

Odborné stanovisko

k možnosti soudních sporů restituentů z 90. let či dalších subjektů (spolky, nadace) ve věci tvrzené diskriminace ze strany státu v souvislosti s restitucí majetku církví

Petr Jäger¹

K požadavku MKČR na předběžné ústavněprávní posouzení zákonodárcem nezamýšlené eventuality vzniku nároků, které by měly být založeny na straně třetích osob zákonem o majetkovém vyrovnání, zejména z titulu nerovnosti a diskriminace.

¹ Mgr. Petr Jäger, Ph.D. Autor je asistentem soudce Ústavního soudu ČR a vyučuje na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU v Brně. Zaměřuje se na ústavní právo, základní práva, konfesní právo a právní teorii. Absolvoval magisterské a doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Uskutečnil studijní pobyt na Manchester Metropolitan University (2001/02) a výzkumné pobyty na univerzitách v Rotterdamu a Lovani (2008). Je autorem či spoluautorem knih Církev a náboženské společnosti v ČR a jejich právní postavení (CDK, 2006), Svoboda projevu (Auditorium, 2007, s P. Molkem), Komunistické právo v Československu (Masarykova univerzita, 2009, v autorském kolektivu), Komentář k Listině základních práv a svobod (Wolters Kluwer, 2012, v autorském kolektivu E. Wagnerové) a Komentář k Ústavě (Wolters Kluwer, 2013, v přípravě, v autorském kolektivu P. Rychetského).

Obsah

| | | |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Úvod..... | 3 |
| 2 | Obecně k právu na restituce | 4 |
| 3 | Ústavní pojetí rovnosti | 6 |
| 1.1 | Ústavně akceptovatelné rozlišování | 7 |
| 4 | Žaloby na náhradu škody dle zákona o odpovědnosti státu..... | 9 |
| 5 | Otázka zásahu do právní sféry jiných restituentů | 10 |
| 6 | Zvláštní případy | 11 |
| 6.1 | Oprávněné osoby podle tzv. transformačního zákona..... | 11 |
| 6.2 | Otázka nerovnosti ve vztahu k výši finanční kompenzace..... | 14 |
| 6.2.1 | Možnosti metod zmírnění křivd | 14 |
| 6.2.2 | Subsidiarita finanční náhrady | 14 |
| 6.2.3 | Specifický účel finanční náhrady podle zákona o půdě | 15 |
| 6.2.4 | Judikatorní korekce přiměřenosti (adekvátnosti) náhrad | 17 |
| 6.3 | Zvláště k otázce finanční náhrady v případě restituce historického majetku církví.. | 19 |
| 7 | Otázka zásahu do právní sféry povinných osob..... | 20 |
| 7.1 | Princip zamezení vzniku nových křivd | 22 |
| 8 | Otázka zásahu do právní sféry třetích osob | 23 |
| 8.1 | Vyloučení takových nároků dosavadní praxí | 24 |
| 8.2 | Určení mezí restitučních zákonů – okruh oprávněných osob..... | 25 |
| 8.3 | Určení mezí restitučních zákonů – časová hranice 25. 2. 1948..... | 27 |
| 8.3.1 | Podstata majetkové křivdy | 28 |

1 Úvod

Předestřená problematika navazuje na veřejnou diskuzi, jež se vede v souvislosti s legislativním procesem ve věci tzv. církevních restitucí (dále odkazujeme na „návrh zákona o majetkovém vyrovnání“).² V úvodu nutno zdůraznit, že zadání neobsahuje konkrétní argumentaci, dle níž by údajně měly vzniknout majetkové (či jiné) nároky třetím osobám nebo dle níž by uspokojení majetkových (restitučních) nároků církevních právnických osob mělo zasáhnout do práv třetích osob. Po provedené rešerši ke dni 31. 8. 2012 nebyla taková argumentace zjištěna ani v prohlášeních, které vznik nároků třetích osob tematizují ve veřejné diskuzi. V tomto je nutno upozornit, že obecně není v lidských silách abstraktně vymodelovat všechny eventuální skutkové situace, na něž může jakákoliv právní norma tak či onak dopadnout,³ neboť teprve při předložení individuálních nebo typizovaných skutkových okolností, lze činit právní závěry. V tomto nelze ani po zákonodárci požadovat, aby kasuisticky předjímal individuální interpretaci a aplikaci právní normy, kterou přijímá jako obecné pravidlo chování, o jehož konkrétních účincích bude nadále rozhodovat moc soudní (soudy).

Vzhledem ke skutečnosti, že restituční a rehabilitační legislativa byla přijímána (co do ustálení hlavních principů) před přibližně dvaceti lety, lze považovat výklad klíčových ustanovení těchto zákonů judikaturou za relativně ustálený. **S ohledem na to lze s vysokou mírou pravděpodobnosti předjímat vývoj judikatury ve vztahu k ustanovením návrhu zákona o majetkovém vyrovnání, jež jsou z hlediska účelu i znění shodné s již dříve aplikovanými ustanoveními restitučních a rehabilitačních zákonů.**

Z důvodů výše uvedených volíme metodu uplatnění dosavadní analogické restituční judikatury na vztahy plynoucí z návrhu zákona o majetkovém vyrovnání, neboť tato metoda umožňuje nejpřesnější odpověď a nepohybuje se v rovině pouhých spekulací.

Vymezená otázka předpokládá dvě skupiny subjektů, do jejichž práv by mělo být přijetím zákona nebo jeho aplikací zasaženo. V prvním případě to mají být „restituenti,“ tedy osoby oprávněné podle dřívějších restitučních zákonů,⁴ a v druhém případě další osoby, které nezískaly status oprávněné osoby podle žádného z restitučních zákonů, ačkoliv jim jinak vznikla majetková křivda, která kritériím uvedených zákonů odpovídala. Otázku pochopitelně

² Sněm. tisk č. 580, návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

³ Což se projevilo i v mimořádně obsáhlé judikatuře k dosavadní restituční a rehabilitační legislativě, a zároveň v četných novelizacích těchto předpisů. Uvedené platí i obecně.

⁴ Je nerozhodné, zda svůj restituční nárok skutečně uplatnili, nýbrž toliko, zda jim zákon tuto možnost dal.

nelze zodpovědět po formální stránce, zda soudní spory budou zahájeny, nýbrž právní úvahou se lze přiblížit odpovědi, nakolik budou takové spory úspěšné (k tíži státu).

V úvodu je možno prohlásit, že při použití racionálních výkladových metod neplyne z jednotlivých ustanovení návrhu zákona o majetkovém vyrovnání vznik restitučních (jakýchkoliv majetkových) nároků jiným subjektům, než těm explicitně uvedeným v § 3 návrhu zákona, dle něhož je oprávněnou osobou toliko registrovaná církev a náboženská společnost, právnická osoba zřízená nebo založená jako součást registrované církve a náboženské společnosti, právnická osoba zřízená nebo založená za účelem podpory činnosti registrované církve a náboženské společnosti k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům, nebo Náboženská matice.

2 Obecně k právu na restituce

Z dosavadní koncepce restitučního zákonodárství implicitně plyne, že *„náprava minulých křivd je nutným (právním) předpokladem k vytvoření demokratické společnosti a moderního právního státu, a potažmo, mezinárodně právní povinností Československa plynoucí z jeho členství v Radě Evropy (viz 3. odstavec preambule a čl. 3 Statutu Rady Evropy). Vytvořit, schválit a aplikovat restituční zákony pak nebylo pouhou otázkou politické vůle, nýbrž výrazem této mezinárodní právní povinnosti (ČSFR se stala členem Rady Evropy v únoru 1991).“*⁵ Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze dále dovodit uznání legitimacy samotné myšlenky nápravy majetkových křivd způsobených totalitním komunistickým režimem coby motivu, jenž představuje v demokratické společnosti *„důvod obecného zájmu.“*⁶

*„Ústavní soud již mnohokrát vyslovil - a to v souvislosti s restitučními předpisy - že je základním oprávněním státu, aby stanovil hranice, v nichž chce odčinit, resp. zmírnit některé křivdy spáchané dřívějším režimem.“*⁷ Ústavní soud rovněž opakovaně konstatoval, že československý stát, který se po listopadu 1989 rozhodl odčinit majetkové a jiné křivdy, k nimž došlo v předcházejícím období v důsledku nedemokratických postupů předchozího režimu, se rozhodl vyjít z principu alespoň částečného zmírnění vzniklých křivd, vědom si toho, že provést úplnou rehabilitaci nebo úplné odškodnění těch, kteří byli v minulosti

⁵ Malenovský, J. „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury evropské komise a evropského soudu pro lidská práva. Právník, Praha, Academia. ISSN 0324 -7007, 2003, vol. 142, č. 6, s. 539

⁶ Malenovský, J. „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury evropské komise a evropského soudu pro lidská práva. Právník, Praha, Academia. ISSN 0324 -7007, 2003, vol. 142, č. 6, s. 551; odkazem na Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Pinc a Pincová proti České republice ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97

⁷ Např. usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 9. 2008, sp. zn. I. ÚS 1335/08

poškození, není možné.⁸ Rozhodnutí státu o tom, zda přistoupí k odčinění majetkových a jiných křivd, a v jakém rozsahu tak učiní, je zcela v kompetenci samotného státu, což však zároveň znamená, že výsledkem nesmí být „*rezignace státu na jakoukoli nápravu, neboť stát nesmí ignorovat imperativ historické spravedlnosti a musí odčinit všechny křivdy v míře, v níž je toho ekonomicky i jinak schopen.*“⁹ Uvedenou tezi o „částečném“ zmírnění křivd nelze interpretovat tak, že znamená povinnost státu (princip) záměrně omezovat restituční nároky, nýbrž přiznání faktické nemožnosti odčinit všechny protiprávní zásahy komunistické moci, kterých bylo široké spektrum (včetně imateriálních), vymykají se možností práva a možností ekonomickým. Uvedená teze se prakticky projevila v zaměření procesu zmírnění majetkových křivd na restituci nemovitého majetku, u něž je nepochybně ověřitelná jeho právní a faktická existence i původní vlastník.

Klíčové stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05¹⁰ v tomto kontextu uvedlo, že vyjádřil-li totiž zákonodárce svůj **zřejmý úmysl omezit odčinění křivd nejen stanovením zákonných podmínek na straně osob oprávněných i osob povinných a z hlediska věcného, ale především časovou hranicí 25. února 1948**, tedy datem převzetí státní moci komunistickým režimem, datem, od něž se odvíjí právní i společenské změny směřující k nastolení nedemokratického režimu, lze při takto jasně vyjádřené vůli přiznat mu právo úsudku, že tak zásadní zásah do vlastnických vztahů nastalých před tímto datem by nebyl společensky žádoucí a z hlediska vyjádřených cílů restitučního zákonodárství jej není třeba, a pokud tato potřeba v dalším z hlediska palčivosti řešené problematiky vyvstala (např. ohledně židovského majetku), tak již cestou zákona **v jím vymezených případech průlom za danou časovou hranicí učinil**. Uvedené bylo vysloveno v souvislosti s exemplárním případem stěžovatele Františka Oldřicha Kinského, na něž restituční zákony nedopadaly, a s ústavními stížnostmi před Ústavním soudem následně nebyl úspěšný.

Judikatura Ústavního soudu je tudíž založena na stanovisku, že přijetím restitučních zákonů „*je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je*

⁸ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 46/2000

⁹ Malenovský, J. „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury evropské komise a evropského soudu pro lidská práva. Právník, Praha, Academia. ISSN 0324 -7007, 2003, vol. 142, č. 6, s. 541.

¹⁰ Stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (477/2005 Sb.; ST 21/39 SbNU 493)

*speciální úpravou k předpisům obecným.*¹¹ Z uvedeného plyne, že osoby, které nejsou zařazeny mezi osoby oprávněné (nyní podle zákona o majetkovém vyrovnání), přijetím „restitučního zákonodárství“ pozbyly své vlastnické právo k nemovitostem, pokud vůbec toto vlastnické právo existovalo. Není-li vlastnického práva, zaniklo-li, není možno mu poskytnout soudní ochranu.

Toto východisko se prolíná mnoha judikáty Ústavního soudu a lze jej považovat za již ustálený princip, který je aplikován na všechny osoby, jejichž nároky, ať už z hlediska osobního či časového, nebyly zahrnuty do restitučních zákonů. Pokud osoba uplatní majetkový nárok mimo restituční předpisy, nemůže být s žalobou úspěšná. „Ústavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci a nikoliv Ústavnímu soudu.“¹² Na tomto závěru nemůže přijetí nového (v pořadí dalšího) restitučního předpisu nic změnit.

Již jen na základě výše uvedených závěrů považujeme prakticky za vyloučené, a dosavadní praxe soudů to potvrzuje, aby osoby, jimž nesvědčí restituční nárok podle restitučních předpisů – nyní zákona o majetkovém vyrovnání – mohly uplatňovat majetkové nároky podle obecných předpisů. Výjimku mohou tvořit toliko nároky, jejichž ochranou je poskytována zároveň ochrana jiným základním právům. Existence takových nároků a jejich soudní ochrana však není závislá na existenci či neexistenci restitučního zákona (nyní zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi), příkladem může být nálezy ve věci tzv. Schwarzenberské hrobky,¹³ v němž nebylo vyloučeno vydání nemovitosti vyvlastněné před tzv. rozhodným obdobím.

3 Ústavní pojetí rovnosti

Považujeme za vhodné nejprve vyložit, že právo nechápe kategorii rovnosti v jejím absolutním pojetí, což může být vlastní některým politickým doktrínám. V řadě nálezů¹⁴ již Ústavní soud vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). Ústavní soud ČSFR v něm pojal rovnost jako **kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů**. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní

¹¹ Stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (477/2005 Sb.; ST 21/39 SbNU 493)

¹² Nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 (N 22/40 SbNU 169)

¹³ Nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27)

¹⁴ Např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/93 ze dne 24. 5. 1994 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/93 ze dne 17. 5. 1994 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/95 ze dne 8. 11. 1995 (N 74/4 SbNU 205; 6/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.)

rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo.¹⁵

Právní doktrína shodně s judikaturou považují aplikaci principu rovnosti za obtížný proces, zvláště ve fázi identifikace relevantní podobnosti a rozdílnosti mezi různými objekty. Posouzení srovnatelnosti, a tedy i nalezení kritéria relevance, v sobě zahrnuje hodnotový úsudek, který předpokládá pochopení smyslu a účelu přezkoumávané právní úpravy. Pokud Ústavní soud dovodí **nesrovnatelnost situací, s nimiž je zacházeno odlišně**, je přezkumu zákonné úpravy pro nedostatek pravomoci Ústavního soudu vyloučeno.¹⁶

*„K porušení rovnosti před zákonem dochází tehdy, když ustanovení zákona zachází se skupinou osob odlišně od dalších, ačkoliv neexistuje žádná rozdílnost mezi těmito skupinami takové povahy a váhy, že by mohla ospravedlnit nerovné zacházení. Není tudíž dostatečné ospravedlňovat nerovné zacházení se skupinami osob tím, že zákonodárce zohlednil z povahy věci vhodný odlišující prvek, ale musí existovat **objektivně opodstatněný diferencující faktor dostatečné váhy**. Odlišnost situací musí být tudíž taková, aby ospravedlnila odlišnost zacházení. Jde de facto o pojetí rovnosti jako proporcionality: posuzuj podobné případy obdobně, odlišné různě, a to podle míry jejich podobnosti či odlišnosti.“¹⁷*

1.1 Ústavně akceptovatelné rozlišování

V tomto, při výše uvedeném vymezení kategorie rovnosti v ústavněprávním smyslu, nelze v přijetí zákona o majetkovém vyrovnání *a priori* spatřovat diskriminaci a ústavně nepřijatelnou nerovnost, neboť v zásadě všechny restituční zákony poskytují možnost uspokojení restitučního nároku přímo nebo prostřednictvím ekvivalentu. V tomto se jedná o zásadu; nelze vyloučit výjimky, což je problém individuálních okolností.

Především je nutno upozornit na již vyslovené závěry Ústavního soudu k otázce specifík restitucí historického majetku církví. Ústavní soud kromě jiného vyslovil požadavek, aby zákonodárce přijal *„právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která zohlední objektivní specifika pojednávané materie a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje.“¹⁸*

¹⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)

¹⁶ Baroš, J. Komentář k čl. 1. In Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012; s odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06

¹⁷ Baroš, J. Komentář k čl. 1. In Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer, 2012+ s odkazem na rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 1 BvR 1164/07; 1 BvL 51/86; 1 BvL 50/87; 1 BvR 873/90; 1 BvR 761/91

¹⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 25

Lze nyní předložit alespoň tyto úvahy (bez nároku na úplnost):

- Navrácení majetku církvím koresponduje s jejich účelem a tradičními funkcemi, pročež sleduje (alespoň z části) „**škody způsobené státem ve vztahu k ústavnímu právu na svobodný výkon náboženství, a nikoliv škody způsobené na právu vlastnickém.**“ K tomu srovnej (odlišné) účely ostatních restitučních zákonů, přičemž „*zmírnění majetkových křivd*“ ani v ostatních zákonech není účelem výhradním.¹⁹
- „*Historická role církví ve společnosti a na veřejnost orientovaný charakter jejich činností je do jisté míry odlišuje od jiných fyzických či právnických osob (při zohlednění povahy jejich majetku) a zároveň umožňuje jejich komparaci – co do požadavku nezávislosti na státu – s místními samosprávami (obcemi), které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení (rozuměj: samosprávu)*“²⁰

Z důvodové zprávy k návrhu zákona dále plyne, že předkladatel identifikoval řadu dalších racionálních a ústavně relevantních důvodů pro zvolené řešení:

- Ústavní naléhavost věci. Stávající právní stav je již po dobu nejméně dvou let **protiústavní**, když nečinnost zákonodárce spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.²¹
- Odstup dvaceti let od hlavní vlny restitucí. Tato okolnost představuje zcela **rozdílné ekonomické podmínky**, a to jak z hlediska trhu s nemovitostmi, z hlediska nemožnosti realizovat správu majetku v období 20 let (v zásadě) ekonomického růstu, tak i z hlediska již omezených možností státu vydávat eventuálně náhradní pozemky.
- Odlišný (a zákonem omezený) **účel činnosti oprávněných osob**. Vzhledem k ústavnímu postavení církví a náboženských společností a jejich zaměření, je zřejmé, že se od účelu restitucí jiným subjektům významně liší, a to jak s ohledem na veřejné působení církví na poli sociálním, zdravotnickém, vzdělávacím a jinak obecně

¹⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 105

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 105

²¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), výrok II.

prospěšném,²² tak i z hlediska ústavního imperativu principiální nezávislosti církví na státu ve smyslu čl. 16 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 1 Listiny.²³ Nutno dodat, že zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, omezuje podnikatelskou činnost církví i jejich církevních právnických osob, na rozdíl od ostatních restituentů (fyzických osob).

- „Narovnání“ širšího okruhu vztahů. Pro konstrukci zákona odlišnou od jiných restitučních zákonů svědčí rovněž záměr zákonodárce (předkladatele) upravit prostřednictvím majetkového vyrovnání **budoucí poměr ekonomického vztahu státu a církví**, kdy má dojít ke zrušení stávajícího zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, který jinak oprávněným církvím poskytuje řadu titulů finančního plnění podle § 1, 4, 6, 8, § 11 odst. 1 a § 12, včetně např. povinností plynoucích z přechodu patronátů na stát, ačkoliv, přísně vzato, existence přímé podpory státu církvím a náboženským společnostem ve stávající podobě není vázána na neuskutečnění restitucí (byť k existenci podpory ve stávajícím rozsahu nebude po provedení restitucí politický ani ekonomický důvod). Ovšem ve vztahu k ostatním restituentům rovněž po provedení restitucí pochopitelně nedošlo k selektivnímu vyřazení ze systému veřejných podpor, sociálních systémů apod.

V tomto ohledu lze uzavřít, že z návrhu zákona o majetkovém vyrovnání není patrna protiústavní nerovnost osob oprávněných podle návrhu zákona a restituentů podle dřívějších zákonů, neboť zákonodárce má k dispozici dostatek racionálních důvodů, proč zvolit právní úpravu odlišnou od zákonů z počátku 90. let. Ponecháváme nyní stranou, že případné přijetí totožné právní úpravy jako např. v existujícím zákoně o půdě, by představovalo zpochybnění racionality odložení tohoto kroku o více než 20 let, když důvodem pro odklad měl být, kromě jiného, preferenční režim pro restituce majetku církví.²⁴

4 Žaloby na náhradu škody dle zákona o odpovědnosti státu

Listina v čl. 36 odst. 3 stanoví, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Toto ustanovení je provedeno zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. V nález sp. zn. Pl. ÚS 36/08,²⁵ kterýžto závěr dosud nebyl překonán,

²² Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 98; nález sp. zn. I. ÚS 146/03 ze dne 18. 6. 2003 (N 115/31 SbNU 33); nález sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/06 ze dne 30. 10. 2007 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.)

²³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 93 a násl.

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 23

²⁵ Pl. ÚS 36/08 ze dne 8. 7. 2010 (253/2010 Sb.; N 138/58 SbNU 131)

Ústavní soud vyslovil, že za nesprávný úřední postup ve smyslu § 13 zákona č. 82/1993 Sb. **nelze považovat normotvornou činnost** nebo nečinnost orgánu veřejné moci. Výjimečné právo na náhradu újmy vzniklé v důsledku protiprávní nečinnosti zákonodárce je třeba vyvozovat přímo z ústavního pořádku.

5 Otázka zásahu do právní sféry jiných restituentů

Jako podotázku jsme vymezili úvahu, zda se přijetí restitučního předpisu (nyní zákona o majetkovém vyrovnání), může dotknout jiných restituentů, a to s poukazem na argument rovnosti (čl. 1, čl. 3 odst. Listiny).

Pokud se jedná o množinu oprávněných osob (podle dřívějších zákonů),²⁶ lze uvažovat tři základní scénáře:

- a) osoba uplatnila restituční nárok podle příslušného zákona a tento byl uspokojen;
- b) osoba neuplatnila restituční nárok, zpravidla ve stanovené (prekluzivní) lhůtě, a tento proto zanikl;
- c) osoba uplatnila restituční nárok a tento (dosud) nebyl uspokojen.

V žádném z uvedených případů není zřejmé, v čem by se uplatnění restitučního nároku třetí osobou (církevním subjektem) to podle návrhu zákona o majetkovém vyrovnání, mělo dotýkat právní sféry těchto dřívějších restituentů.

Ad a) V případě, kdy restituční nárok byl v minulosti uspokojen, nelze považovat za dotčení právní sféry oprávněné osoby, že restituční nárok jiné oprávněné osoby bude uspokojen později podle jiného zákona (netřeba dalšího komentáře).

Ad b) V případě, kdy restituční nárok oprávněné osoby zanikl tak, že nebyl uplatněn za podmínek stanovených zákonem, nelze považovat za dotčení právní sféry tohoto (potenciálního) restituenta, pokud restituční nárok jiného restituenta později, na základě jiného zákona, uplatněn a uspokojen bude. Především lze poukázat na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, jež se objevuje v judikatuře Nejvyššího soudu i Ústavního soudu, dle níž si každý střeží svá práva. V tomto ohledu vlastní nečinnost, tam kde zákon určité jednání vyžadoval, vylučuje protiprávnost. V souvislosti s restituční materií nutno pouze zmínit, že v dosavadní judikatuře není zmíněná zásada uplatňována takto přímočaře, což ale vůbec

²⁶ Jak je uvedeno dále, uvažujeme především zákon o mimosoudních rehabilitacích a zákon o půdě

nesouvisí s předestřenou otázkou nároků oprávněných osob podle zákona o majetkovém narovnání s církvemi.²⁷

Ad c) V případě, kdy restituční nárok byl uplatněn řádně a dosud nebyl uspokojen,²⁸ přičemž v mezidobí bude uspokojen restituční nárok třetí osoby podle pozdějšího zákona, rovněž nespátřujeme dotčení právní sféry dřívějšího (dosud neuspokojeného) restituenta, jeho nerovné postavení v právním smyslu. Jeho právní nárok trvá a je nezávislým na existenci jiných restitučních titulů, které mu nesvědčí. I v případě, kdy uspokojení jeho restitučního nároku bude fakticky znemožněno (stát fakticky přestane naturálně vydávat jakékoliv pozemky), bude nárok vůči státu trvat, bude možno uvažovat o jiných prostředcích ochrany tohoto nároku apod., ovšem tento proces nebude ovlivněn skutečností, že jiní restituenti byli se svými nároky fakticky uspokojeni. Jinými slovy řečeno, oprávněné osobě přísluší stejný nárok, ať již obdobné nároky jiných restituentsů uspokojeny byly či nikoliv.

6 Zvláštní případy

Jakkoliv dosud nebyla zveřejněna právní argumentace, na jejímž základě by měly oprávněným osobám dle dosavadních restitučních zákonů vzniknout nové nároky v souvislosti s přijetím zákona o majetkovém vyrovnání, je možno v médiích zaznamenat poukaz dvě skupiny osob, jimž by takové nároky měly vzniknout (s poukazem na „diskriminaci“).

6.1 Oprávněné osoby podle tzv. transformačního zákona

Účelem zákona č. 42/1992 Sb., o úpravě majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, bylo stanovit způsob úpravy majetkových vztahů a vypořádání majetkových nároků v družstvech, způsob přizpůsobení vnitřních právních poměrů družstva obchodnímu zákoníku, a způsob přeměny družstev na jiné podnikatelské formy (např. a. s.). Zákon je součástí restitučního a rehabilitačního zákonodárství s ohledem na skutečnost, že

²⁷ Jedná se například o situace, kdy docházelo k nejednotnostem a změnám judikatury co do výkladu restitučního zákona, kdy (stručně řečeno) řízení o restitučním nároku bylo pravomocně skončeno, přičemž tento majetkový nárok nebyl uspokojen s tím, že se o restituční nárok nejedná (viz stanoviska občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu R 34/1993 a R 9/1998) a osoba byla odkázána na obecnou ochranu vlastnického práva v civilním řízení. V průběhu obecného řízení došlo ke změně judikatury, která nově původní uplatněný nárok označila za restituční, přičemž z tohoto důvodu bylo i druhé řízení neúspěšné. Za takové situace, jak konstatoval Ústavní soud, je nutno poskytnout ochranu vlastnickému právu, i když restituční nárok formálně zanikl a již jej není možno řádně uplatnit: viz např. nález sp. zn. I. ÚS 566/07 ze dne 5. 8. 2009 (N 176/54 SbNU 209). Tato možnost žaloby mimo restituční předpis je však dána bez ohledu na existenci či neexistenci jiných restitučních zákonů.

²⁸ Jedná se o výjimečné případy trvajících soudních sporů či fakticky omezené možnosti poskytovat oprávněným osobám náhradní pozemky (“jiné pozemky“) např. ve smyslu § 11a odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku

komunistický režim po roce 1948 násilně združstevňoval zemědělské nemovitosti soukromých vlastníků.

Oprávněnými osobami při transformaci v zemědělských družstvech (§ 13) byli:

- a) členové družstva, pokud byli členy družstva k 30. listopadu 1991,
- b) vlastníci půdy a vlastníci ostatního majetku užívaného družstvem o hodnotě nejméně 30 000 Kčs, při splnění dalších podmínek,
- c) občané, kterým se podíl na jmění družstva stanoví podle zvláštních předpisů.

Postupem podle zákona č. 42/1992 Sb. dosud nedošlo k vypořádání všech majetkových podílů oprávněných osob, v některých případech došlo „*povinnými osobami*“ k vyvedení majetku do obchodních společností (v souvislosti se změnou právní formy, i jinak), vstupem do konkurzu apod. Protiprávnost existujícího stavu je zřejmá, k věci se v minulosti kriticky vyjadřoval i Ústavní soud. Zákon č. 42/1992 Sb. byl posléze změněn novelou, uveřejněnou pod č. 144/1999 Sb. Podle původní úpravy oprávněné osoby předpokládaly, že jim po sedmi letech od schválení transformačního projektu bude vydán jejich majetkový podíl v úplné výši. Těsně před uplynutím této dosti dlouhé doby však novela přinesla odlišné řešení, tj. vypořádání majetkového podílu buď dluhopisem splatným do 20 let s 2 % úrokem, nebo majetkovým listem, který by byl odkoupen Pozemkovým fondem po patnácti letech bez úročení. Ústavní soud shledal, že touto novelou byl porušen princip právní jistoty a důvěry v právo ve smyslu čl. 1 Ústavy a ochrana vlastnického práva ve smyslu Listiny i Úmluvy.²⁹ Přes pozdější pokusy zákon novelizovat nadále nejsou některé majetkové podíly vypořádány.³⁰

Podstatou nároků oprávněných osob je, že **nesměřují vůči státu, který restituční (resp. transformační) předpis již vydal**, a to již před dvaceti lety, nýbrž vůči povinným osobám (zemědělským družstvům a právním nástupcům). K tomu uvedl Ústavní soud (obiter dictum): „*Zemědělská družstva dostala tehdy možnost užívat majetek oprávněných osob a výnosů z tohoto majetku. Některá jednala ekonomicky i právně poctivě, splnila zákonnou povinnost a vydala majetkové podíly. Vycházela z toho, že majetek jim byl svěřen do správy, že není jejich a že je nezbytné jej ve stanovené lhůtě vrátit. Byla však i taková, která o svěřený majetek nepečovala.*“³¹ Odpovědnost státu je v takovém případě v rovině odpovědnosti za právní prostředí a vynucování práva, stát ovšem, za stávajícího stavu, nenastupuje do pozice dlužníka (povinné osoby), který má povinnost podíl vypořádat, vůči němuž by bylo možno se domáhat přímo majetkového nároku. Existence zemědělských družstev je historickou realitou, která není založena na svévolném rozhodnutí státu; stát při přijímání zákona č. 42/1992 Sb. musel

²⁹ nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 17/99 ze dne 1. 12. 1999 (N 174/16 SbNU 267; 3/2000 Sb.)

³⁰ Česká televize uvedla údaj asi 10 000 osob. <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/192117-cirkve-by-nemely-mit-prednost-hlasi-se-kolektivizovani-zemedelci/>

³¹ nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 17/99 ze dne 1. 12. 1999 (N 174/16 SbNU 267; 3/2000 Sb.)

z této reality vycházet. Neuspokojení majetkových nároků některých oprávněných osob podle zákona č. 42/1992 Sb. je tak založeno na **nahodilých okolnostech konkrétního provedení vypořádání podílu**, nikoliv na vůli, resp. nečinnosti zákonodárce, který by dotčenou problematiku nijak neupravil (jako tomu je v případě majetkového vyrovnání s církvemi).

Komplikace související s transformací zemědělských družstev však nijak nesouvisí s dalšími restitučními zákony, a **rozhodně nelze tvrdit, že by přijetí restitučních zákonů bylo podmíněno dokončením širšího procesu transformace zemědělských družstev a vypořádáním nároků oprávněných osob č. 42/1992 Sb.** Pro tento postup neexistuje racionální argument, zejména pak je zřejmé, že takový postup se neuplatnil nikdy v době po roce 1989, kdy byly přijímány restituční zákony. Po roce 1992 bylo přijato ještě několik restitučních a rehabilitačních zákonů,³² vůči kterým nebyl vznášen požadavek podmíněnosti nových restitučních procesů dokončením restitučních (transformačních) procesů, které započaly dříve.

Kromě obecných východisek vyložených výše, založených na esenciální rozdílné podstatě fyzických osob, které se podílely na široce pojatých restitucích na jedné straně, a církevních subjektů, jimž má restituční zákon teprve svědčit na straně druhé, považujeme za nutné zdůraznit, že jejich postavení je mimořádně obtížně srovnatelné v kategorii „rovnosti,“ neboť tyto subjekty se nikdy nenacházely v souměřitelném postavení, a nenachází se v něm ani nyní, zvláště v situaci, kdy drtivá většina restitučních procesů ve vztahu k fyzickým osobám již právně i fakticky proběhla před mnoha lety. Kromě jiného považujeme za pravděpodobné, že i proces majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, přinejmenším v části naturální restituce, bude v některých případech pokračovat rovněž mnoho let v úrovni soudních sporů, přičemž po tuto dobu nebudou nároky některých subjektů vypořádány.

Lze tedy uzavřít, že na základě výše uvedeného neshledáváme prostor pro vznik nových nároků osob oprávněných podle zákona č. 42/1992 Sb., které by se mohly opírat o zákon o majetkovém vyrovnání, a to z titulu ústavní nerovnosti a diskriminace. Postavení uvedených osob se dle našeho názoru nijak nezmění, jejich nároky založené zákonem č. 42/1992 Sb., pokud dosud nejsou vypořádány, nebudou nijak dotčeny.

Podrobnější vyjádření bude možno podat poté, co budou předloženy konkrétní argumenty proponentů teze o protiústavnosti z uvedeného důvodu.

³² Např. ve vztahu k právníckým osobám: zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži; zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem

6.2 Otázka nerovnosti ve vztahu k výši finanční kompenzace

6.2.1 Možnosti metod zmírnění křivd

K obecnému vymezení považujeme za nutné předeslat, že v případě zmírňování majetkových křivd považuje dosavadní české restituční zákonodárství za základní metodu naturální restituci,³³ tedy obnovu vlastnického práva ve stávajících právních poměrech (tedy se nejedná o *restitutio in integrum* v pravém smyslu). Toliko **subsidiárně nastupuje v některých zákonech metoda finanční náhrady (kompenzace)**, a to za stanovených podmínek. „*Představě o historické spravedlnosti odpovídá obnovení vlastnických práv ke konkrétnímu majetku, který totalitní stát vyvlastnil. Pouze v případě, že naturální restituce není možná, přísluší oprávněné osobě kompenzace majetku v penězích či v jiné formě. Uvedenou ideou se řídí československé, slovenské či lotyšské restituční zákony. Přednostní použitelnost formy naturální restituce není naopak předvídána maďarskými zákony, jež mají ve své podstatě kompenzační, nikoli restituční povahu (s výjimkou vlastnictví církevních řádů).*“³⁴

6.2.2 Subsidiarita finanční náhrady

Dle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání věci, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 3), je-li věc v držení povinné osoby (§ 4), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání věci (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání věci (§ 8 odst. 1 až 4). Existují-li důvody nevydání za splnění předchozích podmínek restituce, **subsidiárně je zakotveno poskytnutí finanční náhrady** (§ 8 odst. 5). Finanční náhrada se oprávněné osobě poskytuje jen za nemovitost, kterou jí nelze vydat (§ 13 odst. 1) a spočívá ve vyplacení hotovosti nejvíce ve výši 30 000 Kčs³⁵ a ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu. Finanční náhrada se stanoví podle cenových předpisů pro oceňování nemovitostí ke dni účinnosti tohoto zákona, která nastala 1. 4. 1991. K aktuálnímu vývoji judikatury, která provedla zásadní korekci výše náhrady, viz dále.

Dle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání pozemku, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 4), je-li pozemek v držení povinné osoby (§

³³ Např. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (531/2005 Sb.; N 226/39 SbNU 389), část VIII/d

³⁴ Malenovský, J. „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury evropské komise a evropského soudu pro lidská práva. Právník, Praha, Academia. ISSN 0324 -7007, 2003, vol. 142, č. 6, s. 544-545.

³⁵ Dle prováděcího předpisu, nařízení vlády č. 233/1991 Sb., o výši finanční náhrady v hotovosti poskytované podle zákona o mimosoudních rehabilitacích, platilo, že příslušné ústřední orgány státní správy České republiky vyplácely v jednotlivých případech v hotovosti finanční náhradu ve výši 10 000 Kčs.

5), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání pozemku (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání pozemku (§ 11 odst. 1). V případě existence důvodů nevydání pozemku **subsidiárně** je založen nárok na bezúplatný převod **jiného pozemku** do vlastnictví oprávněné osoby (§ 11 odst. 2; § 11a odst. 1). Teprve za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, zakotvuje zákon o půdě v pořadí **druhý subsidiární nárok**, jímž je nárok na **finanční náhradu** (§ 16 odst. 1). V případech splnění podmínek pro vydání původního, příp. náhradního pozemku zákon alternativně zakládá pro oprávněné osoby možnost vypořádání nároků převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě Pozemkového fondu [§ 18a, § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě].

Vzhledem ke konstrukci návrhu zákona o majetkovém vyrovnání, který se vztahuje až na výjimky na zemědělské nemovitosti, spadající jinak do působnosti zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), kterýžto rovněž dopadá především na půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo lesní půdní fond,³⁶ považujeme za nutné zdůraznit, **že institut (finanční) náhrady podle zákona o půdě byl konstruován, zejména vzhledem k době vzniku a účelu zákona o půdě, odlišně od náhrady, kterou předpokládá návrh zákona o majetkovém vyrovnání.** V tomto ohledu je nepřipadné srovnávat hypotetickou výši náhrady, která by byla vypočítána ve smyslu § 28a zákona o půdě v cenách platných ke dni 24. června 1991.

Zvolení uvedeného jednotného kritéria pro stanovení hodnoty pozemků v zákoně o půdě tak nesloužilo a **neslouží primárně pro přímé vyplacení finanční náhrady**, neboť ta nastupuje až jako druhý subsidiární nárok, nýbrž především ke stanovení „hodnoty“ restitučního nároku, pro případ, že restituční nárok nebyl uspokojen přímo vydáním nemovitosti, která byla předmětem majetkové křivdy, nýbrž nemovitosti náhradní („jiné“). Oprávněným osobám podle zákona o půdě tak byly převáděny náhradní („jiné“) pozemky, které byly formálně určeny jako ekvivalent restitučního nároku v cenách roku 1991, ovšem tyto pozemky měly (v pozdější době) nepochybně svou tržní hodnotu, která se od uvedených formálních cen výrazně lišila.

6.2.3 Specifický účel finanční náhrady podle zákona o půdě

Považujeme za nepochybné, že konstrukce výpočtu ceny nemovitostí k roku 1991, je založena primárně na snaze stanovit **jednotné referenční kritérium pro stanovení cen pozemků** pro celý **mnohaletý proces restitucí zemědělské půdy**, a vzhledem k neexistenci trhu s nemovitostmi v době přijetí zákona, má působit jako ochranný mechanismus oprávněných

³⁶ § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku,

osob a prostředek k zachování rovného přístupu ke všem restituentům navzájem. V době přijetí zákona totiž nebylo možné předvídat vývoj tržních cen a obtížně by bylo možno reagovat na výkyvy či prudký růst cen v pozdějších letech.

Uvedená cena³⁷ slouží především pro určení ekvivalentního náhradního pozemku, pro určení pořadí více oprávněných osob, jimž podle „výše nároku“ je postupně navrhováno uzavření smlouvy ve smyslu (§ 11a odst. 9) nebo pro určení lesního pozemku „přiměřené výměry a kvality“ podle § 11 odst. 2.

Uvedená koncepce je potvrzována i judikaturou Ústavního soudu, především plenárním nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05,³⁸ jímž byla zrušena tzv. restituční tečka, která spočívala v zakotvení prekluze práva na převod pozemku ve vlastnictví státu,³⁹ pročež oprávněné osobě v zásadě zbývala finanční náhrada, na níž pochopitelně neměla ekonomický zájem. Navrhovatelé spatřovali v zániku práva na vydání pozemku, kromě jiného, zhoršení postavení restituentů, a to vzhledem k výši náhrady, jež nebyla adekvátní vzhledem k přibližně patnáctiletému odstupu od cenové hladiny v roce 1991.

Finanční náhrada v klíčových restitučních zákonech, za něž nutno považovat zákon o mimosoudních rehabilitacích a zákon o půdě, totiž z pohledu původních intencí zákonodárce nespĺňovala funkci ekvivalentu nevydané věci, resp. pozemku, jak konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05.⁴⁰ S ohledem na výše uvedenou konstrukci subsidiárních nároků podle zákona o půdě Ústavní soud odmítl, že by rozpor tehdy přezkoumávaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem mohl být spatřován jen v protiústavní nerovnosti mezi cenou náhradního pozemku a výší eventuální finanční náhrady.

Nálezem, kterým byla zrušena napadená právní úprava,⁴¹ byl především dán i nadále průchod ochraně vlastnického práva (restitučního nároku) prostřednictvím získání náhradních („jiných“) pozemků, které na rozdíl od finanční náhrady plnily funkci ekvivalentu původního restitučního nároku.

³⁷ § 11a odst. 13 zákona o půdě: „Cena pozemků uvedená ve veřejné nabídce se stanoví podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., přičemž pozemky určené schválenou územně plánovací dokumentací k zastavění budou oceněny jako stavební.“

³⁸ Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (531/2005 Sb.; N 226/39 SbNU 389)

³⁹ Dle ustanovení § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 253/2003 Sb., oprávněné osobě příslušelo právo na převod pozemku ve vlastnictví státu do 2 let ode dne právní moci rozhodnutí Pozemkového úřadu; nerozhoduje-li o převodu Pozemkový úřad, do 2 let od doby, kdy mohla nárok na převod uplatnit u Pozemkového fondu poprvé, přičemž tato lhůta je lhůtou propadnou. Nabylo-li rozhodnutí Pozemkového úřadu právní moci anebo nárok na převod byl uplatněn před účinností zákona č. 253/2003 Sb., tj. přede dnem 6. srpna 2003, dle čl. VI tohoto zákona lhůta pro převod pozemku končila dnem 31. prosince 2005.

⁴⁰ Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (531/2005 Sb.; N 226/39 SbNU 389), část VIII/f

⁴¹ Napadená právní úprava nebyla zrušena ve vztahu k postupníkům, což v nyní posuzované věci není podstatné.

V této souvislosti je tedy především nutno zdůraznit, že **navzdory záměru zákonodárce byl Ústavním soudem zachován takový právní stav, v němž docházelo (a dochází) k uspokojování restitučních nároků primárně naturálně**, a tudíž v podobě přiměřeného ekvivalentu hodnoty restitučního nároku. V takové situaci je nepřipadné srovnávat nyní popsanou konstrukci „finanční náhrady“ s „finanční náhradou,“ jak je koncipována v návrhu zákona o majetkovém vyrovnání (§ 15). Uvedený návrh totiž v případě nemožnosti vydat nemovitost (§ 8) neumožňuje vydání ekvivalentního náhradního pozemku, jako zákon o půdě, a finanční náhrada za majetek, který se nevydává, proto funkci ekvivalentu přiměřeně plní.

6.2.4 Judikatorní korekce přiměřenosti (adekvátnosti) náhrad

Jakkoliv nemá materie zákona o mimosoudních rehabilitacích k této problematice tak těsné vazby, jako judikatura k zákoně o půdě, je vhodné upozornit, že i ve vztahu k tomuto zákonu již dochází k judikatorním korekcím výše náhrady (resp. její přiměřenosti v současných, podstatně odlišných ekonomických podmínkách), přičemž je nyní možno upozornit například na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011,⁴² dle něhož výklad ustanovení § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích⁴³ nesmí být ve zjevné kontradikci s principy přiměřenosti a pokud možno i spravedlnosti (v zájmu dosažení konformity vůči lidskoprávním kautelám i vůči civilistické zásadě ochrany vlastnického práva). Řečené teze mají oporu zejména v precedentech Evropského soudu pro lidská práva,⁴⁴ v nichž je dán právní základ pro extenzivní interpretaci dosahu ustanovení § 13 odst. 1, 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích. V zájmu spravedlivého řešení věci není vyloučeno žalobcům přiřknout takovou náhradu, **kteřá by v rozumné míře vycházela z hodnoty nemovitostí v době pravomocného zamítnutí žaloby o jejich vydání soudem**. Je tedy zřejmé, že ani výše nastíněná argumentace, která obhajuje neekvivalentní finanční náhradu jako ústavně obhajitelnou, za situace, kdy se jedná o nárok subsidiární (v zákonu o půdě je situace markantnější), již není udržitelnou tvář v tvář ekonomické realitě, které je zásadně odlišná od počátku 90. let.

Je tedy zřejmé, že náhrada ve výši cen z počátku 90. let 20. století nemůže být brána jako adekvátní navždy. Naopak, Nejvyšší soud se explicitně dovolává předchozích závěrů Ústavního soudu, který umožnil změnu judikatury (změnu hodnocení určité právní otázky) při splnění některé z těchto podmínek: **1) změna sociálních a ekonomických poměrů v době nového judikování oproti judikatuře dřívější, 2) změna právního předpisu, který je ve věci aplikován či interpretován (vydání nového zákona nebo zákoníku, jeho novelizace), nebo 3)**

⁴² rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, ze dne 16. 5. 2011

⁴³ § 13 odst. 1, 3

⁴⁴ Rozsudek Pinc a Pincová proti České republice ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97; Rozsudek Pešková proti České republice ze dne 26. listopadu 2009, stížnost č. 22186/03; Rozsudek Otava proti České republice ze dne 27. května 2010, č. 36561/05

změna „okolního“ právního prostředí majícího vliv na aplikaci či interpretaci rozhodného ustanovení (změna jiných zákonů, které obsahově s rozhodným ustanovením v různé míře věcně souvisejí).⁴⁵ Nejvyšší soud proto v závěru konstatoval, že „*plynutí času (20 a více let od účinnosti restitučních norem), vedoucí ve věcech restitučních náhrad ke zvýšení hodnoty věci řádově, resp. mnohonásobně, představuje takovou změnu poměrů, která může vést per se v konkrétních situacích k použití jiného právního řešení*“ oproti dosavadní praxi opírající se o mechanismus výpočtu náhrady v § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Obtížně však lze vyčítat zákonodárci, že nepředvídal judikatorní dozvuky restitucí ještě více než 20 let po jejich zahájení.

Z uvedeného plyne, nároky osob oprávněných podle zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o půdě, se opírají o specifickou konstrukci těchto zákonů, zejména s ohledem na subsidiaritu finanční náhrady. Dále pak i takto specifická finanční náhrada a její výše není nijak závislá na přijetí zákona o majetkovém vyrovnání, neboť **judikatura k oběma těmto zákonům sama koriguje otázku „ekvivalence“, „přiměřenosti“, „adekvátnosti“,** a to i cestou zrušení části zákona a změny judikatury, s přihlédnutím ke zcela **rozdílným ekonomickým a sociálním podmínkám (změny cen nemovitostí) oproti počátku 90. let.** Tato judikatura není nijak založena na komparaci s jinými restitučními předpisy a údajné nerovnosti mezi jednotlivými restituenty, nýbrž na objektivních - na návrhu zákona o majetkovém vyrovnání nezávislých - důvodech, **kteří lze aplikovat na všechny kategorie restituentů, ovšem nikoliv v celém průběhu posledních 20 let, nýbrž toliko v časovém kontextu, tedy v okamžiku zmírnění majetkové křivdy (výpočtení náhrady, rozhodnutí soudu).** A *contrario* z uvedených závěrů plyne, že pokud by v novém (jakémkoliv) restitučním zákoně byl bez dalšího na oprávněné osoby aplikován výpočet výše finanční náhrady v cenách roku 1991 (tedy zásadně odlišném ekonomickém kontextu), jednalo by se s největší pravděpodobností o nepřiměřené a neadekvátní důsledky a byla by naopak založena nerovnost nové skupiny oprávněných osob s dřívějšími restituenty, u nichž byly finanční náhrady (subsidiární a) ve zcela jiné relaci k dobové úrovni cen.

Lze se domnívat, pokud k judikatorním korekcím konceptu finanční náhrady v uvedených dvou hlavních zákonech, tím spíše by došlo k obdobnému vývoji judikatury i ve vztahu k finančním nárokům oprávněných osob podle zákona o majetkovém vyrovnání, vycházel-li by i po více než dvaceti letech z konceptu cen z roku 1991. Jinými slovy řečeno, právo, zvláště klade-li si za cíl zmírnění majetkových křivd, nemůže žít v ekonomickém vakuu.

⁴⁵ Srov. náleží sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.)

6.3 Zvláště k otázce finanční náhrady v případě restituce historického majetku církví

Obě dosud uplatněné metody (naturální restituce a kompenzace) jsou myslitelné i v případě majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. **Konkrétní podobu majetkového narovnání Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 nevymezil;** v nejobecnější rovině Ústavní soud zvažoval metody „*restituce naturální či relutární – resp. kombinaci těchto prostředků.*“ Právě naturální restituci považoval Ústavní soud s ohledem na dosavadní „*restituční zákonodárství*“, příp. při ochraně jiných základních práv a svobod, „*metodou primární,*“ „*jednu z klíčových,*“⁴⁶ avšak „*tím nemají být vyloučeny metody jiné, vhodnější.*“⁴⁷ V tom je možno odkázat na mezinárodní standard,⁴⁸ který počítá (opět v obecné rovině) s těmito metodami: restituce, kompenzace, rehabilitace, satisfakce a záruky neopakování (zásahů do základního práva).⁴⁹ Jakkoliv bylo opakovaně zdůrazněno, že „Ústavní soud nemůže vlastní úvahou zákonodárci určité poměry mezi metodami naturální a relutární restituce nařizovat,⁵⁰ zároveň bylo připomenuto, že **zákonodárce nemá „ve vztahu k naložení s blokováním majetkem zcela volnou úvahu. Naopak budoucí legislativní řešení musí být založeno právě na vážení oprávněných zájmů všech dotčených subjektů.“ Tyto zájmy mají být váženy „v době přijetí legislativního řešení.“**⁵¹

Pozdější kasuistika Ústavního soudu v tomto duchu předpokládá uplatnění i jiných metod, než naturální restituce, což plyne z judikatury navazující na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07. Ochrana individuálních práv byla poskytnuta i třetí (necírkevní) osobě v jejích prospěch došlo k „*prolomení*“ tzv. blokačního paragrafu (§ 29 zákona o půdě) v neprospěch legitimního očekávání církevního subjektu, když „*naplnění legitimního očekávání církve ... může být dosaženo i jinými prostředky,*“ tedy nejen naturální restitucí.⁵²

V souvislosti s vypořádáním historického majetku církví a náboženských společností bylo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 dále odkázáno na rozsudek Broniowski proti Polsku.⁵³ Měřítko uplatňovaná Evropským soudem pro lidská práva jsou platná i pro tak zásadní změny systému, jakými jsou přechod země od totalitního režimu k demokratické formě vlády a reforma politické, právní a ekonomické struktury státu, jakožto fenomény, které nevyhnutelně

⁴⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37

⁴⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 40

⁴⁸ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, přijaté a vyhlášené Valným shromážděním Organizace spojených národů rezolucí č. 60/147 ze dne 16. prosince 2005

⁴⁹ Body 19 – 23 zmíněných Basic Principles and Guidelines

⁵⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 42

⁵¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43

⁵² Nález sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011

⁵³ Rozsudek Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96

zahrnují i přijímání ekonomického a sociálního zákonodárství se širokými společenskými dopady. Evropský soud pro lidská práva dále připustil, že v situacích, jejichž řešení vyžaduje přijetí sporného zákona s výraznými ekonomickými dopady na celý stát, musí mít vnitrostátní orgány značnou diskreci nejen při výběru opatření pro ochranu a regulaci vlastnických vztahů, ale rovněž volbě odpovídající doby k jejich provedení. **Výběr těchto opatření může zahrnovat i nezbytná rozhodnutí omezit výši kompenzace za zabavený majetek na úroveň nižší než je jeho tržní cena. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu tedy nezajišťuje právo na plnou kompenzaci za všech podmínek.**⁵⁴ Uvedené závěry Evropského soudu pro lidská práva nepochybně nejsou na překážku plné, adekvátní, kompenzaci.

Z uvedené judikatury, jež dopadá na zvláště na otázku vypořádání historického majetku církví, tedy plyne, že k eventuálnímu snížení kompenzace musí být dány **konkrétní důvody** a i v takovém případě musí naplňovat kritérium „*fair balance*“, vyvážení zájmů nositelů základního práva a veřejného zájmu, tedy v zásadě kritérium **přiměřenosti**.⁵⁵ Například přiznání pouze zlomku hodnoty nemovitosti toto kritérium nepochybně nenaplnuje.

Uvedené se projevilo právě v případech, kdy soudy korigovaly dopady ustanovení zákonů ve prospěch *přiměřenosti*.

7 Otázka zásahu do právní sféry povinných osob

Pro úplnost nutno na tomto místě dodat, že zcela odlišnou kategorií jsou osoby povinné, do jejichž právní sféry restituční zákonodárství negativně zasahuje z povahy věci samé. Jakkoliv to není předmětem této statě, lze nyní poukázat na koncepci návrhu zákona o majetkovém vyrovnání, dle něhož (§ 4) je povinnou osobou je toliko Pozemkový fond České republiky, Lesy České republiky, s. p., stát, za který jedná příslušná organizační složka státu, státní příspěvková organizace, státní fond, státní podnik a jiná státní organizace, za podmínky, že tato osoba je oprávněna hospodařit s majetkem státu nebo vykonávat správu majetku státu. Pokud se tedy jedná (souhrnně řečeno) o **stát** a jeho vlastnické právo k restituovanému majetku, nelze hovořit o protiprávním zásahu do jeho právní sféry, neboť, kromě jiného, jak uvedl Ústavní soud, „[s]tát se nemůže dovolávat vlastnického práva jako práva základního vůči sobě samému, zvláště pokud dotčený majetek získal pouze za cenu porušení mezinárodně akceptovaných standardů ochrany základních práv a svobod i svých vlastních zákonů. V této souvislosti nelze ani teoreticky presumovat dobrou víru či obdobný subjektivní prvek na

⁵⁴ Rozsudek Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, odst. 182; rozsudek James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, odst. 54.

⁵⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 87 a 91; Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, odst. 186.

*straně státu, neboť stát zná objektivně své právo.*⁵⁶ Není-li protiprávního zásahu, není čemu poskytovat soudní ochranu.

Odlíšnou skupinou dotčených povinných osob, by mohly být – s ohledem na znění návrhu zákona o majetkovém vyrovnání však **pouze teoreticky – obce**. Dosavadní restituční zákonodárství počítalo s obcemi jako s osobami povinnými, neboť na počátku 90. let na ně byl převeden kromě tzv. historického majetku obcí⁵⁷ i majetek, k němuž uplatnily či uplatní restituční nárok oprávněné osoby. Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, „[d]o vlastnictví obcí nepřecházejí rovněž věci z vlastnictví České republiky, k jejichž vydání uplatní nárok oprávněná osoba podle zvláštního předpisu.“ Podle názoru Ústavního soudu „[v]e vztahu k obcím se tak jedná o výhradu, která dle svého smyslu má zabránit kolizím práv a nároků obcí (jako eventuálních nových nabyvatelů) a oprávněných osob (budoucích restituentů). Ústavní soud ve své judikatuře v souvislosti s restitučními spory proto již opakovaně uvedl, že obec nemůže své vlastnické právo odvozovat podle zákona č. 172/1991 Sb. tam, kde předmětné nemovitosti nepředstavují tzv. historické vlastnictví obce.“⁵⁸ Judikatura se ustálila na stanovisku, dle něhož podle zákona č. 172/1991 Sb. vlastnictví k nemovitostem dotčeným následnými restitucemi (které byly vyvolány např. pozdějším zákonem o půdě) na obce *de iure* přechází, ovšem spolu s povinností „vydat majetek oprávněným osobám dle předpisů restitučních.“⁵⁹ K eventuálnímu postavení obcí jako osob povinných lze proto odkázat na souhrnné stanovisko Ústavního soudu, dle něhož, na rozdíl od navrácení historického majetku obcí, měl *„přechod jiného majetku určeného k budoucí restituci na obce zcela specifickou, formální povahu, kdy postavení obce jako osoby povinné v restitučním procesu nebylo Ústavním soudem nikdy zpochybněno ... Ústavní soud naopak již v minulosti výslovně uvedl, že vydání majetku v restitučním procesu ze strany obce oprávněné osobě není zásahem do územní samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ... V žádném z uvedených rozhodnutí, jak je již zřejmé, Ústavní soud neshledal ani porušení práva plynoucího z čl. 11 Listiny.“*⁶⁰ V tomto – teoretickém – případě jsou tedy možnosti soudní obrany povinné osoby minimální.

⁵⁶ náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 47

⁵⁷ Jedná se o zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, kterým ve smyslu § 1 a 2 *ex lege* přešel na obce majetek, který obce vlastnily ke dni 31. prosince 1949, tedy především tzv. historický majetek obcí; ovšem kromě jiného a s řadou výjimek.

⁵⁸ náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 51; srov. dále náleží sp. zn. II. ÚS 411/99 ze dne 9. 2. 2000 (N 23/17 SbNU 167); náleží sp. zn. I. ÚS 84/05 ze dne 1. 2. 2006 (N 29/40 SbNU 233)

⁵⁹ srov. např. usnesení ze dne 19. listopadu 2009 sp. zn. III. ÚS 1357/09 (ve SbNU nepublikováno); náleží sp. zn. IV. ÚS 346/98 ze dne 12. 10. 1998 (N 122/12 SbNU 187); náleží sp. zn. II. ÚS 2277/07 ze dne 21. 5. 2008 (N 95/49 SbNU 419); usnesení Ústavního soudu ze dne 31. října 2007 sp. zn. III. ÚS 801/06; usnesení ze dne 16. srpna 2007 sp. zn. III. ÚS 1602/07; usnesení ze dne 27. července 2000 sp. zn. IV. ÚS 124/99; usnesení ze dne 17. ledna 2002 sp. zn. IV. ÚS 477/01; ze dne 1. března 2000 sp. zn. I. ÚS 448/98 (ve SbNU nepublikována)

⁶⁰ náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 52

Pokud v minulosti vystupovaly jako povinné osoby i (soukromé) **osoby fyzické a právnické, což rovněž není případ návrhu zákona** o majetkovém vyrovnání, stalo by se zcela nepochybně uplatnění majetkových nároků předmětem soudních sporů, neboť na straně těchto povinných subjektů by mohla být dovozována v kontextu dvou desetiletí nečinnosti zákonodárce dobrá víra, vydržení, porušení principu právní jistoty, a tedy v zásadě zásah do vlastnických práv, a to jak ve smyslu čl. 11 Listiny, tak ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ve prospěch povinných osob by musel existovat mechanismus rozumného a přiměřeného vypořádání odnímaného vlastnického práva. Nutno upozornit, že na mezinárodní úrovni se judikatura štrasburského Evropského soudu pro lidská práva posunula do té roviny, kdy v zásadě poskytuje vyšší právní ochranu osobám povinným než osobám, do jejichž vlastnických práv bylo komunistickým režimem zasaženo. Tento přístup kulminoval ve věci Pinc a Pincová proti České republice⁶¹ a projevil se i v dalších věcech Pešková proti České republice⁶² či Otava proti České republice.⁶³

V současné době na uvedené závěry dále reaguje česká vnitrostátní judikatura, která se snaží poskytnout osobám oprávněným (obětem komunistického režimu) obdobný standard ochrany, jakou poskytuje zmíněná judikatura Evropského soudu pro lidská práva osobám povinným (fyzickým osobám, které byly komunistickým režimem zvýhodněny). Nejvyšší soud v jednom ze svých nedávných rozsudků uvedl, že **jestliže se ve výjimečných případech zhojuje neadekvátnost poskytnuté náhrady za kupní cenu těm osobám, které – jako povinné a kdysi zvýhodněné – nemovitosti v restituci pozbyly (§ 4 odst. 2 zákona č. 87/1991 Sb.), pak je tím spíše spravedlivé (a minori ad maius) postupovat obdobně v případech oprávněných restituentů, kterým nemovitosti nemohly být vráceny a musí jim být poskytnuta finanční náhrada.**⁶⁴

7.1 Princip zamezení vzniku nových křivd

V této souvislosti je nutno zmínit **princip zamezení vzniku nových křivd** v restitučním procesu. Zdá se, že uvedený koncept plynoucí z judikatury Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva je v politickém diskurzu významně dezinterpretován. Tento princip je spojen právě s eventualitou, že **osobou povinnou** bude **fyzická nebo právnická osoba** odlišná od státu a zároveň proces restitucí nebude zohledňovat konkrétní okolnosti, za nichž majetek v rozhodném období nabyt, zejména vynaloženou protihodnotu (kupní cenu), trvající dobrou víru o právním původu nemovitosti, výši vlastních prostředků vynaložených na přivedení nemovitosti do stavu v době restituce (investice) a podobně. K nové majetkové

⁶¹ Rozsudek Pinc a Pincová proti České republice ze dne 5. listopadu 2002, stížnost č. 36548/97

⁶² Rozsudek Pešková proti České republice ze dne 26. listopadu 2009, stížnost č. 22186/03

⁶³ Rozsudek Otava proti České republice ze dne 27. května 2010, č. 36561/05

⁶⁴ rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, ze dne 16. 5. 2011

křivdě pak dochází na straně povinné osoby, například pokud je nucena restituovanou nemovitost vydat bez další kompenzace ohledu na výše uvedené právně relevantní okolnosti, přičemž tato osoba sama původní majetkovou křivdu nezpůsobila (byl to stát). Takto nahlíží na nebezpečí nových křivd restituční zákonodárství i v dalších postkomunistických zemích⁶⁵ i český Ústavní soud, který konstatuje, že „[d]emokratický zákonodárce je při koncipování předpisů zmírňujících (zejména) majetkové křivdy obecně omezen jednak faktickým stavem dotčených věcí (jejich faktickou existencí) a zároveň limitován imperativem minimalizace újmy jednak na jiných právech chráněných zájmech (např. veřejný zájem), jednak na základních právech ve vztahu **ke vzniku majetkových křivd nových** [ať už kterékoliv straně; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 71/04 ze dne 17. 5. 2005 (N 109/37 SbNU 421; 272/2005 Sb.), část III. B], **a to ve vztahu k osobám odlišným od státu, které dotčené nemovitosti v mezidobí po protiprávním zásahu státu eventuálně nabyly v dobré víře.**“⁶⁶

V tomto ohledu je proto nepřipadné vytýkat návrhu zákona, že může způsobit nové křivdy, neboť při vymezení osob povinných v § 5 návrhu (jak je uvedeno shora) je tento **účinek pojmově vyloučen**, a to zjevně v rozsahu jak naturální restituce, tak finanční kompenzace ve smyslu § 15 návrhu zákona, když podle ustanovení § 15 odst. 4 vyplácí náhradu Ministerstvo kultury. Rovněž považujeme za pojmově vyloučené, aby stát prostřednictvím restitucí způsobil protiústavní zásah do vlastnického práva sobě samému, a této majetkové křivdy se následně dovolával u soudů.

8 Otázka zásahu do právní sféry třetích osob

O odlišnou právní problematiku se jedná v druhé části dotazu ve vztahu k eventuálním právním nárokům třetích osob, tedy těch, které nebyly oprávněnou osobou podle žádného z restitučních zákonů, ačkoliv jim jinak mohla být způsobena křivda.

Především nutno předeslat, že o co více je samotná myšlenka vzniku jakéhokoliv majetkového nároku osobám, kterým návrh zákona o majetkovém vyrovnání žádný nárok nepřiznává, o to méně je podložena jakoukoliv právní argumentací. Především není nikde uváděno, o jaké skupiny osob by se mělo jednat, což znemožňuje právní posouzení.

Ve vztahu k **právníckým osobám** nutno zdůraznit, že základní překážkou pro jejich reálné zařazení do okruhu oprávněných osob, je **fakt jejich zániku bez právního nástupce** po roce 1948, na rozdíl od osob fyzických. Pokud tedy právnícké osoby v drtivé většině přestaly

⁶⁵ Viz. Malenovský, J. „Právo na restituci“ ve státech střední a východní Evropy ve světle judikatury evropské komise a evropského soudu pro lidská práva. *Právník*, Praha, Academia. ISSN 0324-7007, 2003, vol. 142, č. 6, s. 544.

⁶⁶ nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 34

právně existovat, není subjektu, jemuž by mohla být zmírňována majetková křivda. Opětovné založení právnické osoby se stejným názvem, právní formou i eventuální vnitřní strukturou, po roce 1989, nelze považovat za právní nástupnictví.

V tomto smyslu je pro církve a náboženské společnosti charakteristické, a to na rozdíl od dalších právnických osob, obchodních společností apod., že trvají kontinuálně a je tedy zachována totožnost subjektu, jemuž byla způsobena majetková křivda, eventuálního právního nástupce a oprávněné osoby podle návrhu zákona o majetkovém vyrovnání. Tato skutečnost bude předmětem individuálního posouzení v případě každé vydávané věci. Postačí nyní odkázat na závěru nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 34/06 k tzv. historickým právnickým osobám.⁶⁷

Pokud jakékoliv neuspokojené majetkové nároky třetích osob restitučního charakteru budou existovat ke dni účinnosti zákona, nepochybně jejich existence tímto zákonem nebude dotčena, neboť jeho ustanovení jsou dostatečně určitá, zejm. v rozsahu okruhu oprávněných osob, povinných osob, okruhu dotčeného majetku, okruhu majetku, který se nevydává apod., přičemž nelze očekávat, že by tato poměrně standardizovaná ustanovení (vzhledem k předchozím restitučním zákonům) skrývala předkladatelem nezamýšlený obsah.

Konečně lze poukázat na to, že zmiňovaná konstrukce se nejeví jako udržitelná ani v kontextu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, který konstatoval protiústavní stav, **avšak nikoliv s odkazem na rovnost mezi dřívějšími restituenty a církevními subjekty**, nýbrž s odkazem na jiná ustanovení ústavního pořádku. Tvrzení, že návrh zákona o majetkovém vyrovnání způsobí protiústavní diskriminaci osob, jež nebyly zařazeny mezi osoby oprávněné podle dřívějších zákonů, by byl založen na tezi, že stávající protiústavní stav není možno ústavně konformním způsobem odstranit, neboť po zařazení církevních subjektů bude stále existovat domněle diskriminovaná určitá skupina subjektů, které do restitučních zákonů zařazeny nejsou.

8.1 Vyloučení takových nároků dosavadní praxí

Je možno vyloučit dotčení právní sféry třetích osob, již jen z toho důvodu, že dosud žádný restituční zákon z celé řady za posledních dvaceti let takové účinky neměl.⁶⁸ Přitom řada z nich měla mnohem širší okruh oprávněných subjektů, větší objem převáděných nemovitostí⁶⁹ a zároveň se řada z nich týkala právnických osob, především:

- zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd;

⁶⁷ nálezu Ústavního soudu ze dne 26. listopadu 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06.

⁶⁸ Ke specifické otázce podmínky *trvalého pobytu* viz nálezy zmíněné dále.

⁶⁹ To se týká zejm. zákona o mimosoudních rehabilitacích a zákona o půdě.

- zákon č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy, a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací a související zákon č. 232/1991 Sb., o podmínkách a způsobu navrácení majetkových práv;
- zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého;
- zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí;
- zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži;
- zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem

Jakkoliv v určitých případech obecné soudy nebo Ústavní soud vyhověly nárokům, které svou povahou mohly spadat pod restituční materii, avšak byly opřeny o obecnou právní úpravu, není nám znám případ, kdy by soudy konstatovaly vznik právního nároku z titulu „diskriminace“ a „nerovnosti.“⁷⁰ Jinými slovy řečeno, nepochybně nelze vyloučit žaloby třetích mimo restituční předpisy, ale bude se jednat o mimořádné případy, kdy nárok má samostatný právní základ, a to nezávisle na existenci či neexistenci zákona o majetkovém vyrovnání či jakéhokoliv jiného restitučního zákona. Pokud by tedy český právní řád (ústavní pořádek) umožňoval vznik právního nároku jen z toho titulu, že určitý subjekt nebyl zařazen mezi oprávněné osoby, dávno by takové žaloby byly uplatněny, neboť v průběhu 20 let na to dotčený subjekt měl nepochybně dostatek času a nejméně šest podkladů (zákony výše) pro tvrzenou diskriminaci.

8.2 Určení mezí restitučních zákonů – okruh oprávněných osob

Rozhraničení mezi osobami oprávněnými a osobami, kterým podle zákona nárok nepřísluší, a k vyloučení možné protiústavní nerovnosti již bylo v minulosti přezkumu Ústavním soudem a tyto závěry platí dosud. Nutno podotknout, že se jednalo o případy, na rozdíl od současných nejasných veřejných prohlášení, v nichž otázka rovnosti a diskriminace byly naopak zcela klíčovou.

Jednalo se o otázku ústavnosti podmínky státního občanství, přičemž otázka diskriminace osob jen na základě státního občanství je nepochybně otázkou mimořádného ústavněprávního významu.

⁷⁰ Již zmíněný náleze ve věci tzv. Schwarzenberské hrobky

Zákon o půdě ve svém ustanovení § 4 odst. 1 stanoví, že „[o]právněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní Republiky [...]“. Zákon o mimosoudní rehabilitaci v § 3 odst. 1 stanoví, že „[o]právněnou osobou je fyzická osoba [...], pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky. Oproti tomu zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, uvedené omezení nemá.

Ze zákona o půdě byla sice odstraněna podmínka trvalého pobytu na území republiky, a to nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/95,⁷¹ a totéž bylo učiněno ve vztahu k zákonu o mimosoudních rehabilitacích nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/94,⁷² ovšem **podmínka státního občanství v obou zákonech zůstala.**

K ústavní konformitě kritéria státního občanství se v kontextu tvrzené nerovnosti a diskriminace vyjadřoval Ústavní soud opakovaně, a to **vždy negativně** ve vztahu k nárokům osob, které měly být při přiznání restitučních nároků jiným oprávněným osobám protiústavně diskriminovány.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/96⁷³ posuzoval Ústavní soud návrh na zrušení části zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to ustanovení § 3 odst. 1 ve slovech „pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky.“ Návrh byl zamítnut, s tím (kromě jiného) není v rozporu s principem rovnosti a nediskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud **odmítl absolutní chápání principu rovnosti**, přičemž konstatoval (ve shodě s dřívější judikaturou), že „rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako **rovnost relativní**, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy“ (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu, zakládajícího nerovnost, je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/98⁷⁴ ve věci návrhu na zrušení části zákona o půdě rovněž odkázal Ústavní soud na svou dosavadní judikaturu, dle „je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytl méně výhod než jiné. Může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty. Takovou veřejnou hodnotou je nepochybně i princip právní jistoty, neboť zásahy do nově vzniklých právních poměrů by pokračujícími změnami signalizovaly i do budoucna stav trvající destabilizace, nehledě na vytváření prostoru pro nové a nové spory o právech již nabytých.

⁷¹ Pl.ÚS 8/95 ze dne 13. 12. 1995 (29/1996 Sb.; N 83/4 SbNU 279)

⁷² Pl.ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (164/1994 Sb.; N 38/1 SbNU 279)

⁷³ Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (185/1997 Sb.; N 67/8 SbNU 163)

⁷⁴ Pl. ÚS 24/98 ze dne 22. 9.1999 (234/1999 Sb.; N 127/15 SbNU 211)

Rovněž v nálezu Pl. ÚS 9/99,⁷⁵ který se týkal zákona o mimosoudních rehabilitacích, vyloučil Ústavní soud, že by úvaha zákonodárce, která rozlišuje restituenty podle objektivního kritéria státního občanství, znamenala protiústavní nerovnost.

V rovině mezinárodního práva lze poukázat na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Gratzinger a Gratzingerová proti České republice z 10. 7. 2002, stížnost č. 39794/98 a rozsudek Poláček a Poláčková proti České republice z 10. 7. 2002, stížnost č. 38645/97.

Nad rámec uvedeného je nutno připomenout, že ani v případě církevních subjektů, kterých se návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi týká, nebylo jejich postavení ve vztahu dřívějším restitučním zákonům nikdy v judikatuře hodnoceno jako nerovné postavení a diskriminace v rozporu s čl. 1 či čl. 3 odst. 1 Listiny, a především o tento argument není opřen ani klíčový nálezný pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, který je založen na specifických důvodech, které nesvědčí obecně všem osobám, které usilují o postavení oprávněných osob.

S odkazem na výše uvedené obecné závěry lze uzavřít, že dosavadní judikatura obecná (v úvodu) i zvláštní v otázce rovnosti osob oprávněných a diskriminace osob vyloučených z restituce nedává podklad pro zákonodárcem nezamýšlený dopad zákona o majetkovém vyrovnání v budoucnu, tím, že by se dotkl právní sféry třetích osob a umožnil jim uplatnit nově vzniklé nároky (vzniklé z titulu diskriminace).⁷⁶

I jen teoretická možnost vzniku takového právního nároku by vyžadovala **existenci subjektu, který by z účinků návrhu zákona o majetkovém vyrovnání byl na základě protiústavního kritéria vyloučen, ačkoliv podle ostatních kritérií je s církevními subjekty právně zaměnitelný, přičemž splňuje účel zákona, jímž je zmírnění následků některých majetkových křivd, vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi a obnovení majetkové základny církví a náboženských společností a svobodného a nezávislého postavení církví a náboženských společností.**⁷⁷ O existenci takového subjektu nám není nic známo.

8.3 Určení mezi restitučních zákonů – časová hranice 25. 2. 1948

Kromě výše naznačeného hlediska určení okruhu oprávněných osob, jeví se v souvislosti s návrhem zákona jako vhodné zmínit dosavadní soudní i ústavněprávní závěry k restitučnímu

⁷⁵ Pl. ÚS 9/99 ze dne 6.10.1999 (289/1999 Sb.; N 135/16 SbNU 9)

⁷⁶ V celém textu abstrahujeme od dalších enormních potíží, které by přineslo formulování takové žaloby v civilistickém smyslu.

⁷⁷ Viz preambule návrhu zákona.

titulu, uvedenému v návrhu zákona v § 5 písm. a) dle něhož se za majetkovou křivdu (kromě jiného považuje) „*odnětí věci bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy*[...].”

Jakkoliv se nyní nevyjadřujeme k odborné úrovni veřejné a politické diskuze k otázce tzv. církevních restitucí, nelze pominout, že uvedené ustanovení může na první pohled vyvolat pochybnosti o „*prolomení*“ či „*neprolomení*“ časové hranice 25. 2. 1948. Když pomineme, že uvedená časová hranice byla již několikrát „*prolomena*,“⁷⁸ a to jak zákonodárcem,⁷⁹ tak Ústavním soudem,⁸⁰ nutno zdůraznit, že konstrukce použitá v návrhu zákona tuto hranici nepřekračuje. Veškerá ustanovení zákona je především nutno vykládat ve smyslu návrhem zákona (a dalšími restitučními zákony) definovaného „*rozhodného období*,“ jež je vymezeno obdobím od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 (§ 1).

8.3.1 Podstata majetkové křivdy

Původním záměrem zákonodárce v roce 1947 bylo provést tzv. revizi 1. pozemkové reformy.

K tomu byly přijaty tyto předpisy:

- zákon č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy, účinný od 12. 8. 1947
- vládní nařízení č. 194/1947 Sb., o soupisu pozemkového majetku pro revisi první pozemkové reformy a o jejím vyznačení ve veřejných knihách, s účinností od 18. 12. 1947
- vládní nařízení č. 1/1948 Sb., kterým se provádějí některá ustanovení zákona o revisi první pozemkové reformy, s účinností od 9. 1. 1948
- zákon č. 44/1948 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o revisi první pozemkové reformy, s účinností od 14. 4. 1948

Zákon č. 142/1947 Sb. ve svém § 7 předpokládal, že za převzatý (vyvlastněný) pozemkový majetek a zbytkové statky budou vyplaceny náhrady.

Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodování podle tohoto zákona (realizace vyvlastnění) spadalo až za 25. 2. 1948, tedy **do rozhodného období**, nebyly zároveň v řadě případů ani vypláceny předvídané náhrady, čímž **vznikla majetková křivda**.

⁷⁸ Rozumí-li se tím dnešní změna vlastnických poměrů, které nastaly před touto časovou hranicí.

⁷⁹ Zákon č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb.; rovněž zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ Nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27)

Uvedený restituční titul tedy dopadá na situace, kdy vyvlastnění proběhlo jednak v rozhodném období a zároveň kumulativně **v rozporu se zákonem č. 142/1947 Sb.**

Tvrzení, že stanovení uvedeného restitučního titulu „prolamuje“ časovou hranici 25. 2. 1948, může pramenit z různých zájmů, rozhodně však ne ze znalosti platného práva.

Již zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), od doby své účinnosti od 24. 6. 1991, totiž **v ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) tento restituční titul dávno obsahuje**, což je vyjádřeno slovy: „*Oprávněným osobám budou vydány nemovitosti, které přešly na stát nebo na jinou právnickou osobu v důsledku [...] odnětí bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy [...].*“

Právní doktrínou je uvedený restituční titul považován za jeden ze „*základních restitučních titulů*“ spadajících do rozhodného období.⁸¹

V restitučních věcech, které byly založeny na ustanovení § 6 odst. 1) písm. b) zákona o půdě, přímo či nepřímo plyne z judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího soudu, že **nebylo nikdy zpochybněno** principiální zařazení uvedeného restitučního titulu do rozhodného období (pochopitelně ve věcech, v nichž tomu skutečně tak bylo).⁸²

Ve vztahu k materiálnímu náhledu na kritérium rozhodného období je možno například (namátkou) poukázat na postup podle zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, dle něžž byly rehabilitovány i osoby, které byly v prvních letech po komunistickém převratu ve zmanipulovaných trestních procesech odsouzeny z politických a jiných persekučních důvodů podle zákona č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích, ze dne 27. května 1852 (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 12. 2002, sp. zn. 4 Tz 69/2002). Ani v tomto případě nelze tvrdit, že se nejedná o křivdu spadající do rozhodného období, neboť považujeme za zřejmé, že není rozhodné datum přijetí zákona, nýbrž okamžik individuálního rozhodnutí ve vztahu k osobě stížené křivdou (odsouzení, resp. okamžik přechodu vlastnictví na stát v nyní pojednávaném kontextu; k tomu *de lege lata* § 32 odst. 2 zákona o půdě).

⁸¹ Průchová, I. Restituce majetku podle zákona o půdě. C. H. Beck, Praha, 1997, s. 5.

⁸² Namátkou nálezy sp. zn. II. ÚS 131/96 ze dne 24. 9. 1997 (N 107/9 SbNU 29); II. ÚS 94/98 ze dne 27. 4. 1999 (N 62/14 SbNU 57); *a contrario* usnesení sp. zn. I.ÚS 101/03 ze dne 22. 3. 2005; usnesení II. ÚS 1615/09 ze dne 23. 7. 2010; III. ÚS 1696/10 ze dne 12. 8. 2010; I. ÚS 400/12 ze dne 21. 6. 2012; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2011, sp. zn. 28 Cdo 5254/2009; rozsudek ze dne 16. 8. 2000, sp. zn. 24 Cdo 1021/2000; rozsudek ze dne 6. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 553/2011; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2012, sp. zn. 28 Cdo 894/2010;

Ve světle výše uvedených závěrů **nelze**, v předestřené obecné rovině, **nalézt oporu pro tvrzení, že přijetím zákona o majetkovém narovnání by měla vzniknout protiústavní nerovnost** mezi oprávněnými osobami podle návrhu zákona a osobami, které byly z předchozích restitučních zákonů vyloučeny. Pokud by taková protiústavní nerovnost měla vzniknout, stalo by se tak nepochybně již na základě mnoha dalších restitučních a rehabilitačních zákonů, u nichž však Ústavní soud již opakovaně protiústavní dotčení právní sféry vyloučil (nejmarkantněji v otázce státního občanství).

V Brně dne 3. 9. 2012

Petr Jäger