

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy a soudce zpravodaje Davida Uhlíře, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Tomáše Lichovníka, ve věci ústavní stížnosti **O. H.**, zastoupené JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem v Brně, Pellicova 8a, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2014 č. j. 28 Cdo 1514/2014-182, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. září 2012 č. j. 30 Co 225/2012-145 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. ledna 2012, č.j. 30 C 251/2008-113, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze, Obvodního soudu pro Prahu 1** a České republiky, za kterou jedná Ministerstvo financí, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2014 č. j. 28 Cdo 1514/2014-182, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2012 č. j. 30 Co 225/2012-145 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. 1. 2012 č. j. 30 C 251/2008-113 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Uvedená rozhodnutí se proto zrušují.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Vymezení věci

1. V ústavní stížnosti ze dne 19. 12. 2014, která splňuje náležitosti, stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), stěžovatelka napadla shora uvedená rozhodnutí obecných soudů s odůvodněním, že jimi bylo zasaženo do jejích ústavně zaručených základních práv; výslovně do práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) ve spojení s čl. 90 a čl. 95 Ústavy, a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva), jakož i do práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě.

2. Stěžovatelka se v řízení před obecnými soudy domáhala proti žalované České republice, za kterou vystupuje Ministerstvo financí, přiznání finanční náhrady ve výši 5 170 000 Kč a nahrazení rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 6. 2008 č. j. 44/51755/2008-441 a Ministerstva financí ze dne 28. 5. 2008 č. j. 44/10366/2008-441, jako náhrady za majetek, zanechaný na území bývalé Podkarpatské Rusi její babičkou, paní O. H., nar. 1902.

3. Obvodní soud pro Prahu 1 napadeným rozsudkem stěžovatelčinu žalobu

zamítl s odůvodněním, že nebylo ničím založeno její právo na náhradu za nemovitosti, zanechané jejími právními předchůdci na Podkarpatské Rusi. Soud nepřisvědčil stěžovatelčinu právnímu názoru o přímé aplikovatelnosti ust. čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Protokolu ke Smlouvě mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, publikované pod č. 186/1946 Sb, která dle ní zakládá přímé právo na náhradu, ani tomu, že by paralelně založilo nárok na náhradu ust. § 8 věta poslední vládního nařízení č. 61/1945 Sb., o přípravě opce podle smlouvy se SSSR. Soud prvního stupně takto rozhodl, i když vyjádřil názor, že není pochyb, že úprava v zák. č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou, a vyhl. č. 159/1959 Ú. I., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny, odpovídá totalitní době, v níž bylo preferováno státní socialistické vlastnictví, případně družstevní vlastnictví, a u občanů byla poskytována ochrana pouze osobnímu vlastnictví, a veškeré jiné formy vlastnictví byly znevýhodňovány.

4. Proti rozsudku soudu prvního stupně se stěžovatelka odvolala, Městský soud v Praze však rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Připustil sice, že soudním výkladem reagujícím na změnu společenských poměrů, k níž v mezidobí došlo, lze za určitých okolností dospět v mezích nuancí jazykového pojmu k posunu výkladu a aplikace právní normy, nicméně tento posun nemůže, podle názoru odvolacího soudu, překročit meze interpretace práva a stát se normotvorným aktem. Podle názoru odvolacího soudu není soud k takto rozšiřujícímu výkladu oprávněn přistoupit, neboť by koncipoval práva tam, kde právním předpisem nejsou vůbec založena.

5. Nejvyšší soud poté odmítl i dovolání stěžovatelky v dané věci. V odůvodnění konstatoval, že neexistuje žádná nejasnost ohledně přímé aplikovatelnosti Smlouvy mezi ČSR a SSSR, když k této otázce existuje již ustálená judikatura Nejvyššího a Ústavního soudu. Podle dovolacího soudu je věcí státu, jaké podmínky pro restituce stanoví, přičemž soudy mohou rozhodovat pouze v rámci takto stanovených pravidel. Nepřichází proto v úvahu, aby soudy interpretovaly § 3 vyhlášky 159/1959 Ú. I. v rozporu s jeho jasným zněním, a konstruovaly tak nárok na odškodnění, který nemá oporu v žádném z restitučních předpisů.

II.

Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti nejdříve shrnula rozhodné skutečnosti daného případu. Uvedla, že její babička, paní O. H., podala dne 30. 4. 1959 přihlášku k soupisu majetku zanechaného na území Zakarpatské Ukrajiny, kde uplatnila nárok na náhradu za 7 ha, 9 arů a 58 m² půdy v katastrálním území Malé Gejovce, zapsané v knihovní vložce č. 541, a dále za parcelu p. č. 972 o výměře 9997 m², rovněž v katastrálním území Malé Gejovce. Tato přihláška byla vedena u Ministerstva financí pod č. spisu ZU 9250. Dne 30. 1. 1962, aniž bylo o žádosti rozhodnuto správním rozhodnutím, bylo matce stěžovatelky přípisem č. j. 24-9250/Dra sděleno, že dle vyhl. č. 159/1959 Ú. I., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zák. č. 42/1958 Sb., týkající se Zakarpatské Ukrajiny, lze přiznat náhradu za nemovitý majetek mající povahu pouze osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, který měly na Zakarpatské Ukrajině ke dni 29. 6. 1945, tj. ke dni uzavření smlouvy mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině, československé fyzické osoby a jehož pozbyly podle příslušných mezinárodních smluv a dohod. Jelikož matka stěžovatelky nehospoďarila v roce 1962

jako člen jednotného zemědělského družstva, ani jako drobný samostatně hospodařící zemědělec, Ministerstvo financí žádnou náhradu za majetek zanechaný babičkou stěžovatelky na Zakarpatské Ukrajině nepřiznalo.

7. Tento přípis však neměl povahu správního rozhodnutí a vyřídil tak žádost odložením, což však správní řád - nařízení č. 20/1955 Sb., ani správní řád z roku 1960 - nařízení č. 91/1960 Sb., nepřipouštěly. Správní řízení tedy nebylo skončeno, což ostatně připustil i ministr financí ČR, když na základě intervence kanceláře veřejného ochránce práv sdělil, že v těch případech, kde nebylo o žádostech v šedesátých letech rozhodnuto, vydá ve věci dalšího odškodnění správní rozhodnutí tak, aby se otevřela cesta k eventuální obraně práv standardními prostředky soudní ochrany. Stěžovatelka tedy požádala Ministerstvo financí, aby o žádosti ZU 9250 o náhradu za majetek zanechaný její babičkou na Zakarpatské Ukrajině rozhodlo. Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 28. 5. 2008 č. j. 44/10366/2008-441 žádnou náhradu, s odkazem na ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. I., nepřiznalo. Proti tomu stěžovatelka podala rozklad, o kterém rozhodl ministr financí rozhodnutím ze dne 25. 6. 2008 č. j. 44/51755/2008-441 tak, že napadené rozhodnutí potvrdil.

8. Proto se stěžovatelka obrátila na obecné soudy, které její žalobu zamítly.

9. Stěžovatelka ve své argumentaci především uvedla, že podle jejího názoru soudy bezdůvodně lpěly na doslovném výkladu vyhl. 159/1959 Ú. I., která je poplatná období svého vzniku v době nesvobody, a v rozporu s ústavním pořádkem nepřikročily k ústavně-konformnímu výkladu tohoto podzákoného právního předpisu. Soudy pouze odkázaly na ust. § 3 citované vyhlášky, podle kterého se náhrada poskytne za nemovitý majetek, pokud měl povahu osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, a to za rodinný domek a za hospodářské budovy a půdu drobných zemědělců na Zakarpatské Ukrajině, avšak jen těm, kteří hospodaří jako členové jednotných zemědělských družstev nebo jako samostatní malí nebo střední zemědělci, za pozemek zastavěný rodinným domkem, nejvýše však za výměru 800 m², za pozemek zastavěný hospodářskými budovami a za budovy sloužící k provozu malé živnosti.

10. Stěžovatelka poukazovala na to, že vyhláška je diskriminační, jelikož rozlišuje vlastnictví osobní a vlastnictví soukromé, a odporuje Listině základních práv a svobod, zejména pak čl. 4 odst. 3, podle kterého zákonná omezení základních práv a svobod musí platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Podle čl. 11 Listiny má vlastnické právo stejný zákonný obsah a ochranu, dědění se zaručuje a nucené omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Dle čl. 95 odst. 1 Ústavy je soud při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Pokud soud prvního stupně dospěl k závěru o tom, že vyhl. č. 159/1959 Ú. I. nemůže v podmínkách demokratického právního státu pro svou diskriminační povahu obstát, neměl její diskriminační ustanovení vůbec aplikovat. Stejně tak měl podle stěžovatelky postupovat i odvolací soud a dovolací soud.

11. Na podporu svého právního názoru stěžovatelka dále v ústavní stížnosti obsáhle citovala z několika nálezů Ústavního soudu, ve kterých tento soud zaujal stanovisko k interpretaci a aplikaci právních předpisů pocházejících zejména z doby minulého režimu.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem, vyjádření účastníků řízení

12. Nejvyšší soud se k ústavní stížnosti vyjádřil dne 5. 1. 2016 a uvedl: Stěžovatelka vytýká obecným soudům, že zohlednily předpoklady poskytnutí náhrady za nemovitý majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině obsažené ve vyhlášce č. 159/1959 Ú. 1., jež pokládá za diskriminační. K tomu se dle Nejvyššího soudu patří podotknout, že obdobnou problematikou se již Ústavní soud komplexně zabýval, a to především ve svém usnesení ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 3241/10, v němž v souladu se svou dlouhodobě ustálenou rozhodovací praxí uvedl, že je věcí státu, jaké podmínky pro restituce stanoví, přičemž soudy mohou rozhodovat pouze v rámci takto daných mezí, což platí i pro předpisy přijaté před rokem 1989 (viz body 30 a 31 citovaného usnesení, a dále kupř. usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. I. ÚS 479/99, či usnesení Ústavního soudu ze dne 1.11. 2012, sp. zn. I. ÚS 2206/12). Ústava ani jiný právní předpis nevyžadují, aby byl majetek pozbytý v důsledku historických křivd vrácen nebo aby za něj byla poskytována náhrada, pročež je provádění majetkových restitucí ve své podstatě dobrodiním státu (srovnej např. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 9. 2008, sp. zn. IV. ÚS 524/06, usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. III. ÚS 1660/13, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 1255/13, bod 36). Ve světle předeslaného nelze podle názoru Nejvyššího soudu než uzavřít, že interpretace § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1., již prosazuje stěžovatelka, by představovala extenzi restituční skutkové podstaty nad rámec dosavadního projevu vůle státu k restituci, což podle mínění Nejvyššího soudu přísluší zákonodárci, nikoli moci soudní.

13. Nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. II. ÚS 2610/14, a ze dne 23. 2. 2015, sp. zn. I. ÚS 1713/13, na něž stěžovatelka odkázala v doplnění své ústavní stížnosti, postrádají ve vztahu k řešené kauze relevanci, neboť v nich Ústavní soud reprobval postup obecných soudů, jež po účinnosti zákona č. 121/2012 Sb. odmítly meritorně rozhodnout o nárocích žalobkyň (nemajících status oprávněných osob dle zákona č. 212/2009 Sb.) na náhradu za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině v režimu zákona č. 42/1958 Sb. V nyní přezkoumávaných rozhodnutích ovšem aplikovatelnost posledně zmíněného restitučního zákona ani vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1., jež jej prováděla, nikterak zpochybněna nebyla, obecné soudy toliko konstatovaly, že stěžovatelka kritéria pro poskytnutí náhrady stanovená touto právní úpravou nesplnila. Z těchto důvodů je dle Nejvyššího soudu možné rozhodnutí obecných soudů v projednávané věci pokládat za ústavně konformní, a proto navrhl, aby ústavní stížnost byla jako zjevně neopodstatněná odmítnuta, popřípadě jako nedůvodná zamítnuta.

14. Městský soud v Praze se vyjádřil dne 7. 1. 2016 a jen odkázal na obsah odůvodnění svého rozhodnutí, v němž se prý vypořádal podrobně s argumentací stěžovatelky. Městský soud v Praze nemá za to, že by postupoval nepřipustně formalisticky při výkladu právních norem, konkrétně při výkladu vyhl. č. 159/1959 Ú. 1., což je zásadní výtka stěžovatelky. Proto se domnívá, že ústavní stížnost není důvodná.

15. Obvodní soud pro Prahu 1 se k ústavní stížnosti vyjádřil dne 26. 1. 2016. Uvedl, že hodnotil nárok stěžovatelky ve smyslu Smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, publikované pod č. 186/1946 Sb., dle zákona č. 42/1958 Sb., vyhl. č. 159/1959 Ú. 1.

a vyhl. č. 43/1959 Ú. 1. Uzavřel přitom, že sama mezistátní smlouva mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině nevytváří přímý nárok žalobkyně na konkrétní plnění vůči státu. Na vnitrostátní úrovni byl závazek ze smlouvy upraven zákonem č. 42/1958 Sb., obecné zásady odškodnění pak stanovila vláda usnesením č. 938 ze dne 15. října 1958 s tím, že k jejich provedení zmocnila Ministerstvo financí, které pak podmínky poskytnutí náhrady upravilo jednak z hlediska postupu oprávněných osob ve vyhl. č. 43/1959 Ú. 1. a z hlediska rozsahu a podmínek hmotněprávního nároku potom ve vyhl. č. 159/1959 Ú. 1. Soud je nadále toho názoru, že pokud by byla akceptována námitka žalobkyně, že vyhlášku č. 159/1959 Ú. 1. není možno aplikovat pro její rozpor s Ústavou, pak by zde neexistoval žádný pozitivní právní předpis, na jehož podkladě by žalobkyni mohlo být odškodnění přiznáno. Soudním výkladem reagujícím na změnu společenských poměrů, k níž v mezidobí došlo, lze sice za určitých okolností dospět v mezích nuancí jazykového pojmu k posunu výkladu a aplikace právní normy, nicméně tento posun nemůže překročit meze interpretace práva a stát se normotvorným aktem. Nadto považuje soud za důvodnou námitku promlčení, která byla v průběhu řízení vznesena ze strany žalované.

16. Ministerstvo financí se vyjádřilo dne 3. 2. 2016. Ve svém vyjádření uvedlo, že podaná ústavní stížnost je nedůvodná, neboť nedošlo k porušení základních lidských práv v průběhu předchozího řízení před obecnými soudy. Podle vedlejšího účastníka řízení nebylo žádné ze základních práv stěžovatelky v průběhu předchozího řízení před obecnými soudy ohroženo či dokonce porušeno. Navíc byla podle ministerstva ústavní stížnost podána opožděně, a to s ohledem na skutečnost, že do úvahy připadalo toliko dovolání na základě §237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Pro dovození přípustnosti dovolání by tudíž dovolací soud musel dospět k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Jelikož k takovému závěru nedospěl, je podle vyjádření ministerstva ústavní stížnost podána opožděně (s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 129/97).

17. V další části ministerstvo odkázalo na výše již uvedenou judikaturu, podle které „je pouze věcí státu, jestliže se rozhodne křivdy způsobené jeho právním předchůdcem očit, v jakém rozsahu tak učiní, za jakých konkrétních podmínek nebo v jakém rozhodném období, a zůstává na vůli jeho představitelů v době vydání takových předpisů, jakou cestu zvolí“. Není možné úplné a naprosté odčinění všech způsobených křivd, které se v souvislosti se znárodněním majetku staly. Za tímto účelem přijal demokratický stát po roce 1989 řadu restitučních předpisů. Pokud tyto křivdy neřeší restituční zákony vydané po roce 1990, pak nelze jakoukoli náhradu přiznat a je možné odškodnit jen takové křivdy, které nastaly před rokem 1990, kde to upravují restituční předpisy, a nelze přiznat žádné jiné nároky, neboť tím by došlo k nedovolenému obcházení speciálních restitučních předpisů. S ohledem na uvedené lze podle vyjádření ministerstva doplnit, že nárok stěžovatelky na poskytnutí odškodnění za majetek zanechaný její babičkou paní O. H. na Podkarpatské Rusi nemá oporu ani v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a ani v rozhodnutích Evropské komise pro lidská práva.

18. Závěrem Ministerstvo financí uvedlo, že setrvává na svém stanovisku, které zastávalo již v průběhu řízení před obecnými soudy, a to že nárok stěžovatelky, pokud bychom vůbec připustili, že vznikl a trvá, byl promlčen. Nárok na odškodnění za nemovitý majetek, který měly československé právnické a fyzické osoby dne 29. 6.

1945 na Zakarpatské Ukrajině, byl založen zákonem č. 42/1958 Sb. Tento zákon nabyl účinnosti dne 25. 7. 1958. Nárok na náhradu představuje toliko nárok závazkový a nikoli věcněprávní na vydání věci. Z tohoto důvodu i tento nárok podléhá promlčení jako jakékoliv jiné závazkové právo a nepožívá ochrany nepromlčitelnosti jako vlastnické právo. V době platnosti všeobecného občanského zákoníku z roku 1811, který platil do roku 1951, trvaly promlčecí lhůty 30 let, popř. 10 let. Od roku 1951 platil občanský zákoník, který stanovil promlčecí lhůtu 3 roky, popř. 10 let, a tento stav platí i podle současného občanského zákoníku. Všechny tyto promlčecí lhůty podle ministerstva v dané věci již uplynuly. Stěžovatelka sice tvrdí, že řízení, které bylo uzavřeno dopisem z roku 1962, nepovažuje za ukončené, zcela však pomíjí skutečnost (připustíme-li, že vůbec řízení dále probíhalo či zda vůbec bylo zahájeno), že v řízení je také třeba aktivně pokračovat, což stěžovatelka, nebo její právní předchůdci, po dobu desítek let, které výrazně překračují běh promlčecí doby, nečinili.

19. V předmětném případě bylo podle ministerstva původní řízení ukončeno přípisem datovaným dnem 30. 1. 1962, č. j. 24- 9250/ Dra, podle kterého přihlašovatelce nelze náhradu přiznat, a to z důvodů uvedených v přípisu, neboť nesplňuje podmínku dle vyhlášky č. 159/ 1959 Ú. 1., tj. nehospodařila v době podání přihlášky jako člen JZD nebo jako samostatný malý nebo střední zemědělec. Řízení tak bylo v materiálním smyslu slova ukončeno v roce 1962, byť po formální stránce nesprávně. Podle ust. § 97 zákona č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku, platného od 1. ledna 1951, bylo podmínkou přerušení běhu promlčecí lhůty také to, že oprávněný subjekt náležitě pokračuje v řízení, ve kterém své právo uplatnil. Pokud tedy nárok nebyl uplatněn do tří let od účinnosti vyhlášky č. 159/1959 Ú.1., tj. od 25. 8. 1959, došlo k jeho promlčení ke dni 26. 8. 1962. Pokud bychom přijali názor, že řízení bylo zahájeno ke dni účinnosti č. 159/1959 Ú.1. a posledním úkonem v řízení byl přípis Ministerstva financí ze dne 30. 1. 1962 č. j. 24-9250/Dra, tak dnem následujícím po doručení tohoto přípisu počala běžet tříletá obecná promlčecí doba podle § 90 zákona č. 141/1950 Sb. Pokud stěžovatelka (či spíše její právní předchůdce) byla po tři roky v řízení nečinná, došlo k promlčení práva. Neobstojí ani případná námitka, že se právnímu předchůdci stěžovatelky mohlo jevit případné uplatňování nároku zbytečným, s ohledem na poměrně jasné znění zákona č. 42/1959 Sb. a především vyhlášky č. 159/1959 Ú.L, popř. i s ohledem na politickou situaci v ČSR. Považuje-li oprávněný z nároku uplatnění svého nároku v danou chvíli za bezvýsledné, tak jej to nezavazuje právní povinnosti tento nárok uplatňovat, pokud je k jeho zachování takové uplatnění zapotřebí. Promlčecí doba, která by počala v roce 1962 po doručení přípisu Ministerstva financí běžet, ještě za účinnosti zákona č. 141/1950 Sb., uplynula v roce 1965, tj. za účinnosti zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, který nabyl účinnosti v roce 1. 4. 1964. Podle ust. § 860 zákona č. 40/1964 Sb. platí, že podle dosavadních právních předpisů se až do svého zakončení posuzují lhůty a promlčecí doby, které počaly běžet před 1. dubnem 1964.

IV.

Formální předpoklady projednání návrhu

20. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas, advokátem zastoupenou a oprávněnou stěžovatelkou a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Při posuzování přípustnosti Ústavní soud zjistil, že stěžovatelka proti napadeným rozhodnutím již nemá k dispozici žádný procesní prostředek k ochraně práva.

21. Vzhledem k tomu, že k objasnění věci plně postačovala písemná vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení, rozhodl Ústavní soud ve věci podle § 44 zákona o Ústavním soudu bez nařízení ústního jednání.

V.

Vlastní posouzení

22. V České republice je přípustný pouze takový výkon státní moci, který je v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Ústavodárce po změně režimu roku 1989 přikázal v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., že všechny zákony a jiné právní předpisy musí být uvedeny do souladu s Listinou základních práv a svobod nejpozději do 31. prosince 1991. Tímto dnem pozbyly účinnosti ustanovení, které s Listinou základních práv a svobod v souladu nebyly.

23. Ústavní soud stanovil již ve svém prvním nálezu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 klíčové zásady k aplikační a interpretační praxi všech orgánů veřejné moci; v pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří. To znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem". Toto pojetí ústavního státu odmítá formálně-rationální legitimitu režimu a formální právní stát.

24. Shrňme stručně podstatu zkoumaného případu; stěžovatelka postupovala podle restitučního zákona č. 42/1958 Sb. (pocházejícího z minulého režimu), když zákon č. 212/2009 Sb. u ní nepřicházel v úvahu, neboť je vnučkou původní majitelky. Přihláškou k soupisu majetku uplatnila tehdy matka stěžovatelky nárok na náhradu cca 7 ha půdy a stavební parcelu. Roku 1962 reagovalo ministerstvo financí neformálním přípisem s odkazem na § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú.l. Jelikož matka stěžovatelky nehospoďařila roku 1962 jako člen JZD nebo drobný zemědělec, nebylo jí nic příznáno. Po roce 1989 iniciovala stěžovatelka znovu řízení před ministerstvem financí, to však nárok odmítlo rozhodnutím ze dne 28. 5. 2008, č.j. 44/10366/2008-441, uvádějícím stejný důvod. Obvodní soud pro Prahu 1 její žalobu, domáhající se po České republice-Ministerstvu financí částky 5 170 000 Kč, poté zamítl rozsudkem ze dne 17. 1. 2012 č. j. 30 C 251/2008-113 opět z totožného důvodu, i když mj. již uvedl, že vyhláška zjevně odpovídá totalitní době s preferencí socialistického vlastnictví. Městský soud v Praze toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 11. 9. 2012, č.j. 30 Co 225/2012-145 potvrdil a doplnil, že nelze přistoupit k nadměrně rozšiřujícímu výkladu a interpretací koncipovat práva, která nejsou právním předpisem vůbec založena. Nejvyšší soud pak odmítl dovolání s tím, že je věcí státu, jaké podmínky pro restituce stanoví, a soudům nepřísluší konstruovat nárok na odškodnění, který nemá oporu v žádném restitučním předpise. Tedy současné orgány veřejné moci jen uznaly, že pouhé přípisy ministerstva financí nejsou rozhodnutím, a tak bylo po více než 50 letech vydáno formální rozhodnutí (věcně naprosto stejné jako ty původní přípisy), načež soudy všech stupňů rozhodovaly, aniž by braly v úvahu ústavněkonformní výklad právních předpisů.

25. S poukazem na již ustálenou judikaturu o moderním materiálním právním státu, povinnosti ústavněkonformní interpretace i velmi starých právních předpisů s ohledem na dnes platné konstitutivní principy a hodnotovou diskontinuitu se starým režimem, je nutno ústavní stížnosti vyhovět. Zjevně totiž došlo k diskriminaci stěžovatelky neústavní preferencí socialistického či družstevního vlastnictví v § 3 inkriminované vyhlášky, přičemž dnes je bezvýjimečně garantována rovná ochrana vlastnického práva. Za minulého režimu šlo o projev marxistického třídního přístupu, který podobně jako rasově podmíněné zákonodárství rozděloval občany protiprávně do nestejných kategorií. Takový přístup není v dnešní době možno přijmout. Přitom nutno podotknout, že ani v tehdejší mezistátní smlouvě, ani v restitučním zákoně č. 42/1958 Sb., podobné diskriminační ustanovení nebylo obsaženo, to přinesla až prováděcí vyhláška. Pak ale nelze pominout, že soudce není podzákoným předpisem vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy), nota bene když takový předpis zakládá zřetelně diskriminační účinek ve vztahu k legitimnímu očekávání oprávněných osob. Diskriminační pasáž vztahující se k odškodnění jen jisté skupiny osob, obsažená v § 3 vyhlášky č. 159/1959 Sb., nepochybně odporuje čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který garantuje rovnou ochranu vlastnického práva, a je rovněž v nesouladu s čl. 1 a čl. 3 Listiny, zaručujícím rovnost a zákaz diskriminace.

26. V již uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud nastavil obecné limity, které je nezbytné respektovat při výkladu právních předpisů, i kdyby se jednalo o velmi staré právní normy. Ačkoliv je současný demokratický právní stát vybudován na zásadě formální právní kontinuity s předchozími právními a politickými systémy, nelze při výkladu práva, jež má svůj historický původ, odhlížet od současných zásad materiálního právního státu. To Ústavní soud rozvedl například ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.), v němž uvedl, že výklad i sebestarších norem nemůže být proveden bez ohledu na dnes platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu tak, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky. Jen takto omezeně, hodnotově diskontinuálně, lze chápat kontinuitu se „starým právem“, jehož aplikace je předmětem soudobého řízení.

27. V daném případě proto musí teleologický přístup k výkladu práva převážít nad čistě dogmaticky gramatickým výkladem tak, aby byl v maximální míře naplněn účel předpisů, jímž je zmírnění křivd spáchaných předchozím režimem. Ústavní soud již několikrát zdůraznil, že restitučními zákony se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd; stát a jeho orgány jsou proto povinny postupovat podle restitučního zákona v souladu s oprávněnými zájmy osob, jejichž újma má být alespoň částečně kompenzována.

28. *Ve věci Broniowski proti Polsku* (č. 31443/96) Evropský soud pro lidská práva posuzoval případ, týkající se majetku osob repatriovaných z východní části předválečného Polska. Ačkoliv se polská vláda mezinárodní smlouvou zavázala tyto původní obyvatele daného území odškodnit, žádosti postižených byly posléze z formálních důvodů odmítány. Evropský soud pro lidská práva přitom vyložil pojem „majetek“ dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, tak, že není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci podle vnitrostátního práva. Zahrnuje také majetkové hodnoty včetně pohledávek, na něž mají stěžovatelé přinejmenším legitimní očekávání

(*legitimate expectation*). Stát nesmí ukládáním různých omezení učinit jejich práva vlastně nevynutitelným a prakticky je eliminovat.

29. Ústavní soud se proto domnívá, že v podobných případech je namístě zdůraznit i zvláštní postavení, které má justice jako garant hodnot právního státu. Je třeba vyjít z požadavku, podle kterého je nezbytně důležité, aby soudy v demokratické společnosti vzbuzovaly u občanů důvěru. Účastníci řízení a tím spíše restituenti, u kterých má dojít k alespoň částečné nápravě křivd, způsobených totalitním režimem, oprávněně očekávají, že soud bude nestranný a spravedlivý v každém ohledu a v každé fázi řízení. Jedná se o obecnou zásadu, mnohdy zdůrazňovanou i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, podle které spravedlnost musí být nejen vykonána, ale musí být i vidět, že byla vykonána (*justice must not only be done, it must also be seen to be done*). Takto, maje na zřeteli účel a smysl restitucí, je třeba vykládat i specialitu restitučních zákonů vůči obecným předpisům, a ne naopak, jak to v podstatě učinily obecné soudy a jak se zřejmě domnívá i ministerstvo financí, tedy interpretovat je, pokud něco nestanoví výslovně, vždy v neprospěch restituenta, a to i tam, kde pro vstřícný postup nelze objektivně nalézt žádné překážky.

30. Názor Ministerstva financí, že ústavní stížnost je opožděně podaná (s odkazem na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 129/97), jelikož Nejvyšší soud nedospěl k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam, je nutno odmítnout. Uvedené usnesení je již dávno překonané, a to jak judikaturou Ústavního soudu, tak novelizací zákona o Ústavním soudu. Podle stávajícího § 72 odst. 4 tohoto zákona platí, že byl-li mimořádný opravný prostředek orgánem, který o něm rozhoduje, odmítnut jako nepřijatelný z důvodů záviselých na jeho uvážení, lze podat ústavní stížnost proti předchozímu rozhodnutí o procesním prostředku k ochraně práva, které bylo mimořádným opravným prostředkem napadeno, ve lhůtě dvou měsíců od doručení takového rozhodnutí o mimořádném opravném prostředku. Tak se v dané věci i stalo. Rovněž je třeba odmítnout argumentaci Ministerstva financí směřující k závěru, že nárok stěžovatelky je promlčen. Za prvé se touto otázkou vůbec nezabýval odvolací ani dovolací soud, když ji považovaly pro daný případ za irelevantní, a za druhé je absurdní vyžadovat, aby právní předchůdci stěžovatelky využili dalších procesních prostředků v období totalitního režimu, navzdory přípisu Ministerstva financí ze dne 30. 1. 1962, kterým byl nárok jasně odmítnut.

31. Z hlediska výše uvedených zásad je zřejmé, že mnohdy složité restituční řízení nevyvazuje orgány veřejné moci z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení konkrétního případu. Ministerstvo financí není v oblasti restitucí pouze v pozici ochránce státního majetku, ale i v roli orgánu, který má ve spolupráci s oprávněnými osobami zajistit, aby ústavním a zákonným způsobem byla konkrétní majetková křivda kompenzována.

VI.

Závěr

32. S ohledem na výše uvedené důvody dospěl Ústavní soud k závěru, že usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. 9. 2014, č.j. 28 Cdo 1514/2014-182, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2012, č.j. 30 Co 225/2012-145 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. 1. 2012, č.j. 30 C 251/2008-113 bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces, zaručené v čl. 36 odst. 1

Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu vlastnictví (legitimní očekávání) podle čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

33. Ústavní stížnosti tedy bylo vyhověno, v souladu s ust. § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jak je dostatečně zřejmé z výroku i z odůvodnění tohoto nálezu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. června 2016

David Uhlíř
předseda senátu