

Česká republika**NÁLEZ****Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojena Güttlera a soudců Pavla Holländera a Pavla Rychetského (soudce zpravodaj) ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů **a) L.N., b) O.T., c) V.J., d) O.M.**, zastoupených JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou, se sídlem Pellicova 8a, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011 sp. zn. 24 Co 257/2010 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 7. 5. 2010 sp. zn. 19 C 4/2007, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a České republiky – Ministerstva financí, zastoupeného JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Sokolovská 49, Praha 8, jako vedlejšího účastníka řízení, t a k t o :

I. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2011 sp. zn. 24 Co 257/2010 bylo p o r u š e n o základní právo stěžovatelů na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Toto rozhodnutí s e p r o t o r u š í .

III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost o d m í t á .

O d ů v o d n ě n í :**I.**

1. Včas podanou, jakož i z pohledu ostatních zákonných náležitostí formálně bezvadnou ústavní stížností se stěžovatelé domáhali zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 s tvrzením, že jimi bylo porušeno jejich ústavně zaručené právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a způsobena majetková újma ve výši 5 529 384 Kč.

2. Stěžovatelé, po shrnutí dosavadního průběhu řízení a relevantní právní úpravy a z ní vyplývající nejednotnosti v postupu státních orgánů, uvedli, že pro aplikaci vyhlášky č. 57/1957 Ú. 1. (dále jen „Vyhláška“) neexistuje, z hlediska temporálního a procesního, zákonný podklad. K temporálním důvodům nemožnosti aplikace vyhlášky uvedli stěžovatelé, že rozhodoval-li správní orgán a soud o nároku v období od 16. 5. 2006 do 7. 5. 2010, pak nemohly pro definici rodinného domku použít právní předpis zrušený dne 31. 1. 1962, ale měly samy posoudit povahu předmětné nemovitosti, popř. podpůrně využít právní úpravu platnou v době jejich rozhodování. K procesním důvodům pak dle stěžovatelů patří zejména skutečnost, že pojem rodinný domek byl Vyhláškou vymezen pouze pro účely předpisů o hospodaření s byty a nejedná se tudíž o legální definici. Ve světle názoru Ústavního soudu uvedeného v usnesení ze dne 26. 5. 2011 sp. zn. II. ÚS 3241/10, který vylučuje, byť podpůrně, použití Vyhlášky pro definici pojmu rodinného domu, je dle stěžovatelů třeba

dospět k tomu, že soud, popř. správní orgán musí sám posoudit povahu nemovitosti, a to především v souvislosti se smyslem a účelem vyhlášky č. 159/1959 Ú. I. jako restitučního předpisu a s ohledem na obecnou spravedlnost a své rozhodnutí přesvědčivě odůvodnit. Stěžovatelé jsou toho názoru, že při posuzování splnění podmínky charakteru rodinného domu v konkrétním případě je třeba vzít v potaz, zda posuzovaná nemovitost svým stavebnětechnickým uspořádáním sloužila jako rodinný dům pro jednu rodinu (případně dvě generace), či zda byla projektována jako dům činžovní (tedy za účelem dalšího pronájmu), případně zvážit, zda lze danou nemovitost podřadit pod definice rodinného domu uvedené v právních předpisech platných v době rozhodování správního orgánu (viz např. ustanovení § 48a odst. 6 zákona č. 235/2004 Sb. a další). Teprve na základě tohoto posouzení je možno určit, zda lze náhradu za zanechanou nemovitost přiznat či nikoli. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že jednopodlažní vila rodičů, která se sestávala ze dvou garáží, sklepa, 9 pokojů, 2 kuchyní, komory, příslušenství a skladiště, o podlahové ploše – přízemí 153,46 m² a podlahové ploše prvního patra 124,74 m² (celkem 278,2 m² obytné podlahové plochy), spadá objektivně do kategorie rodinný dům, takový rodinný dům je jednoznačně určen pouze pro bydlení jedné rodiny (případně ve dvou generacích) a splňuje všechny současné definice rodinného domu a jako rodinná vila byl také projektován.

3. Podáním ze dne 12. 9. 2011 doplnili stěžovatelé svou argumentaci o stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 29. 9. 2004 (viz část IV.), které bylo vypracováno po konzultaci s prof. JUDr. Pavlem Šturmou, DrSc, vedoucím katedry mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a prof. JUDr. Daliborem Jílkem, CSc, z katedry mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. Dle stěžovatelů je nárok na odškodnění za nemovitý majetek zanechaný jejich právními předchůdci na území Podkarpatské Rusi založen a dán na základě čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Protokolu ke Smlouvě se SSSR. Pokud následně byla přijata právní úprava, která je s tímto závazkem v rozporu, pak je třeba v souladu se stanoviskem veřejného ochránce práv, dle čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) přednostně aplikovat úpravu obsaženou v mezinárodním pramenu práva, tj. v Protokolu ke Smlouvě se SSSR. Obecné soudy se ovšem s tímto právním názorem neztotožnily a nárok na odškodnění nepřiznaly, když aplikovaly protiústavní ustanovení vyhl. č. 159/1959 Ú. I. Městský soud v Praze dokonce tuto úpravu aplikoval přesto, že sám dospěl k závěru o její diskriminační povaze (viz str. 7 rozsudku). Obecné soudy totiž neposoudily správně povahu čl. 2 odst. 3 a odst. 4 Protokolu ke Smlouvě se SSSR a otázku jejich přímého účinku. Soud prvního stupně uvádí, že Smlouva se SSSR nezaložila přímý vznik subjektivních práv osob vůči státu na odškodnění, pouze stanovila povinnost smluvních stran (tedy států) tuto problematiku na vnitrostátní úrovni upravit, a že subjektivní právní nárok nikdy nevznikl. Městský soud v Praze se s tímto právním hodnocením zcela ztotožnil, když uvedl, „že z ust. čl. 2 odst. 2 Protokolu ke Smlouvě se SSSR nelze vyvodit závěr o nároku na plné odškodnění za zanechaný majetek. Na str. 7 tohoto rozsudku potom Městský soud v Praze uvedl, že Smlouva se SSSR nezaložila subjektivní práva osob, které zanechaly svůj nemovitý majetek na Zakarpatské Ukrajině, na odškodnění přímo, nýbrž jen stanovila povinnost smluvních stran upravit tuto problematiku na národní úrovni.“

4. S ohledem na výše uvedené stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud v záhlaví citovaná rozhodnutí Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 svým náležením zrušil.

5. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Městský soud v Praze prostřednictvím příslušného předsedy senátu 24 Co JUDr. Ladislava Muzikáře odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl ústavní stížnost zamítnout. Obvodní soud pro Prahu 1 prostřednictvím příslušné předsedkyně senátu 19 C Mgr. Andrey Grycové

rovněž plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž neučinil účastnický návrh na rozhodnutí Ústavního soudu.

6. Ústavní soud dále vyzval vedlejšího účastníka (Českou republiku – Ministerstvo financí) k vyjádření se ve stanovené lhůtě k ústavní stížnosti. Vedlejší účastník uvedl, že se plně ztotožňuje s právním hodnocením obsaženým v napadených rozhodnutích, zejm. s tím, že v předmětné věci je třeba vycházet z vyhlášky č. 159/1959 Ú. l. a z pojmu rodinný domek tak, jak byl zakotven v tehdejší právní úpravě a chápán v tehdejší době. Vedlejší účastník odkázal na definici rodinného domku, obsaženou v zákoně č. 67/1956 Sb., zákoně č. 110/1950 Sb., zákoně č. 86/1946 Sb., vyhlášky č. 97/1949 Sb., vl. nařízení č. 163/1947 Sb. či v rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 1958 sp. zn. 17 Co 759/1950, kde je vysloven závěr, že pro určení, zda jde o rodinný domek, jsou rozhodující jen ustanovení zákona č. 67/1956 Sb. a Vyhlášky, z nichž musí soud v každém případě vycházet. Vedlejší účastník dále poukázal na to, že rodinný domek byl definován až do 31. 12. 1991 v občanském zákoníku v ustanovení § 128 tak, že rodinný domek může mít nejvýše pět obytných místností nepočítajíc v to kuchyně. Větší počet obytných místností může mít, jestliže úhrn jejich podlahové plochy nepřesahuje 120 m², z obytných kuchyní se do tohoto úhrnu započítávají pouze plochy, o které výměra kuchyní přesahuje 12 m². Vedlejší účastník tak zdůraznil, že nejen v období roku 1959, ale v průběhu mnoha desetiletí byl pojem rodinného domku chápán a vykládán tak, jak je již uvedeno ve Vyhlášce. I když z dnešního pohledu se uvedená definice může jevit jako diskriminační, je třeba uvedenou definici dle vedlejšího účastníka chápat v kontextu bývalé doby. V této souvislosti poukázal vedlejší účastník na názor Ústavního soudu uvedený v usnesení sp. zn. II. ÚS 3241/10, kde je uvedeno, že Ústavní soud ze skutečnosti, že zákonodárce (a to platí jak pro předpisy přijaté před rokem 1989, tak i předpisy vydané po tomto datu) vymezil časově, věcně a personálně okruh vztahu, na nějž se vztahují restituční oprávnění (v daném případě nárok na odškodnění), a dovozuje, že zákonodárce měl vůli zasáhnout do existujících majetkových poměrů pouze v omezené míře a jen u těch vztahů, jejichž nápravu považoval za žádoucí a možnou. Tím, že realizoval tuto svou pravomoc, stanovil zákonodárce současně i rámec soudního rozhodování o majetkových restitucích, když platí, že o rozsahu a podmínkách restituce může být soudy rozhodováno jen v rámci projevu vůle státu k restituci, tedy v mezích restitučních zákonů. Opakovaně lze tedy také poukázat na názor Ústavního soudu, že je věcí státu, aby určil, za jakých podmínek budou poškozené osoby odškodněny. Zákonodárce tak může stanovit nejen okruh oprávněných osob, ale i rozsah majetku a časové limity restitucí. Závěrem vedlejší účastník navrhl ústavní stížnost stěžovatelů odmítnout.

7. Podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Účastníci souhlas poskytlí a od ústního jednání bylo upuštěno.

II.

8. Ústavní soud si k posouzení námitek a tvrzení stěžovatelů rovněž vyžádal spis Obvodního soudu pro Prahu 1 sp. zn. 19 C 4/2007, z něhož zjistil následující, pro řízení o ústavní stížnosti rozhodující skutečnosti:

9. Dne 10. 1. 2007 podali stěžovatelé [jde o dcery rodičů V.Ř. a V.Ř., kteří zanechali majetek na bývalé Podkarpatské Rusi, L.N. a O. T. a děti již po zemřelé dceři V.M.] žalobu proti rozhodnutí ministra financí č. j. 22/60129/2006-224 ze dne 1. 8. 2006, v níž žádali finanční částku ve výši 7 047 108 Kč jako náhradu za majetek zanechaný rodiči žalobkyně na

Zakarpatské Ukrajině (č.l. 1nn.). Dne 5. 8. 2008 bylo řízení přerušeno do skončení zákonodárského procesu o návrhu o zmírnění majetkových křivd československých občanů, kteří zanechali svůj nemovitý majetek na území Zakarpatské Ukrajiny (č. l. 28). Rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 byla žaloba zamítnuta (č. l. 93nn.). Dne 29. 6. 1945 byla uzavřena smlouva mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině, která byla spolu s Protokolem k této smlouvě publikována zákonem č. 186/1946 Sb. Podle čl. II. Protokolu se smluvní strany dohodly na odškodnění osob české a slovenské národnosti na území Zakarpatské Ukrajiny. Závazek odškodnění z mezinárodní smlouvy byl do vnitrostátní úpravy recipován zákonem č. 42/1958 Sb. V souladu s jeho ustanovením § 1 odst. 2 stanovila vláda usnesením č. 938 ze dne 15. 10. 1958 obecné zásady odškodnění s tím, že k jejich provedení zmocnila ministerstvo financí. To na základě zákonného zmocnění vydalo dvě vyhlášky, z nichž jedna upravovala postup oprávněných osob při podání žádosti o odškodnění (vyhláška č. 43/1959 Sb.) a druhá rozsah hmotněprávního nároku (vyhláška č. 159/1959 Sb.). Podle ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Sb. se náhrada měla poskytnout za nemovitý majetek, pokud měl povahu osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, který splňoval mj. charakteristiku rodinného domku a za pozemek zastavěný rodinným domkem nejvýše však ve výměře 800 m². Pojem rodinného domku byl upraven vyhláškou č. 57/1957 Ú. l. tak, že rodinným se rozumí obytný dům, který obsahuje nejvýše pět obytných místností, nečítajíc v to kuchyně, nebo u něhož při větším počtu těchto místností nepřesahuje úhrn podlahové plochy obytných místností 120 m². Při výkladu právní normy se obvodní soud řídil rozhodnutím Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. 16 Co 320/2009-51, podle něhož odkazuje-li právní předpis na pojem, který v průběhu vývoje doznal v nových právních rádech významového posunu nebo zcela vymizel, je nutno nadále při aplikaci této právní normy vykládat jej v mezích někdejšího významu. V posuzované věci nebyl skutkový rozpor o rozsah zanechaného majetku, když tento zcela zřejmě svou rozlohou přesahoval definici rodinného domku a žalobkyni či její právní předchůdkyni nemohl podle platné úpravy vzniknout nárok pro přiznání odškodnění. Příklad *Broniowski v. Polsko* byl právně i skutkově odlišný, neboť v něm byl žalobci přiznán právní nárok na odškodnění, tento nárok byl opakovaně normativně utvrzován, odškodnění ale žalobce nemohl nikoli svou vinou realizovat a následnou právní úpravou by tento majetkový nárok fakticky zcela zanikl. Ve věci posuzované zdejší soudem však subjektivní právní nárok nikdy nevznikl, žádný právní předpis žalobkyni v uplatňovaném nároku neutvrzoval, žádosti ke správním orgánům byly vždy zamítnuty. Čl. 11 Listiny zaručuje vlastnické právo, musí se ovšem jednat o konstituované (případně legitimně očekávané), a tedy již existující a nikoliv o pouhý nárok na ně. Nemůže-li být Listinou chráněno vlastnické právo, tím méně může být předmětem ochrany sporná peněžitá pohledávka, uplatněná dědicem. Dne 1. 10. 2009 nabyl účinnosti zákon č. 212/2009 Sb., kterým se zmírňují majetkové křivdy občanům České republiky za nemovitý majetek, který zanechali na území Podkarpatské Rusi v souvislosti s jejím smluvním postoupením SSSR. Tento zákon dává poškozeným a jejich právním zástupcům prostor požádat o odškodnění. Přiměřenost limitujících ustanovení ve vztahu ke vzniklým újmám ovšem zdejšímu soudu zkoumat nepřisluší.

10. Proti rozhodnutí obvodního soudu podali stěžovatelé odvolání, v němž mj. uvedli, že je třeba vycházet z obecné zásady, že právní předpis pozdější a natož vyšší právní síly ruší právní předpis dřívější a nižší právní síly, resp. ta jeho ustanovení, která jsou s novou právní úpravou v disproporci. Důvod, proč byla žaloba stěžovatele zamítnuta tudíž s účinností zákona č. 212/2009 Sb. zanikl a soud měl přihlídnout k nové právní úpravě a žalobě vyhovět (č. l. 122). Odvolání stěžovatelů bylo ovšem městským soudem zamítnuto (č. l. 153nn.). Odvolací soud se zabýval především otázkou, zda danou věc je třeba posoudit a rozhodnout podle zákona č. 212/2009 Sb. Aplikace této právní normy se v odvolání domáhali

stěžovatelé, kteří poukazovali na to, že důvod, pro který byla jejich žaloba zamítnuta, v průběhu řízení zanikl a soud, když přihlédl k této nové právní úpravě, měl jejich žalobě vyhovět. Nejprve je třeba uvést, že soud I. stupně nepřihlédl k této nové právní úpravě, na tuto novou právní úpravu pouze upozornil. Tento zákon neobsahuje žádné ustanovení, kterým by byla vyhláška č. 159/1959 Ú. I. zrušena, neobsahuje ani žádná přechodná ustanovení, která by upravovala postup v případě nároků uplatněných před jeho účinností. V daném případě jde o řízení podle části páté o. s. ř., což znamená, že rozsudkem soudu má být v případě důvodnosti žaloby nahrazeno dříve vydané rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán, kterým v této věci bylo Ministerstvo financí, věc rozhodoval podle dosavadní právní úpravy a podmínky pro odškodnění posuzoval výlučně podle vyhlášky č. 159/1959 Ú. I. a stejně tak musí věc posoudit i soud v řízení dle části páté. Navíc, podle nové právní úpravy, je orgánem, který v případě uplatnění takového nároku ve věci rozhoduje, Ministerstvo vnitra jako příslušná organizační jednotka státu. Podle ustanovení § 4 odst. 1 tohoto zákona má Ministerstvo vnitra postavení povinné osoby pro vypořádání a vyplacení majetkového nároku. Má-li být v předmětném soudním řízení nahrazeno rozhodnutí správního orgánu, musí být v případě úspěšnosti žaloby nahrazeno rozhodnutí Ministerstva financí. I z tohoto pohledu je nepochybné, že je věc třeba posoudit podle dosavadní právní úpravy, neboť rozsudkem soudu nelze nahradit rozhodnutí jiné organizační složky, která žádné rozhodnutí nevydala. Námitka nedostatku pasivní legitimace Ministerstva financí proto také není na místě. I když je zřejmé, že dosavadní i nová právní norma upravují postup při odškodnění stejných nároků, novou právní normou se mohou řídit pouze nároky, které byly uplatněny za účinnosti nové právní úpravy, kdežto dříve uplatněné nároky se budou řídit právní normou dosavadní. Hmotněprávní pravidla jsou v zásadě nepoužitelná na právní vztahy založené a existující před jejich vstupem v účinnost. Pokud jde o věc samu, odvolací soud konstatoval, že soud I. stupně správně zjistil skutkový stav a věc správně posoudil i po stránce právní. Již z obsahu předmětné žaloby je nepochybné, že majetek, za který by měla v dané věci být poskytnuta náhrada, nespĺňuje kritéria stanovená shora citovaným ustanovením. Předpisy, které upravovaly odškodnění, nepamatovaly na takový majetek, takže odškodnění podle těchto předpisů ani nemohlo být přiznáno. Jediným právním předpisem, podle něhož se oprávněné osoby mohou nyní domáhat odškodnění za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi, který neobsahuje diskriminační ustanovení, je shora zmíněný zákon č. 212/2009 Sb., jak podotkl soud I. stupně v odůvodnění napadeného rozsudku. Odvolací soud se ztotožnil i s argumentem soudu I. stupně, že mezinárodní smlouva nezaložila subjektivní práva osob, které zanechaly nemovitý majetek na Zakarpatské Ukrajině, a že se na věc nevztahuje rozhodnutí ESLP Broniowski proti Polsku.

III.

11. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je jen ochrana ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud není povolán k přezkumu aplikace "jednoduchého" práva a může tak činit jen tehdy, jestliže současně shledá porušení základního práva či svobody, protože základní práva a svobody vymezují nejen rámec normativního obsahu aplikovaných právních norem, nýbrž také rámec jejich ústavně konformní interpretace a aplikace (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 855/08, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>).

12. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Skutečnost, že Česká republika patří do rodiny demokratických materiálně pojímaných právních států, má významné implikace v oblasti interpretace a aplikace práva. Princip právního státu je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání [mezi základní principy právního státu patří

princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti – viz náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349). Na právní normy je nutno klást také požadavky obsahové, neboť v materiálním právním státě založeném na myšlence spravedlnosti představují základní práva korektiv jak obsahu právních norem, tak i jejich interpretace a aplikace. Čl. 1 Ústavy proto musí být základním interpretačním vodítkem činnosti všech orgánů státní moci České republiky. Lze z něho - byť nejen z něho - dovodit, že i při zachování (zásadní) kontinuity se "starým právem" je třeba výklad a použití právních norem podřídít jejich obsahově materiálnímu smyslu. Ústava proto jasně akcentuje hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem" (komunistickým) a zdůrazňuje ochranu základních práv a svobod, jež z ústavního pořádku České republiky vyplývají (srov. náleží ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93, N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.). Proto je úkolem soudce v podmínkách materiálního právního státu nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv účastníků sporu, a není-li to možné rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. dle obecného přirozenoprávního principu [viz náleží sp. zn. II. ÚS 2048/09 (N 232/55 SbNU 181)].

13. V náleží sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud nastavil limity, které je nezbytné respektovat při výkladu právních norem, byť by se jednalo o sebestarší 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. Tyto myšlenky Ústavní soud dále rozvedl ve svém náleží 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 (zákonost) je předmětem soudobého řízení. V nálezech sp. zn. I. ÚS 605/03 (N 114/37 SbNU 475) a sp. zn. I. ÚS 712/05 (N 107/45 SbNU 451) Ústavní soud zdůraznil, že *„účel a smysl právních předpisů není možné hledat pouze ve slovech a větech toho kterého předpisu, ve kterém jsou vždy také přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Tyto zásady pak platí tím spíše v řízeních, ve kterých dochází k aplikaci zákonů, kterými se demokratický právní stát snaží reagovat na křivdy vzniklé za minulého nedemokratického režimu.“* V daném případě musí teleologický přístup k výkladu práva převážit nad čistě dogmatickým gramatickým výkladem tak, aby byl v maximální míře naplněn účel předpisů, jímž je zmírnění křivd spáchaných předchozím režimem (srov. obdobně náleží sp. zn. I. ÚS 2366/07, N 171/47 SbNU 237).

14. 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. Ke splnění účelu a cíle restitucí je proto zejména nutné, aby obecné soudy interpretovaly restituční zákony ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo. Případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů, nebo osob jednajících v podstatě za stát, nelze vykládat v neprospěch oprávněných osob, ale, ve vztahu ke konkrétní věci, s ohledem na platné konstitutivní hodnoty a principy demokratického právního státu tak, jak jsou vyjádřeny v ústavním pořádku České republiky“* (náleží sp. zn. I. ÚS 2758/10, dostupný na <http://nalus.usoud.cz/>). Jinak řečeno, při výkladu restitučních předpisů není možné postupovat příliš restriktivně a formalisticky, nýbrž naopak je nutné vykládat je velmi

citlivě a vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu (srov. obdobně nález sp. zn. I. ÚS 617/08, N 33/52 SbNU 325).

IV.

15. Ústavní soud považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být - jako v dané věci - značně komplikované a netypické; to však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení (nález sp. zn. Pl. ÚS 34/09 ze dne 7. 9. 2010). V dané věci se jedná o nároky na odškodnění osoby za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi v souvislosti s postoupením tohoto území SSSR. Ústavní soud si je vědom významu věci jak pro samotné stěžovatele, tak i pro celou skupinu osob, které v minulosti v souvislosti s postoupením území Podkarpatské Rusi utrpěly (nejen) majetkovou újmu (viz bod 28 usnesení sp. zn. II. ÚS 3241/10). Relevantní právní předpisy [tj. Smlouva o Zakarpatské Ukrajině, zákon č. 42/1958 Sb. (a související vyhláška č. 43/1959 Ú. 1.), vyhláška č. 159/1959 Ú. 1. i zákon č. 212/2009 Sb.] upravují odškodnění osob, které svůj majetek zanechaly na Podkarpatské Rusi v souvislosti s postoupením tohoto území SSSR, přičemž se od sebe liší mírou obecnosti, okruhem oprávněných osob i vymezením rozsahu odškodňovaného majetku. Shodným znakem všech těchto norem je snaha o napravení či lépe řečeno zmírnění majetkových křivd z minulosti a jako takové tedy mají charakter restitučních předpisů (srov. bod 30 usnesení sp. zn. II. ÚS 3241/10). Zákonodárce přitom *„měl vůli zasáhnout do existujících majetkových poměrů pouze v omezené míře a jen u těch vztahů, jejichž nápravu považoval za žádoucí a možnou. Tím, že realizoval tuto svou pravomoc, stanovil zákonodárce současně i rámec soudního rozhodování o majetkových restitucích, když platí, že o rozsahu a podmínkách restituce může být soudy rozhodováno jen v rámci projevu vůle státu k restituci, tedy v mezích restitučních zákonů“* (bod 31).

16. Správní orgány i obecné soudy posuzující věc podle zákona č. 42/1958 Sb. a prováděcí vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. nepřiznaly stěžovatelům náhradu za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině, neboť požadovali náhradu za majetek, který svým rozsahem a povahou neodpovídal majetku, za který byla náhrada poskytována (podle ustanovení § 3 vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. se náhrada měla poskytnout za nemovitý majetek, pokud měl povahu osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, který splňoval mj. charakteristiku rodinného domku a za pozemek zastavený rodinným domkem nejvýše však za výměru 800m²). Obecné soudy přitom odkázaly na vymezení rodinného domku ve vyhlášce č. 57/1957 Ú. 1., podle níž se rodinným domkem rozumí obytný dům, který obsahuje nejvýše pět obytných místností, nečítajíc v to kuchyně, nebo u něhož při větším počtu těchto místností nepřesahuje úhrn podlahové plochy obytných místností 120 m². Rozsah zanechaného majetku přitom svou rozlohou přesahoval definici rodinného domku ve smyslu tehdejších předpisů [k definici rodinnému domku podle tehdy platné právní úpravy viz též vyjádření Ministerstva financí – bod 6], a proto obecné soudy žalobu stěžovatelů zamítly. K použití vyhlášky ministerstva místního hospodářství č. 57/1957 Ú. 1. ovšem Ústavní soud v bodě 29 usnesení sp. zn. II. ÚS 3241/2010 konstatoval, že k němu *„neexistuje žádný zákonný podklad, a pokud ji obecné soudy, byť podpůrně, aplikovaly, překročily svoje procesní postavení a zabývaly se věcí nad rámec jim přiznaných oprávnění. Nadto i v důvodové zprávě k zákonu č. 212/2009 Sb. se uvádí, že „navrhovaný zákon umožní provést zmírnění majetkových křivd zákonem stanovených oprávněných osob bez omezení druhu zanechaného nemovitého majetku“*.

17. Za situace, kdy v nové právní úpravě (zákon č. 212/2009 Sb., účinný od 1. 10. 2009, tj. již v době rozhodování odvolacího soudu) absentovala jakákoliv rušící a přechodná

ustanovení (novelizace tohoto zákona vyhlášená pod č. 121/2012 Sb., účinná od 1. 5. 2012 ovšem již ve svém čl. III zákon č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou, vyhlášku Ministerstva financí č. 43/1959 Ú. l., o přihlášení k náhradě za majetky zanechané na Zakarpatské Ukrajině podle zákona č. 42/1958 Sb., a vyhlášku Ministerstva financí č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků zákona č. 42/1958 Sb., týkající se Zakarpatské Ukrajiny, ruší), Ústavní soud uvádí, že se otázkou absence (mlčení) intertemporálních ustanovení již ve své rozhodovací praxi zabýval a aplikovatelnost té které úpravy založil na výkladu, jenž "šetří smysl a podstatu základního práva, konkrétně práva na legitimní očekávání" (nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007, N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), resp. ji dovodil z pohledu ústavních kautel (nález sp. zn. III. ÚS 555/06 ze dne 31. 1. 2007, N 19/44 SbNU 243). Při vážení těchto principů Ústavní soud vyšel z toho, že obecné soudy musí interpretovat a aplikovat restituční zákony ve vztahu k stěžovatelům co nejvstřícněji (viz bod 14); pokud byl tudíž v důsledku nové právní úpravy, účinné dnem 1. 10. 2009, překonán omezující limit odškodnění (stanovený navíc jen vyhláškou č. 159/1959 Ú. l.), a bylo tak umožněno poskytnout náhradu za veškerý zanechaný, resp. pozbytý nemovitý majetek, měly obecné soudy vůli zákonodárce, materiálně více chránící nápravu křivd z doby minulosti, zohlednit. Nedává žádný smysl, aby po několika letech soudního řízení [obvodní soud navíc na dobu téměř jednoho roku řízení přerušil, aby vyčkal přijetí nové právní úpravy – viz bod 9] byly soukromé osoby nuceny uplatňovat po zamítnutí své žaloby svůj nárok na zmírnění majetkové křivdy znovu u jiného správního orgánu, tj. dnes Ministerstva vnitra (srov. ustanovení § 4 zákona č. 212/2009 Sb., přičemž dříve bylo příslušné Ministerstvo financí), neboť za dané situace nelze případné legislativní nedůslednosti různého druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů, vykládat v neprospěch oprávněných osob (bod 14). Jak ale Ústavní soud uvedl v usnesení sp. zn. IV. ÚS 1769/11 ze dne 19. 3. 2012, v případě, že by se stěžovatel dovolával ve svůj prospěch jen některých podmínek pro zmírnění majetkových křivd stanovených v zákoně č. 212/2009 Sb. [v projednávané věci se stěžovatelé toho domáhali v odvolání proti rozhodnutí soudu I. stupně (bod 10), zatímco v ústavní stížnosti – nově – vystupují proti tomuto postupu], pak obecné soudy nepochybí, pokud dospějí k závěru, že není dána jejich kompetence (ve smyslu posouzení naplnění nových podmínek pro odškodnění stěžovatelů) a řízení z tohoto důvodu zastaví a postoupí věc příslušnému správnímu orgánu nadanému pravomocí nárok posoudit.

18. Dle přesvědčení Ústavního soudu jsou to právě specifické okolnosti daného případu, resp. nově přijatou právní úpravu, kterou obecné soudy opominuly a s ohledem (na nyní již zrušenou) právní úpravu z 50. let žalobu stěžovatelů zamítly [byť obecné soudy uvedly (viz bod 10), že novým předpisem, podle kterého je možno se dovolávat majetkových křivd, zákon č. 212/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ten ve svém ustanovení § 5 stanoví, že nárok je třeba uplatnit nejpozději do 31. prosince 2013, jinak zaniká.]. Přístup obecných soudů vedl jen k prodlužování procesu, přičemž nebyla náležitě zohledněna vůle státu zmírnit alespoň částečně majetkové křivdy stěžovatelů, a to bez omezení druhu zanechaného nemovitého majetku. Nelze přitom odhlédnout i od toho, že postavení stěžovatelů v této věci je i s ohledem k jejich věku značně citlivé. K restitucím nelze přistupovat formálně, ale musí být vždy sledován účel, jehož má být restitucí dosaženo, tedy odčinění majetkové křivdy z minulosti. Jestliže obecné soudy nezohlednily vůli zákonodárce rozšířit rozsah náhrad na veškerý nemovitý majetek, který lépe umožňuje dosáhnout alespoň částečné kompenzace (ustanovení § 7 zákona č. 212/2009 Sb.) újmy stěžovatelů (v projednávané věci se Ústavnímu soudu jako nejefektivnější způsob zajištění ochrany nároků stěžovatelů jeví postoupení věci příslušnému správnímu orgánu, jež bude zkoumat naplnění nových

podmínek pro odškodnění ve smyslu zákona č. 212/2009 Sb., přičemž nyní přezkoumávaná rozhodnutí nezakládají posléze překážku věci rozsouzené), zasáhly do práva stěžovatelů na spravedlivý proces. Porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny může být i situace, kdy je hodnocení věci neúplné, byť se jednalo o otázku zásadní a relevantní (srov. obdobně bod 41 nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09), jakou jsou pro stěžovatele (obecně) vstřícnější ustanovení zákona č. 212/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Za daných okolností bylo úkolem obecných soudů vytvořit takové procesní podmínky, aby byl žalobcem uplatněný nárok projednán a posouzen příslušným správním orgánem, případně posléze soudem, a to podle platné procedury.

19. Ústavní soud proto ze shora uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Ve zbývající části byla ústavní stížnost odmítnuta podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřijatelná, a to právě s ohledem na princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů. S ohledem na tento princip ponechal Ústavní soud stranou svých úvah další otázky, předestřené v ústavní stížnosti stěžovatelů.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 26. června 2012

Vojen Güttler
předseda senátu