

# Odborné stanovisko

ve věci eventualit soudních sporů ve věcech vypořádání historického církevního majetku „neuspokojených“ církevních subjektů, v případě, že jejich „mateřská“ církev uzavře se státem smlouvu o vypořádání.

---

**Petr Jäger<sup>1</sup>**

K dotazu MKČR v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.<sup>2</sup>

## Obsah

1. Úvodní poznámky .....	2
2. Konstrukce vypořádání „veškerých nároků“ .....	2
3. Statutární orgán církve .....	3
4. Dostupné závěry Ústavního soudu.....	5
4.1 Dílčí závěr.....	5
5. Vztah restitučního zákona a obecných předpisů .....	6
6. Ke vztahu restitučních předpisů a tzv. Benešových dekretů.....	8
7. K extenzivní interpretaci rozhodného období.....	12

---

<sup>1</sup> Mgr. Petr Jäger, Ph.D. Autor je asistentem soudce Ústavního soudu ČR a vyučuje na Katedře ústavního práva a politikologie 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 náboženská společnost 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).

<sup>2</sup> 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)

## 1. Úvodní poznámky

Vzhledem ke konkrétnosti dotazu se zaměřujeme na situaci Církve římskokatolické, která má největší počet církevních právnických osob, jichž se týkají eventuální naturální restituce. Problematika má dvě nezávislé roviny, přičemž, jak uvádíme dále, otázka rozsahu oprávnění statutárních orgánů, resp. právního jednání ve věcech jednotlivých žalob, v souvislosti s koncepcí „smlouvy o vypořádání“ dle § 16 návrhu, nemusí nutně souviset s otázkou právního osudu žalob podaných podle obecných předpisů mimo nově přijatý restituční zákon. Domníváme se, že na celou problematiku tzv. církevních restitucí, po eventuálním přijetí návrhu zákona, dopadnou obecné principy, jimiž se dlouhodobě řídí vztah zvláštních restitučních předpisů a obecných předpisů (občanský zákoník).

## 2. Konstrukce vypořádání „veškerých nároků“

Návrh zákona o majetkovém vyrovnání váže vyplacení kompenzace za podmínky explicitní akceptace této náhrady za „**veškeré nároky za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává.**“ Toto kogentní ustanovení musí být podle § 16 odst. a) návrhu zákona jednou z nutných náležitostí smlouvy o vypořádání podle § 16 odst. 1. Prohlášení o vypořádání všech majetkových nároků (na konci procesu majetkového narovnání podle zákona) je tak zákonnou podmínkou pro vyplacení náhrady podle § 15 návrhu zákona, přičemž dotčená církev nemá možnost se od tohoto ustavení odchýlit a ve smlouvě jej modifikovat či přijmout s výhradou.

Tato konstrukce (kromě dále uvedených závěrů ke vztahu obecných a zvláštních předpisů) tedy vylučuje, aby se církevní subjekt mohl domáhat svého nároku mimo zákon o majetkovém vyrovnání (nad jeho rámec), neboť konstrukce zákona je nastavena tak, že vzdáním se majetkových nároků tyto zanikají a na jejich místo nastupuje finanční náhrada (pohledávka), konkrétně stanovená v § 15 návrhu zákona. Ustanovení § 16 odst. 1 pak již neumožňuje od uzavřené smlouvy odstoupit, či ji vypovědět v civilistickém smyslu, svůj smluvní souhlas tak dotčená církev již nemůže (např. po vyplacení části náhrad) vzít zpět.

Lze dále konstatovat, že pokud dotčená církev odmítne akceptovat výše uvedený zánik ostatních majetkových nároků, finanční náhrada se jí nevyplatí. Tímto není z povahy věci dotčeno právo uplatňovat nároky na fyzické vydání věci, vzniklé na základě zákona, a uplatněné v jeho intencích, a vyplacení příspěvku na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností dle § 17 návrhu zákona.

### 3. Statutární orgán církve

Podle § 16 odst. 4 návrhu zákona **za dotčenou církev** a náboženskou společnost uzavírá smlouvu o vypořádání **statutární orgán**.

Podle § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), platí, že církev a náboženská společnost se stává **právní osobou** registrací. Podle § 10 odst. 3 písm. d) musí tzv. základní dokument předkládaný při registraci obsahovat **označení orgánu církve a náboženské společnosti, který jedná jejím jménem s orgány veřejné správy a třetími osobami na území České republiky jako statutární orgán**, způsob jeho jednání a jeho ustavování a odvolávání, délku funkčního období jeho členů, popřípadě označení dalších orgánů církve a náboženské společnosti a orgánů řeholních institucí, které jsou oprávněny podávat návrhy podle tohoto zákona, rozsah tohoto oprávnění a způsob jednání jménem církve a náboženské společnosti.

Zákon o církvích a náboženských společnostech proto z důvodu právní jistoty obsahuje **zákonnou konstrukci statutárního orgánu**, který je oprávněn jednat jejím jménem **mj. s orgány veřejné správy**. Možno upozornit, že podle § 16 odst. 5 zákona o majetkovém vyrovnání je to Ministerstvo kultury, které doručí návrh smlouvy o vypořádání. To je orgánem veřejné správy nepochybně a rovněž **smlouvu o vypořádání podle § 16 návrhu zákona je možno považovat, vzhledem k jejímu obsahu, za záležitost týkající se církve jako celku**. V tomto ohledu se proto neuplatní ta ustanovení Kodexu kanonického práva, dle nichž je statutárním orgánem církve jako celku papež.<sup>3</sup> Tím není vyloučeno omezení jednatelského oprávnění.<sup>4</sup>

**Církev římskokatolická** (dále jen ustálená zkratka „ŘKC“) je registrována podle č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností, jako právnická osoba se sídlem 160 00 Praha 6 – Dejvice, Thákurova 676/3, IČ: 73 63 28 48. **Statutárním orgánem ŘKC je Česká biskupská konference**, zřízená Apoštolským stolcem jako sbor biskupů a je kolektivním koordinačním orgánem místních církví na území České republiky.

---

<sup>3</sup> Kříž, J. Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář. Praha : C.H.Beck, 2011, s. 166-167: „Ačkoliv je zřejmé, že hlavou této církve jako celku a tedy jejím reálným statutárním orgánem je podle jejích vnitřních předpisů římský biskup – papež (kán. 331 CIC/1983), na území České republiky jedná „jako statutární orgán“ Česká biskupská konference.“

<sup>4</sup> § 16 odst. 4 návrhu zákona s touto eventualitou počítá. Dle základního dokumentu a vnitřních předpisů např. ŘKC mohou činit její statutární orgány rozsáhlejší dispozice s majetkem jen s (písemným) souhlasem Apoštolského stolce.

Ze základního dokumentu<sup>5</sup> ŘKC plyne toto postavení České biskupské konference:

(čl. IV.1)

*Církev římskokatolická jakožto právnická osoba registrovaná v České republice je z pověření Apoštolského stolce oprávněna **jednat prostřednictvím České biskupské konference ve věcech týkajících se celé církve.***

(čl. IV.2)

*a) Česká biskupská konference jedná a rozhoduje **v záležitostech týkajících se celé církve** (souhrnu všech jejích složek), zejména ve věcech týkajících se změn základního dokumentu, zvláštních práv a uzavírání smluv o jejich výkonu.*

*b) Česká biskupská konference dále jedná ve věcech týkajících se samotné České biskupské konference a ve věcech všech dalších právnických osob v církvi, pokud není vymezeno oprávnění k jednání jiným osobám – viz čl. V odst. 1 až 3.*

*c) I ve věcech, kde je vymezeno oprávnění k jednání jiným osobám, je Česká biskupská konference oprávněná jednat za tyto jiné osoby v případech, kdy tyto jiné osoby nebudou moci na území České republiky samy z objektivních příčin jednat.*

(čl. VIII.1.1)

[...]

*Ve věcech uplatnění nároků k **vydání historického majetku** jedná statutární orgán samostatně a bez omezení.*

[...]

---

<sup>5</sup> Viz § 10 odst. 2 písm. d), odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech)

## 4. Dostupné závěry Ústavního soudu

Zdá se, že hledisko církve a náboženské společnosti jako jedné (hlavní) registrované právnické osoby, zvažoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, kde mimo jiné konstatoval, že do svých úvah zahrnuje (v kontextu § 29 zákona o půdě) „*entity existující s vlastní právní subjektivitou podle platného práva, ať už byly chápány jako církevní právnické osoby uvnitř církví a náboženských společností nebo vedle nich, které byly subjektem věcného práva k majetku, z něhož církve a náboženské společnosti čerpaly prostředky pro naplňování svých cílů, a jehož odejmutí proto pociťovaly jako majetkovou křivdu.*“<sup>6</sup> Ve vztahu k těmto subjektům bylo konstatováno tzv. legitimní očekávání, což je majetkový zájem spadající pod ochranu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.<sup>7</sup> Těmto subjektům (resp. jejich majetkovým nárokům) pak může být poskytnuta individuální soudní ochrana v konkrétním případě.<sup>8</sup> Zároveň je však nutno zdůraznit, že Ústavní soud rovněž dodal následující: „*K uvedenému Ústavní soud připouští, že určité specifikum tohoto subjektivního majetkového práva může – i s ohledem na uvážení zákonodárce – vyplynout ze samotné organizační podstaty jednotlivé církve nebo náboženské společnosti, kdy konkrétní podoba vypořádání nemusí směřovat vůči individuálním subjektům, nýbrž podle okolností i vůči církvi či náboženské společnosti jako celku. Přes uvedené musí zákonodárce respektovat principy, které plynou čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti (resp. fair balance). Pokud majetková křivda způsobená formálně jednotlivé církevní právnické osobě byla, s ohledem na organizační strukturu a vnitřní vazby církvi, zamýšlena a realizována jako akt protiprávní represe vůči celé (příslušné) církvi, zahrnuje pozitivní odpovědnost zákonodárce i uvážení vhodné podoby úpravy těchto celkových vztahů, s výhradou poskytnutí soudní ochrany v konkrétním případě.*“<sup>9</sup>

### 4.1 Dílčí závěr

Z výše uvedeného plyne, že zákonodárce má možnost směřovat majetkové vyrovnání **vůči církvi jako celku, neboť tato možnost plyne z objektivní struktury registrované církve jako celku**, jejíž jsou podle zákona o církvích a náboženských společnostech církevní právnické osoby („evidované právnické osoby“) toliko součástí (vedlejší právnické osoby). Zákon o církvích a náboženských společnostech tak obsahuje speciální úpravu.

<sup>6</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 55

<sup>7</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), body 77-91

<sup>8</sup> Srov. k tomu nález sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009; a contrario nález sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011; nález sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011; nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011

<sup>9</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 91

Domníváme se však rovněž, že naznačenou otázku jednatelství České biskupské konference či jiných církevních orgánů ve vztahu k nižším složkám, a tedy i otázku obsahu smluvního vztahu plynoucího ze smlouvy podle § 16 návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s ohledem na „*výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky dotčené církve a náboženské společnosti*“ [§ 16 odst. 2 písm. a)] není nutno v tomto kontextu (eventuálních individuálních soudních sporů) dále rozvíjet, neboť i v případě jakýchkoliv dalších pochybností subsidiárně nastupuje následující argumentace.

## 5. Vztah restitučního zákona a obecných předpisů

Dosud poskytovaná soudní ochrana individuálním nárokům církevních subjektů ve smyslu již zmíněných nálezů Ústavního soudu totiž nastupuje v situaci, kdy **existuje protiústavní mezera** v právu, kterou jsou obecné soudy povinny vyplnit soudcovským právem.<sup>10</sup> V okamžiku kdy zákonodárce vysloví svou vůli, tedy přijme předpokládaný zákon, jímž bude vypořádán historický majetek církví, stane se tento zákon součástí tzv. restitučního zákonodárství.

Ústavní soud opakovaně připomněl, že restituční předpisy tvoří komplex a je třeba je vždy vykládat v jejich vzájemné souvislosti, s ohledem na cíl, který byl jejich přijetím vytyčen.<sup>11</sup> Na uvedeném je založeno i stanovisko pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 22/05.<sup>12</sup> Tímto stanoviskem Ústavní soud vyslovil, že „*zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, je svojí povahou součástí restitučního zákonodárství.*“

V kontextu souvisejícího plenárního stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 se jednalo o vztažení negativních účinků,<sup>13</sup> které existence restitučního zákonodárství podle názoru Ústavního soudu přinesla, i na církevní subjekty.

Aktuální judikatura Ústavního soudu je tak 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 nabyvací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví*

<sup>10</sup> Zejm. nález sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009; nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011

<sup>11</sup> Viz např. IV. ÚS 691/01

<sup>12</sup> Stanovisko pléna ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (13/2006 Sb., ST 22/39 SbNU 515)

<sup>13</sup> Předmětem této statě není polemika s uvedeným stanoviskem, vůči němuž lze jinak vznést řadu výhrad, které však nemění nic na jeho většinové podpoře v plénu Ústavního soudu, a tedy i závaznosti pro jednotlivé senáty Ústavního soudu při jejich rozhodovací činnosti.

*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 speciální úpravou k předpisům obecným.*<sup>14</sup> 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 (eventuálně pozbyly právní prostředek ochrany vlastnického práva), pokud vůbec toto vlastnické právo (ke dni účinnosti restitučního zákona) existovalo.

**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.“**<sup>15</sup>

Pokud tedy zákonodárce zaplní protiústavní mezeru v právu přijetím zákona, kterým vypořádá historický majetek církví (návrh zákona o majetkovém vyrovnání), bude mít při aplikaci práva nepochybně **přednost vůle zákonodárce** vyjádřená v zákonu, např. co do vymezení okruhu oprávněných osob a stanovení rozsahu restituovaného majetku, před soudcovským právem, které pouze „dočasně“ nahrazuje „*protiústavní nečinnost zákonodárce.*“

V takovém případě budou platit již ustálené principy judikatury Ústavního soudu, dle nichž obecnými (vlastnickými) žalobami „nelze obcházet smysl restitučního zákonodárství.“ Na základě této doktríny končily žaloby jakýchkoliv osob, jimž nesvědčil explicitní restituční titul, neúspěchem. Pro uplatnění této doktríny v minulosti postačí odkázat na „*vyčkávací*“ období let 2005 – 2011, v nichž byly tyto závěry aplikovány tím způsobem, že **ústavní stížnosti církevních subjektů byly s odkazem na budoucí zákon odmítány**,<sup>16</sup> což se vzhledem k neúměrné době, po kterou zákonodárce zůstal nečinným, bylo opět změněno v průběhu roku 2011, avšak toliko za přesně vymezených (dočasných) podmínek.

---

<sup>14</sup> Stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (477/2005 Sb.; ST 21/39 SbNU 493)

<sup>15</sup> Nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 (N 22/40 SbNU 169)

<sup>16</sup> nález sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 (N 23/36 SbNU 287); stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05; usnesení ze dne 19. ledna 2006 sp. zn. II. ÚS 687/04 (ve SbNU nepublikováno) a řada rozhodnutí navazujících

Lze tedy předpokládat, že po odstranění protiústavního stavu vymezeném v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bude obecnými soudy aplikována opět doktrína **speciality restitučních zákonů**, která již nyní dopadá na všechny ostatní typy restitucí (resp. na osoby, které nebyly zahrnuty mezi osoby oprávněné). Pokud tedy bude existovat církevní subjekt, na nějž nebude dopadat některý z restitučních titulů dle nového zákona, resp. respektive jeho uspokojení bude bránit některá z výhrad v § 8, dle nějž nelze určité věci vydat ve veřejném zájmu, bude žaloba tohoto subjektu podaná **podle obecných předpisů** (vindikační, určovací), soudem pravděpodobně odmítnuta, a to se stejnou argumentací, s jakou jsou odmítány obecné žaloby všech ostatních osob, jimž nebyl zákonodárcem přiznán žádný restituční titul.

Nutno zvláště zdůraznit, že obavy o osud uvedených žalob církevních subjektů, by byly zcela bezpředmětné, pokud by se mělo jednat o požadavek na zmírnění majtkové křivdy nastalé **před rozhodným obdobím**, což se týká valné většiny případů aplikace tzv. Benešových dekretů.<sup>17</sup> Na takový případ by zcela dopadly závěry zmíněného stanoviska Ústavního soud sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05, přijatého v souvislosti s nároky Františka Oldřicha Kinského spadajícími právě před rozhodné období. Na tom ničeho nemění ani plenární nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, který konstatoval zmiňovanou „protiústavní nečinnost zákonodárce,“ ovšem **ve vztahu k rozhodnému období po 25. 2. 1948.**

## 6. Ke vztahu restitučních předpisů a tzv. Benešových dekretů

S ohledem na speciální ustanovení § 8 písm. h) návrhu zákona o majtkovém vyrovnání a pochybnostem, které byly vůči návrhu zákona o majtkovém vyrovnání vneseny stran údajného „*prolomení Benešových dekretů*“ prostřednictvím žalob původních vlastníků soudní cestou mimo režim návrhu zákona, připojujeme dále zvláštní rozbor této problematiky. Jak bude vysvětleno dále, **judikatura Ústavního soudu i při respektu k vymezenému rozhodnému období nevyklučuje, že aplikací tzv. Benešových dekretů mohla v rozhodném období vzniknout majtková křivda. Kogentní ustanovení § 8 písm. h) návrhu zákona o majtkovém vyrovnání však i přesto vydání tohoto majtku oprávněným osobám vylučuje.**

Demokratický zákonodárce po roce 1989 musel respektovat především časový faktor, tj. skutečnost, že po tak dlouhé době není náprava všech pochybení uskutečnitelná. Posuzovat platnost a účinky správních nebo jiných aktů, na jejichž základě docházelo k převodům vlastnictví, je po tak dlouhé době velmi obtížné až nemožné.<sup>18</sup> V tomto lze setrvat na hranici

---

<sup>17</sup> Nyní zvláště dekry prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majtku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa a č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majtku a Fondech národní obnovy.

<sup>18</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 107/04 ze dne 16. prosince 2004



25. 2. 1948, ačkoliv ta byla v minulosti několikrát ve výjimečných případech „*prolomena*“,“<sup>19</sup> a to jak zákonodárcem,<sup>20</sup> tak Ústavním soudem.<sup>21</sup>

Ústavní soud dlouhodobě vytvářel judikaturu, podle které ke konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. došlo „s okamžitou platností a bez náhrady“ (§ 1 odst. 1), takže právním důvodem konfiskace je samotný dekret, nikoliv až následná správní rozhodnutí.<sup>22</sup> Obdobně to platilo i pro konfiskaci podle dekretu č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů<sup>23</sup>. **Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že právním důvodem konfiskace je samotný dekret, přičemž však je nutno zkoumat, zda v rozhodném období nedošlo k jeho zneužití.** Ústavní soud rovněž uvedl, že podporuje tendenci obecných soudů přezkoumávat, zda rozhodnutí orgánu vydané v období nesvobody bylo či nebylo důsledkem politické persekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody.<sup>24</sup>

Ústavní soud k institutu tzv. rozhodného období uvedl, že jeho konkrétní stanovení k datu 25. 2. 1948 odpovídá datu nástupu režimu, který zcela vědomě, programově a trvale porušoval principy právního státu. Stanovení tohoto data nelze vykládat tak, že by zákonodárci považoval „předúnorový“ režim zcela a bezvýjimečně za režim respektující principy právního státu, ale pouze za výraz politické shody v otázce, zda k restitucím přistoupit a pokud ano, jakým způsobem. Zároveň však Ústavní soud uvedl, že **počátkem procesu zániku demokracie u nás byl již mnichovský diktát a že demokracii do určité míry negoval i poválečný režim Národní fronty.** Ostatně tento náhled na období tzv. třetí republiky je obsažen v řadě nálezů Ústavního soudu.<sup>25</sup>

Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil přímo k legislativě v období od skončení druhé světové války do únorových událostí roku 1948, a to např. v plenárním nálezu Pl. ÚS 14/94 (vyhlášen pod č. 55/1995 Sb.), kterým rozhodoval o návrhu na zrušení dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy. Vyslovil se v tom smyslu, že jde o normativní akt, který již splnil svůj účel a „*po dobu více než čtyř desetiletí nezakládá právní vztahy a nemá tudíž již nadále konstitutivní charakter. A proto nelze dnes za uvedené situace zkoumat jeho rozpor s ústavním zákonem nebo*

<sup>19</sup> Rozumí-li se tím dnešní změna vlastnických poměrů, které nastaly před touto časovou hranicí.

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> Nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27)

<sup>22</sup> nález sp. zn. I. ÚS 129/99 ze dne 13. 6. 2000 (N 87/18 SbNU 243)

<sup>23</sup> nález sp. zn. II. ÚS 317/96 ze dne 17. 12. 1997 (N 166/9 SbNU 425)

<sup>24</sup> nález sp. zn. I. ÚS 15/98 ze dne 19. 1. 1999 (N 7/13 SbNU 45)

<sup>25</sup> Zejm. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/97 ze dne 25. 3. 1998 (N 41/10 SbNU 277; 79/1998 Sb.)

*mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky, neboť takový postup by postrádal jakoukoliv právní funkci. Opačný postup by zpochybnil princip právní jistoty, jenž je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů.“ Uvedené lze vztáhnout i na dekrety prezidenta republiky další v tom smyslu, že v dnešní době již nevyvolávají účinky a zároveň je není možno v řízení před Ústavním soudem (ani soudy obecnými) přezkoumávat z hlediska jejich ústavnosti.*

Ve svém stanovisku pléna Pl. ÚS-st. 21/05 Ústavní soud dále uvedl, že „*musí připomenout, že ani na ... období let 1945 až 1948, nelze pohlížet jako na období právního nebo společenského poklidu, neboť toto období je charakteristické právě rozsáhlou snahou po rekonstrukci poměrů ve státě ve smyslu narovnání právního i hospodářského řádu zasaženého válkou a obdobím poválečným, mnohdy nedůslednou a chaotickou snahou přizpůsobit tento řád změnám již nastalým, včetně přesunu mas obyvatel v pohraničních oblastech souvisejícího nejdříve s nuceným odchodem českých obyvatel po uzavření Mnichovské dohody do vnitrozemí a aktuálním vylidněním těchto oblastí odsunem německého obyvatelstva na základě přijatého mezinárodního uspořádání. Na tuto snahu je však i nyní nutno pohlížet z hledisek historických, právních i společenských názorů tehdejších, nikoliv dnešních.“*

V rovině aplikace a interpretace restitučních předpisů týkajících se rozhodného období (resp. doby před ním) judikatura obecných soudů i Ústavního soudu vychází z teze, že při posouzení otázky, zda došlo k majetkové křivdě v tzv. rozhodném období, je třeba vyjít z toho, **kdy bylo o splnění podmínek dle dekretů prezidenta republiky z r. 1945 rozhodováno**, a zda byly splněny.<sup>26</sup> Tato doktrína vede k neúspěchu těch osob, které uplatňují restituční nárok, u nichž je však zároveň zjištěno, že proces konfiskace byl **završen před tzv. rozhodným obdobím**.<sup>27</sup>

Došlo-li k vydání konfiskačního rozhodnutí v rozhodném období, tj. od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, byť bylo vydáno na základě dekretu prezidenta,<sup>28</sup> soud je povinen zabývat se zkoumáním, zda toto správní rozhodnutí bylo vydáno v souladu s tehdy platnými právními předpisy tím spíše, že se jedná o věc restituční, kde společným jmenovatelem je snaha o zmírnění následků některých dalších majetkových křivd vzniklých v důsledku platnosti nebo zvláštního použití některých právních předpisů. Správní orgány ani soudy nejsou oprávněny k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období. Pokud jde o správní akty přijaté v tzv. rozhodném období, jsou uvedené orgány oprávněny v případech

<sup>26</sup> Např. rozsudek NS sp. zn. 28 Cdo 1136/2000 ze dne 31. 8. 2000; náleží sp. zn. IV. ÚS 56/94 ze dne 22. 6. 1995

<sup>27</sup> Namátkou usnesení sp. zn. I. ÚS 1874/11 ze dne 21. 9. 2011 (Otázka přechodu vlastnického práva byla pravomocně vyřešena v roce 1946, mimořádný opravný prostředek zamítl tehdejší Nejvyšší správní soud v roce 1947); usnesení II. ÚS 155/03 ze dne 24. 6. 2003 (poslední správní rozhodnutí - konfiskační výměr, byl ve věci majetku stěžovatele vydán dne 31.3.1947, tedy před rozhodným datem); usnesení sp. zn. III. ÚS 527/09 ze dne 2. dubna 2009 (předmětné nemovitosti přešly na stát v roce 1947 konečným rozhodnutím Zemského národního výboru v Praze); usnesení sp. zn. IV. ÚS 671/06 ze dne 17. února 2009 aj.

<sup>28</sup> Např. náleží II. ÚS 156/95 ze dne 14. 2. 1996; náleží sp. zn. III. ÚS 39/95 ze dne 13. 10. 1995

restitučních řízení posuzovat dopad těchto rozhodnutí z hlediska v úvahu přicházejících restitučních titulů, uvedených v restitučních předpisech.<sup>29</sup>

Ústavní soud konstatoval, že „[v]e smyslu dekretu č. 12/1945 Sb. přecházel konfiskovaný majetek na čs. stát dnem jeho účinnosti. Konfiskační výměr jako akt deklaratorní a zároveň prováděcí pak vymezoval, které nemovitosti jsou dekretem dotčeny. **Teprve konfiskačním výměrem, jako aktem správním, byla konfiskace majetku dovršena.**“<sup>30</sup>

V tomto duchu konfiskace majetku dle dekretu č. 12/1945 Sb. a 108/1945 Sb. je možno posuzovat jako zákonný důvod restituce tehdy, **nabylo-li rozhodnutí správního orgánu o konfiskaci právní moci a vykonatelnosti až po 25. 2. 1948.** Konfiskační dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. stanoví určující podmínky konfiskace v obecné rovině a sám o sobě je pro vyvolání konfiskačních účinků nepostačující. „V praxi Ústavního soudu se již vícekrát prokázalo, že konfiskace podle dekretů č. 12 a č. 108/1945 Sb. bylo totalitní mocí zneužito k zabavení majetku a k likvidaci třídních nepřátel, a to již v rozhodném období po 25. 2. 1948.“<sup>31</sup>

Pro zasazení aktu majetkové křivdy do rozhodného období tedy není rozhodný toliko okamžik vydání takového správního aktu, nýbrž okamžik jeho „právní moci a vykonatelnosti,“ která by měla nastat až po 25. 2. 1948.<sup>32</sup>

**Návrh zákona o majetkovém vyrovnání v § 8 písm. h) obsahuje vyluku z vydání věci, která se stala předmětem majetkové křivdy, pokud se jedná o věc konfiskovanou na základě dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, nebo dekretu prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy.**

**Pro aplikaci tohoto ustanovení není rozhodné, zda se jedná o věc konfiskovanou před rozhodným datem 25. 2. 1948 či po něm (zákon nicméně umožňuje vydání toliko věci dotčených v rozhodném období). Taková věc se tedy nevydává. Toto ustanovení nepochybně znemožňuje vydání nejen v restitučním řízení, ale i v řízení podle obecných předpisů (k tomu srovnej předešlé závěry stran restitučních a obecných předpisů).**

<sup>29</sup> Nález sp. zn. III. ÚS 225/96 ze dne 20. 2. 1997; nález sp. zn. IV. ÚS 738/01 ze dne 16. 6. 2003 a další rozhodnutí v něm citovaná

<sup>30</sup> nález ze dne 20. 10. 1999, sp. zn. II. ÚS 405/98; usnesení ze dne 16. března 2011, sp. zn. I. ÚS 1474/09

<sup>31</sup> nález sp. zn. II. ÚS 70/99 ze dne 2. 11. 1999; nález II. ÚS 22/94 ze dne 4. 10. 1995

<sup>32</sup> Např. usnesení sp. zn. II. ÚS 602/06 ze dne 22. února 2007, ale i řada výše citovaných vychází z existence „konečných“ rozhodnutí a „dovršených“ konfiskací; dále např. rozsudek NS sp. zn. 22 Cdo 2148/2001 ze dne 12. prosince 2002

## 7. K extenzivní interpretaci rozhodného období

Konečně je možno poznamenat, že výklad návrhu zákona, který byl v médiích publikován v posledních dnech,<sup>33</sup> dle něhož mají být návrhem zákona zmírněny **všechny křivdy bez ohledu na rozhodné období**, není opodstatněný.

Rozhodné období je v § 1 návrhu zákona vymezeno od 25. února 1948 do 1. ledna 1990, a to stejně jako v dalších restitučních zákonech.<sup>34</sup>

Ústavní soud ve své judikatuře dlouhodobě vybízí k extenzivnímu výkladu restitučních předpisů, s cílem dosáhnout účelu těchto zákonů, kterým je zmírnění majetkových křivd.

Předložený výklad, který otázku náhrady za nevydávané věci (§ 8) vyjímá z dosahu § 1 a jím vymezeného rozhodného období, však již jakýkoliv racionální extenzivní výklad výrazně přesahuje. Je založen na předpokladu, že na případ naturální restituce ustanovení § 1 a jím vymezené rozhodné období dopadá, ovšem na případ finanční kompenzace již ustanovení § 1 a jím vymezené rozhodné období nedopadá. Důsledkem takového výkladu by pak bylo, že finanční kompenzace za nevydávané věci by se nevztahovala na majetkové křivdy spadající do rozhodného období, nýbrž na **všechny majetkové křivdy vzniklé v historii bez časového omezení**. Tím by se měly rozumět nejen majetkové křivdy vzniklé v období 1945 – 1947 na základě dekretů prezidenta republiky, ale i konfiskace majetku nacistickou Německou říší po roce 1938, eventuální křivdy vzniklé pozemkovou reformou po roce 1919, zrušením řady klášterů císařem Josefem II. apod. Toto vynětí ustanovení § 8 a následně i § 15 a § 16 z dosahu vymezeného rozhodného období postrádá jakoukoliv logiku a není k němu důvod.

Takový výklad je ostatně dále v rozporu i se samotným textem zákona, dle jehož § 16 odst. 2 písm. a) obsahuje smlouva o vypořádání ustanovení, že finanční náhradou jsou vypořádány nároky vůči majetku, **„jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává.“** Z uvedeného dle našeho názoru neplyne nic jiného, než že finanční kompenzace se týká nevydávaných věcí, které jinak spadají do rozhodného období, a nikoliv že by se týkala jakýchkoliv věcí vyvlastněných mimo rozhodné období, tedy před 25. 2. 1948.

Dáváme na zvážení, zda účelu a textu zákona svědčí tento výše naznačený excesivně extenzivní výklad, či zda není přiměřenější takový výklad **všech ustanovení zákona**, který

<sup>33</sup> Např. <http://www.prvnizpravy.cz/sloupky/cirkevni-restituce-prolomi-benesovy-dekrety/> [navštíveno 1.9.2012]

<sup>34</sup> srov. např. § 4 odst. 1 zákona o půdě; § 1 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích; ale i § 2 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci

respektuje účel zákona vyjádřený v preambuli a vymezení rozhodného období dle § 1 návrhu (výklad teleologický).

**Dle našeho závěru se vymezení rozhodného období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 dle § 1 návrhu a účel zákona, kterým je zmírnění některých křivd v rozhodném období, vztahuje na všechna ustanovení zákona a představuje tak interpretační vodítko i pro výklad § 15 a § 16 v ustanoveních, týkajících se finanční náhrady. Bylo by proti explicitně formulovanému smyslu zákona některá ustanovení, zejména výluky z vydání věci dle § 8 návrhu, z celkové koncepce zákona vyjímát a interpretovat zcela izolovaně.**

V Brně dne 14. 9. 2012

Petr Jäger