3 napadeného zákona porušeny.

Ze všech těchto příčin byl návrh skupiny poslanců na zrušení zákona České národní rady č. 39/1993 Sb. zamítnut, neboť Ústavní soud po provedeném řízení došel k závěru, že důvody k zrušení zákona nejsou dány (§ 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

Předseda Ústavního soudu České republiky:

JUDr. Kessler v. r.

Vydavatel: Ministerstvo vnitra ve Vydavatelství a nakladatelství MV ČR, Hybernská 2, 110 00 Praha 1, telefon i fax (02) 242 173 13 - **Redakce:** Nadštolou 3, poštovní schránka 21/SB, 170 34 Praha 7 - Holešovice, telefon: (02) 37 69 71 a 37 88 77, fax (02) 37 88 77 - **Tisk:** Tiskárna VN MV ČR, pošt. schr. 10, 149 00 Praha 415 - **Administrace:** písemné objednávky předplatného a reklamace - SEVT, a. s., Tržiště 9, 118 16 Praha 1 - Malá Strana, fax (02) 53 00 26, změny adres a počtu odebíraných výtisků - SEVT, a. s., Pod plynojemem 93, 180 00 Praha 8, tel. (02) 663 100 71 l. 154-159, fax (02) 683 19 86 - Vychází podle potřeby - **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámených ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha činí 900,- Kč) - Účet pro předplatné: Komerční banka Praha 1, účet č. 30015-706-011/0100 - Podávání novinových zásilek povoleno Ředitelstvím poštovní přepravy Praha č. j. 1173/93 ze dne 9. dubna 1993.

Distribuce předplatitelům: SEVT, a. s., Pod plynojemem 93, 180 00 Praha 8 - Změny adres se provádějí do 15 dnů. V písemném styku vždy uvádějte IČO - právnická osoba; r. č. (bez lomítka) - soukromá osoba. Požadavky na nové předplatné budou vyřízeny do 15 dnů a dodávky budou zahájeny od nejbližší částky po tomto datu - Reklamace je třeba uplatnit písemně do 15 dnů od data rozeslání - Jednotlivé částky lze na objednávku obdržet v odbytovém středisku SEVT, Tržiště 9, 118 16 Praha 1 - Malá Strana, telefon (02) 24 51 05 14 l. 316, fax (02) 53 00 26; za hotové v prodejnách SEVT: Praha 1, Tržiště 9, telefon (02) 24 51 05 14 l. 318 - Praha 4, Jihlavská 405, telefon (02) 692 82 87 - Brno, Česká 14, telefon (05) 422 139 62 - Karlovy Vary, Sokolovská 53, telefon (017) 268 95 - Ostrava, Dr. Šmerala 27, telefon (069) 22 63 42 a ve vybraných knihkupectvích.