

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

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Vojtěcha Šimíčka v řízení o ústavní stížnosti **M. P.**, zastoupené JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem v Brně, Pellicova 8a, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. června 2014 č. j. 28 Cdo 1066/2014-432 a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. října 2013 č. j. 23 Co 127/2013-391, za účasti **Nejvyššího soudu a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích** jako účastníků řízení a **České republiky – Ministerstva financí**, se sídlem Praha 1, Letenská 15, jako vedlejší účastnice řízení, **t a k t o:**

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 5. června 2014 č. j. 28 Cdo 1066/2014-432 a usnesením Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. října 2013 č. j. 23 Co 127/2013-391 b y l o p o r u š e n o základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. června 2014 č. j. 28 Cdo 1066/2014-432 a usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. října 2013 č. j. 23 Co 127/2013-391 s e r u š í.**

**O d ů v o d n ě n í:**

**I.**

*Vymezení věci*

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 5. srpna 2014, se stěžovatelka domáhala zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí obecných soudů z důvodu tvrzeného porušení svých ústavně zaručených základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 90 a čl. 95 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Dne 15. března 1947 byla Ministerstvu vnitra doručena přihláška, kterou se A. P., podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině, přihlásil ke svému majetku zanechanému na Zakarpatské

Ukrajíně (někdejší Podkarpatské Rusi). Po jeho smrti dne 8. ledna 1957 se jeho závětní dědičkou stala stěžovatelka, jeho neteř. Dopisem ze dne 30. března 1962 č. j. 24-4189/62 HŠ Ministerstvo financí stěžovatelce oznámilo, že s ohledem na rozsah a hodnotu předmětného majetku jí nelze poskytnout náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb., o úpravě některých nároků a závazků souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou. Tento majetek totiž neměl povahu osobního nebo drobného soukromého majetku, nýbrž se jednalo o velký výdělečný majetek (nebyla tedy splněna podmínka přiznání náhrady podle § 3 vyhlášky Ministerstva financí č. 159/1959 Ú. l., o vnitrostátním vypořádání některých nároků podle zákona č. 42/1958 Sb., týkajících se Zakarpatské Ukrajiny). Věc byla uložena *ad acta*. Vzhledem k tomu, že uvedeným dopisem nebylo věcně rozhodnuto o žádosti stěžovatelky (resp. jejího právního předchůdce), vydalo Ministerstvo financí dne 6. září 2008 rozhodnutí č. j. 908/31644/2008, kterým jí ze stejných důvodů nevyhovělo. Rozklad proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut rozhodnutím ministra financí ze dne 10. listopadu 2008 č. j. 908/79637/2008.

3. Proti posledně uvedeným správním rozhodnutím podala stěžovatelka žalobu podle části páté občanského soudního řádu, na jejímž základě byla rozsudkem Okresního soudu v Chrudimi (dále též „soud prvního stupně“) ze dne 12. října 2012 č. j. 11 C 100/2010-299 uložena povinnost České republice – Ministerstvu financí zaplatit jí částku 7 653 360 Kč s úrokem z prodlení ve výši 3 % ročně za dobu od 19. března 1992 do zaplacení. Tím byla žalobou napadená rozhodnutí nahrazena. K odvolání vedlejší účastnice byl však tento rozsudek následně zrušen usnesením Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále též „odvolací soud“) ze dne 22. října 2013 č. j. 23 Co 127/2013-391, kterým bylo současně rozhodnuto o zastavení řízení a postoupení věci Ministerstvu vnitra, do jehož pravomoci patří rozhodování o nároku na náhradu podle zákona 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 Svazu sovětských socialistických republik. Dovolání proti tomuto usnesení odmítl Nejvyšší soud (dále též „dovolací soud“) usnesením ze dne 5. června 2014 č. j. 28 Cdo 1066/2014-432.

4. Všechna tři rozhodnutí se zabývala otázkou, na základě jakého zákona mělo být rozhodováno o nároku stěžovatelky a zda byly soudy v předmětném řízení věcně příslušné k projednání žaloby. Soud prvního stupně dospěl k závěru, že s ohledem na povahu řízení podle části páté občanského soudního řádu je třeba věc posoudit podle stejných hmotněprávních norem, podle nichž postupoval správní orgán. V daném případě to byla zejména vyhláška č. 159/1959 Ú. l., která ovšem musela být interpretována ústavně konformním způsobem, tedy bez přihlédnutí k diskriminačním omezením podle jejího § 3, které s ohledem na velikost přihlášeného nemovitého majetku poskytnutí náhrady stěžovatelce vylučovaly. Na úrovni podústavního práva naopak nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení a postoupení věci Ministerstvu vnitra. Byl zde totiž k dispozici nastolený pořad práva, platná procedura, jakož i právní předpis stanovící pravomoc a příslušnost správního orgánu. Zákon č. 212/2009 Sb. ve svých přechodných ustanoveních neupravoval, zda podle něj má být rozhodováno i o přihláškách posuzovaných podle zákona č. 42/1958 Sb., bral ale v úvahu existenci dříve zahájených řízení a akceptoval jejich výsledek. To znamená, že připouštěl duplicitu (původní) přihlášky z roku 1947 a (nové) žádosti o odškodnění. Ustanovením čl. II zákona č. 121/2012 Sb., kterým byla provedena změna zákona č. 212/2009 Sb., zas byla stanovena nepravá zpětná účinnost pouze pro žádosti podle tohoto zákona,

nikoliv však i pro řízení o přihláškách posuzovaných podle zákona č. 42/1958 Sb. Nic na tom nemění ani skutečnost, že zákonem č. 121/2012 Sb. byl s účinností od 1. května 2012 zrušen jak zákon č. 42/1958 Sb., tak i vyhláška č. 159/1959 Ú. l., neboť z logiky normotvorby vyplývá, že se tak mohlo stát jen do budoucna. Zastavení řízení a postoupení věci Ministerstvu vnitra by podle názoru soudu prvního stupně neodpovídalo ani jeho povinnosti vycházet při svém rozhodování z individuálních rozměrů každého případu a hledat spravedlivé řešení. Ve své podstatě by totiž vedlo toliko k protahování řízení a oddálení konečného rozhodnutí o podstatě nároku, a tím k porušení práva stěžovatelky podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Soud ve svých úvahách zohlednil i její věk (v době vydání jeho rozhodnutí měla 87 let). Rovněž nelze akceptovat, aby důsledkem případných legislativních nedůsledností různého druhu a nepředvídatelnosti v postupu různých státních orgánů byl výklad, který bude v neprospěch oprávněných osob. V této souvislosti nelze přehlédnout, že stěžovatelka při striktním a doslovném výkladu zákona č. 212/2009 Sb. není oprávněnou osobou, v důsledku čehož při aplikaci tohoto zákona nemusí být její nárok uspokojen.

5. Odlišný právní názor zaujaly odvolací a dovolací soud. Odvolací soud zdůraznil, že ze Smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině, publikované pod č. 186/1946 Sb. (dále jen „Smlouva o Zakarpatské Ukrajině“, vyplývá pouze obecná povinnost státu poskytnout náhradu za zanechaný majetek. Stát má nicméně volnost při určování toho, za jakých podmínek a v jakém rozsahu k tomu dojde. Zákonodárce nastavil rozsah a podmínky restituce za tento majetek zákonem č. 212/2009 Sb. Zejména pak v čl. II bodu I zákona č. 121/2012 Sb. uvedl, že řízení o žádostech podle zákona č. 212/2009 Sb., zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (z povahy věci tedy i podle předchozí právní úpravy), včetně soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v těchto řízeních, o nichž nebylo ke dni účinnosti tohoto zákona pravomocně rozhodnuto, se dokončí podle zákona č. 212/2009 Sb., ve znění účinném od nabytí účinnosti zákona č. 121/2012 Sb. Toto přechodné ustanovení přitom dopadá i na projednávanou věc, v důsledku čehož je k projednání nároku stěžovatelky oprávněno Ministerstvo vnitra. Dovolací soud tuto argumentaci doplnil o poukaz na své rozhodnutí ze dne 11. února 2014 sp. zn. 28 Cdo 2632/2013, podle něhož „nelze obcházet pořad práva nastolený zákonem č. 212/2009 Sb., který sice nabytí účinnosti před vyhlášením rozsudku odvolacího soudu, ale poté, co bylo o nároku záporně rozhodnuto Ministerstvem financí – tedy nyní již nepřislušným orgánem – bez toho, že by kritériem pro posouzení daného nároku mohl být zákon č. 212/2009 Sb. Je třeba vytvořit takové procesní podmínky, aby byl původním žalobcem uplatněný nárok projednáván a posuzován ať již správním orgánem, či případně posléze soudem podle platné procedury, k tomu příslušným orgánem a podle téhož právního předpisu.“ Zastavením řízení a postoupením věci Ministerstvu vnitra proto za této situace nemělo být dotčeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

## II.

### *Argumentace stěžovatelky*

6. Stěžovatelka se ztotožňuje s právním hodnocením soudu prvního stupně, zatímco závěry odvolacího a dovolacího soudu považuje za nesprávné a nepřesvědčivé. Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 121/2012 Sb. se týká pouze řízení zahájených před jeho účinností podle zákona č. 212/2009 Sb. Nelze jej však aplikovat i ve vztahu k řízením, která probíhala před soudem podle docela jiné právní úpravy. Z tohoto

důvodu tak toto ustanovení nemohlo dopadat ani na její věc. Napadená rozhodnutí jsou přesto založena na opačném výkladu, aniž by se dostatečně vypořádávala s tím, že v řízení podle části páté občanského soudního řádu je třeba postupovat podle stejných právních předpisů, podle kterých rozhodoval správní orgán, jehož rozhodnutí mají být nahrazena.

7. Dovolací soud se podle stěžovatelky zcela vyhnul posouzení individuálních okolností její věci. Jeho přístup byl naprosto formalistický a přehlížející výjimečnost samotného procesu přiznání náhrady za tento majetek, k němuž dochází po uplynutí 60 let od jeho zanechání na území Podkarpatské Rusi, jakož i jeho restituční rozměr. Stěžovatelka odmítá, aby se obecné soudy neustále zaštiťovaly tím, že je věcí státu, v jakém rozsahu připustí restituční nároky svých občanů. V daném případě je v zákoně č. 212/2009 Sb. zjevná nespravedlnost, neboť již v roce 2009 muselo být zákonodárci zřejmé, že původní vlastníci se tohoto data již nedožili, a pokud jde o jejich děti, tak ty v té době byly vysokého věku a v řadě případů v průběhu správního nebo soudního řízení zemřely. Stát sice přijal právní předpis, kterým deklaruje odškodnění za zanechané majetky, avšak tím, že z okruhu oprávněných osob podle zákona č. 212/2009 Sb. vylučuje vnuky i další dědice původních vlastníků, *de facto* ve skutečnosti řadě „oprávněných osob“ předem sděluje, že se na ně takový nárok vztahovat nebude. Pokud proto soudy odkázaly stěžovatelku do řízení podle zákona č. 212/2009 Sb., ačkoliv jim muselo být jasné, že není oprávněnou osobou, jde o výsměch jejímu mnohaletému snažení o nápravu majetkové křivdy a o zbytečné zatěžování správního orgánu, který při současném znění uvedeného zákona nemůže její žádosti vyhovět. Akceptace závěrů vyslovených v napadených rozhodnutích by navíc znamenala nepřezkoumatelnost vydaných správních rozhodnutí Ministerstva financí a ministra financí, resp. odepření spravedlnosti, což by bylo v rozporu se zásadou demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Stěžovatelka je přesvědčena, že v důsledku aplikace nesprávné právní úpravy při rozhodování o její žádosti bylo porušeno její právo na soudní ochranu podle čl. 36 a násl. Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, a že tímto postupem jí byla v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě odepřena ochrana jejího práva na odškodnění.

### III.

#### *Průběh řízení před Ústavním soudem*

8. Ústavní soud si pro účely tohoto řízení vyžádal spis původně vedený u Okresního soudu v Chrudimi pod sp. zn. 11 C 100/2010, jenž byl v důsledku postoupení věci připojen k příslušnému správnímu spisu vedenému u Ministerstva vnitra pod sp. zn. MV-94723/OSM-2014, a vyzval účastníky řízení a Ministerstvo financí k vyjádření se k ústavní stížnosti.

#### III./a

#### *Vyjádření odvolacího a dovolacího soudu*

9. Nejvyšší soud ve vyjádření ze dne 28. srpna 2014, podepsaném předsedou příslušného senátu JUDr. Josefem Rakovským, a Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ve vyjádření ze dne 27. srpna 2014, podepsaném předsedou příslušného senátu Mgr. Lukášem Páchou, odkázaly na odůvodnění svých napadených rozhodnutí. Ústavní stížnost nepovažují za důvodnou. Dovolací soud navíc spatřuje

relativizaci její přípustnosti v tom, že se z ní nepodává zřetelný přesvědčivý závěr, v čem spatřuje stěžovatelka zkrácení svých práv.

### III./b

#### *Vyjádření Ministerstva financí*

10. Ministerstvo financí nesouhlasí s tvrzením stěžovatelky, že napadenými rozhodnutími došlo k porušení jejích práv. Z jeho vyjádření ze dne 19. září 2014, podepsaného JUDr. Monikou Vlácilovou, ředitelkou odboru 44 Náhradové agendy, vyplývá, že zákon č. 212/2009 Sb. má povahu restitučního předpisu, vycházejícího z principu částečného zmírnění křivd, přičemž stanovení rozsahu tohoto zmírnění, tedy vymezení rozhodného období, okruhu oprávněných osob či majetku, který podléhá odškodnění, bylo věcí suverénního rozhodnutí státu. Nelze se proto domáhat uspokojení jiných či dalších nároků, než těch, které tento speciální zákon upravuje. Jestliže tedy obecné soudy aplikovaly zákon č. 212/2009 Sb., nedopustily se tím porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, neboť tento zákon již ze své povahy vylučoval, aby byl její nárok posouzen podle předchozích právních předpisů, tedy zákona č. 42/1958 Sb. nebo vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. V tomto směru nebylo rozhodné ani to, že ke zrušení těchto předpisů došlo až zákonem č. 121/2012 Sb., stejně jako srovnání případné „výhodnosti“ staré a nové právní úpravy pro stěžovatelku. Aplikace zákona č. 212/2009 Sb. na její případ odvolacím soudem podle ministerstva neimplikuje nepřezkoumatelnost doposud vydaných správních rozhodnutí. Použití jiného právního předpisu, který je právním předpisem speciálním, je totiž třeba rovněž považovat za formu přezkumu dosud vydaných správních rozhodnutí, když specialita v tomto případě spočívá v nutnosti orgánu státu použít restituční předpis, pokud věcně dopadá na danou problematiku. Jiný postup by představoval obcházení restitučních předpisů.

11. Pokud jde o namítané porušení práva na ochranu majetku, ministerstvo uvádí, že smyslem čl. 11 odst. 1 Listiny (i čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu) je ochrana vlastnického práva konstituovaného, eventuálně legitimního očekávání na jeho konstituování (např. na základě hmotněprávního předpisu), tedy práva již existujícího, a nikoliv pouze domnělého nároku. Pouhý spor o vlastnictví, v němž má být existence vlastnického práva teprve zjištěna, příp. má být takové právo konstituováno, ústavně chráněn není a ani chráněn být nemůže. Neexistuje ani obecná povinnost státu restituovat majetek, který byl ve vlastnictví oprávněné osoby ještě před tím, než se státní útvar této osoby stal smluvní stranou Úmluvy. Je tedy namístě závěr, že napadenými rozhodnutími nemohlo dojít k porušení vlastnického práva stěžovatelky.

12. Ve zbylé části svého vyjádření ministerstvo obsáhle shrnulo průběh předmětného správního řízení. Přihláška A. P. k soupisu majetku zanechaného na Zakarpatské Ukrajině podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., podaná u Ministerstva vnitra, podle jeho názoru nemohla být považována za žádost o zahájení řízení podle zákona č. 42/1958 Sb. a vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. Je tomu tak z toho důvodu, že uvedená úprava nabyla účinnosti až 12 let po podání přihlášky, nebyla podána u Ministerstva financí a výše uvedený následek jí ani nebyl zamýšlen. Přihláška byla jen podkladem pro rozhodnutí a výpočet náhrady, nebylo však možné ji stavět naroveň žádosti o zahájení řízení. Pakliže došlo k postoupení přihlášky Ministerstvu financí, neznamenalo to, že by u něj bylo zahájeno nebo probíhalo správní řízení. Ministerstvo na ni nahlíželo pouze jako na podnět k posouzení nároku, který neshledalo důvodným, což je skutečnost, kterou sdělilo stěžovatelce dopisem ze dne 30. března 1962. Povahu

žádosti tak měla až hromadná žádost ze dne 21. března 2008, kterou podal dne 25. března 2008 zmocněnec stěžovatelky. Ve vztahu k samotné otázce existence nároku ministerstvo dodává, že zákon č. 42/1958 Sb. ve spojení s vyhláškou č. 159/1959 Ú. 1. jej stěžovatelce založit nemohly, neboť majetek zanechaný na území Zakarpatské Ukrajiny jejím právním předchůdcem nebyl nikdy zařazen mezi majetek, za který měla být náhrada poskytnuta. Stejně tak nelze subjektivní právo na odškodnění vyvozovat ani přímo ze Smlouvy o Zakarpatské Ukrajině. Podle § 8 vládního nařízení č. 8/1947 Sb. z podání přihlášky nevzniká straně právní nárok na odškodnění. Ústavní stížnost by podle ministerstva měla být odmítnuta.

### III./c

#### *Replika stěžovatelky*

13. Uvedená vyjádření byla zaslána stěžovatelce pro případ, že by na ně chtěla reagovat, k čemuž jí byla poskytnuta přiměřená lhůta. Ve své replice ze dne 31. října 2014 setrvala na důvodech ústavní stížnosti a podrobně se zabývala zejména argumentací, kterou v tomto řízení uplatnilo Ministerstvo financí. Předně uvedla, že v projednávané věci nespočívá problém v konkurenci obecného právního předpisu a speciálního předpisu restitučního, nýbrž v souběhu dvou restitučních předpisů (zákon č. 42/1958 Sb. ve spojení s vyhláškou č. 159/1959 Ú. 1. na straně jedné a zákon č. 212/2009 Sb. na straně druhé), které po určitou dobu platily vedle sebe, a dále v otázce, zda má být soudem podle části páté občanského soudního řádu přezkoumáváno rozhodnutí správního orgánu podle stejných hmotně právních norem, na jejichž základě bylo vydáno. Článek II zákona č. 121/2012 Sb. stanoví, že tento zákon je třeba aplikovat pouze na vyřizování žádostí podle zákona č. 212/2009 Sb., resp. na ta řízení před soudem, jehož rozsudkem mají být nahrazena rozhodnutí správního orgánu vydaná podle tohoto právního předpisu. Neaplikovatelnost dřívější právní úpravy pak již vůbec nelze dovozovat toliko z povahy zákona č. 212/2009 Sb. jako restitučního předpisu. Jestliže by tomu tak bylo, pak by derogace zákona č. 42/1958 Sb. a vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. zákonem č. 121/2012 Sb. neměla žádný smysl. Stěžovatelka nikdy netvrdila, že důvod pro aplikaci předchozí právní úpravy spočívá v její výhodnosti. Spatřovala jej však v tom, že takovéto řešení odpovídá povinnosti soudu vycházet z individuálních poměrů každého případu a hledat spravedlivé řešení.

14. K otázce legitimního očekávání stěžovatelka uvedla, že podle čl. 2 Protokolu ke Smlouvě o Zakarpatské Ukrajině mohly osoby československé národnosti, které měly trvalé bydliště na území Zakarpatské Ukrajiny, do 1. ledna 1946 optovat pro státní občanství Československé republiky. Pakliže tohoto práva využily, mohly si s sebou vzít veškerý movitý majetek s tím, že za majetek nemovitý dostanou odškodné. Stejným způsobem měly být za zanechaný nemovitý majetek odškodněny i osoby, které musely v důsledku nepřátelské okupace opustit území Zakarpatské Ukrajiny. K odškodnění přitom mělo dojít do 18 měsíců ode dne ratifikace smlouvy (tj. do 31. července 1947). Podle stěžovatelky je zřejmé, že bez uvedené záruky by řada osob jen stěží zanechala svůj majetek, a tudíž na jejich straně lze konstatovat legitimní očekávání, že budou odškodněny.

15. Pro úplnost a dokreslení problematiky odškodňování stěžovatelka „uvádí na pravou míru“ mylný výklad vládního nařízení č. 8/1947 Sb. provedený Ministerstvem financí, které neuznává kontinuitu správního řízení zahájeného podáním přihlášky podle tohoto nařízení. V této souvislosti kromě jiného odkazuje na § 4 odst. 2 zákona

č. 42/1958 Sb., podle něhož se předpokládá, že řízení o náhradách bude vedeno na základě přihlášky k soupisu majetku podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb. Současně se v něm uvádí, že pokud nebyla přihláška nemovitého majetku podle tohoto nařízení podána buď vůbec, nebo včas, zmocňuje se Ministerstvo financí, aby v případech zvláštního zřetele hodných pominulo důsledky, které z toho podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb. plynou. Nadto dodává, že podle ustanovení § 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 43/1959 Ú. 1., o přihlášení k náhradě za majetky na Zakarpatské Ukrajině podle zákona č. 42/1958 Sb., mělo být za nemovitý majetek, který měly československé právnické a fyzické osoby dne 29. června 1945 na Zakarpatské Ukrajině a který následně pozbyly podle příslušných mezinárodních smluv a dohod, provedeno řízení o náhradě podle přihlášky k náhradě za tento majetek. Ustanovení § 4 odst. 1 této vyhlášky pak stanoví, že přihláška k soupisu majetku zanechaného na území Zakarpatské Ukrajiny, kterou osoby uvedené v § 1 této vyhlášky nebo jejich oprávnění dědicové podali podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb. ve lhůtě do 31. března 1947, nahrazuje přihlášku podle této vyhlášky. Zákon č. 42/1958 Sb. ani vyhláška č. 158/1959 Ú. 1. nepředpokládaly podání jakékoliv žádosti o vypořádání za majetek zanechaný na Podkarpatské Rusi, protože vycházely z toho, že řízení se vede na základě dříve podané přihlášky. Omezení náhrady poskytované pouze na majetek, který měl charakter osobního nebo drobného soukromého vlastnictví, provedené vyhláškou č. 159/1959 Ú. 1., považuje stěžovatelka za cílenou diskriminaci vlastníků velkého či výdělečného majetku, která neměla oporu ani ve Smlouvě o Zakarpatské Ukrajině, ani v zákonu č. 42/1958 Sb.

### III./d

#### *Sdělení Ministerstva vnitra*

16. Ministerstvo vnitra sdělilo, že po postoupení věci odvolacím soudem rozhodlo o žádosti stěžovatelky o náhradu za majetek zanechaný na území Podkarpatské Rusi rozhodnutím ze dne 1. září 2014 č. j. MV-94723-11/OSM-2014 tak, že stěžovatelce nepřisluší vypořádání podle zákona č. 212/2009 Sb. Důvodem je skutečnost, že není oprávněnou osobou podle jeho § 3. Proti tomuto rozhodnutí nebyl podán opravný prostředek.

### III./e

#### *Ústní jednání*

17. Ve smyslu § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

### VI.

#### *Vlastní posouzení*

18. Ústavní stížnost je přípustná, byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňovala i ostatní zákonem předepsané formální náležitosti. Ústavní soud tedy přistoupil k jejímu věcnému posouzení, načež zjistil, že je důvodná.

19. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] se Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) omezuje na posouzení, zda rozhodnutími orgánů veřejné moci nebo postupem

předcházejícím jejich vydání nebyla porušena ústavně zaručená základní práva a svobody. Jejich ochrana je tedy jediným důvodem, který otevírá prostor pro zásah do rozhodovací činnosti těchto orgánů, což platí i pro případné přehodnocení jejich skutkových zjištění nebo právních závěrů. Tento závěr se přirozeně uplatní i ve vztahu k postupu a rozhodování obecných soudů. Ústavní soud totiž není v postavení jejich další instance, a tudíž jeho zásah nelze odůvodnit toliko tím, že se obecné soudy dopustily pochybení při aplikaci podústavního práva či jiné nesprávnosti.

#### VI./a

#### *Hledisko ústavněprávního přezkumu*

20. V projednávané věci rozhodovaly obecné soudy o žalobě stěžovatelky, kterou se podle části páté občanského soudního řádu domáhala nahrazení rozhodnutí Ministerstva financí, jímž byla zamítnuta její žádost o náhradu za nemovitý majetek zanechaný jejím strýcem (právním předchůdcem) na území někdejší Podkarpatské Rusi. Nárok byl uplatněn jejím strýcem již v roce 1947 prostřednictvím přihlášky podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb., tedy úkonem, jenž zákon č. 42/1958 Sb. ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1. považoval za přihlášku k náhradě podle tohoto zákona. Na rozdíl od Ministerstva financí, které o žádosti stěžovatelky, resp. o jejím rozkladu, rozhodlo v říjnu 2008, rozhodovaly obecné soudy o její žalobě již za účinnosti zákona č. 212/2009 Sb., ve znění novely provedené zákonem č. 121/2012 Sb. (po 1. květnu 2012). Základní otázka, se kterou se při svém rozhodování musely vypořádat, proto spočívala v tom, zda mají nárok stěžovatelky, který byl uplatněn podle zákona č. 42/1958 Sb., od nabytí účinnosti zákona č. 212/2009 Sb. (od 1. října 2009) posuzovat podle předchozí nebo nové zákonné úpravy, resp. zda v tomto směru přinesl změnu čl. II zákona č. 121/2012 Sb. (účinného od 1. května 2012). Jestliže by totiž měla být věc posouzena podle zákona č. 212/2009 Sb., znamenalo by to, že příslušný soud by musel zastavit řízení a postoupit věc Ministerstvu vnitra jako orgánu, do jehož pravomoci náleží. V následném správním řízení by žádosti stěžovatelky nebylo vyhověno, protože není oprávněnou osobou podle tohoto zákona (viz níže).

21. Odvolací soud, a potažmo i soud dovolací, na tuto otázku odpověděly právě uvedeným způsobem, přičemž předmětem ústavněprávního přezkumu v tomto řízení jsou jejich související právní závěry (shrnuté v bodě 5). Ústavní soud podotýká, že za relevantní hledisko pro jejich posouzení považuje právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Jak vyplývá z jeho ustálené judikatury, aplikace podústavního práva ze strany obecných soudů může mít za následek porušení tohoto ústavně zaručeného práva rovněž tehdy, jestliže v ní lze spatřovat prvek svévole, tedy postrádá-li smysluplné odůvodnění. Typicky jde o případy, kdy provedený výklad nerespektuje obecně akceptované metody interpretace právních předpisů, např. z důvodu, že ve své podstatě vede k popření jejich účelu nebo je navzdory jejich kogentní povaze přehlíží. Jeho porušení ovšem může být i důsledkem interpretace, která je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [např. nález ze dne 2. března 2000 sp. zn. III. ÚS 269/99 (N 33/17 SbNU 235)]. Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že při nalézání práva je nezbytné vždy vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu. Platí přitom, že mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické, což však nevyvazuje obecné soudy z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složité [srov. nález ze dne 5. srpna 2010 sp. zn. II. ÚS 3168/09 (N 158/58 SbNU 345), body 20 a 21].



## VI./b

*Relevantní právní úprava*

22. V obecné rovině platí, že k přijetí restitučních zákonů dochází tehdy, vznikla-li v minulosti v důsledku určité skutečnosti újma na právech jednotlivců, jejíž odstranění nebylo na základě tehdy platné právní úpravy možné, případně bylo ze strany státu fakticky znemožněno, nebo sice (alespoň v určitém rozsahu) možné bylo (nebo stále je), avšak s ohledem na celkový rozsah vzniklé újmy a s ní spojené požadavky na její odstranění, existuje veřejný zájem na přijetí zvláštního způsobu jejího vypořádání. Jeho prostřednictvím by měly být jednak vytvořeny efektivní podmínky pro dosažení tohoto cíle, jednak zohledněna existence dalších v kolizi stojících zájmů, jež odůvodňují omezení rozsahu, v jakém k tomuto vypořádání dojde (rozsah náhrad by např. neměl být ekonomicky neúnosný a nepředstavovat tak pro společnost jako celek nepřiměřenou zátěž). Restituční zákonodárství, jehož účelem je zmírnění některých v minulosti vzniklých křivd, tak umožňuje dosažení rozumného a spravedlivého řešení, pokud jde o vyvážení těchto zájmů. Jeho konkrétní rozsah a podmínky jsou přitom věci politického rozhodnutí zákonodárce, jehož prostřednictvím je projevena vůle státu k restituci.

23. Z obsahu zákona č. 42/1958 Sb., stejně jako zákona č. 212/2009 Sb., je patrné, že jejich účelem bylo/je zmírnění některých majetkových křivd, které vznikly v důsledku zanechání nemovitého majetku na území někdejší Podkarpatské Rusi, postoupeném v roce 1945 Svazu sovětských socialistických republik. Řada osob byla nucena opustit toto území v důsledku jeho okupace. Po válce zas mohly osoby slovenské a české národnosti, jež na něm měly trvalé bydliště, využít možnosti, které jim dávala Smlouva o Zakarpatské Ukrajině, a do 1. ledna 1946 optovat pro československé občanství a následně se přestěhovat na území Československa. Článek 2 Protokolu k této smlouvě, jenž byl její integrující (nedílnou) částí, předpokládal pro všechny tyto případy odškodnění za zanechaný majetek.

24. Jakkoliv lze v případě obou uvedených restitučních zákonů nalézt shodu, pokud jde o jejich základní účel, tento závěr již nelze učinit ve vztahu ke konkrétním jimi založeným nárokům. Rozdíl je patrný již při vymezení oprávněných osob. Zákon č. 42/1958 Sb. zakládal předmětný nárok fyzickým i právnickým osobám československé státní příslušnosti, které měly ke dni 29. června 1945 na území Zakarpatské Ukrajiny majetek. Tento nárok přitom nevyklučoval ani u jejich právních nástupců, byť v případě dědiců ze zákona jej omezoval pouze na některé z nich. V případě zákona č. 212/2009 Sb., ve znění novely provedené zákonem č. 121/2012 Sb., je okruh oprávněných osob vymezen úžeji. Zahrnuje výlučně fyzické osoby, které byly státními občany Československé republiky ke dni 29. června 1945 nebo pro toto občanství se souhlasem Ministerstva vnitra optovaly do 1. března 1946, byly ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona občany České republiky a na Podkarpatské Rusi zanechaly svůj nemovitý majetek v období od 29. září 1938 do 23. května 1945, nebo jej zanechaly, anebo pozbyly v souvislosti se smluvním postoupením tohoto území Svazu sovětských socialistických republik a jsou tyto skutečnosti schopny doložit předepsaným způsobem. Jestliže tyto osoby mezitím zemřely, pak zákon považuje za oprávněné osoby též jejich manžela a děti, avšak jen za předpokladu, že v jejich případě byla ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona splněna podmínka státního občanství České republiky. Těmto osobám vznikl nárok na náhradu i v případech předvídaných v § 3 odst. 4 zákona č. 212/2009 Sb., ve znění zákona č. 121/2012 Sb. Oba restituční zákony

se dále navzájem lišily i ve vymezení majetku, za který měla být poskytnuta náhrada. Zákon č. 42/1958 Sb. zmocňoval vládu, aby stanovila zásady, za které druhy majetku a v jaké výši se náhrada oprávněným osobám poskytne. Zákon č. 212/2009 Sb. naopak umožňuje poskytnutí náhrady za veškerý nemovitý majetek, ve svém § 7 odst. 5 ale omezuje výši vypořádání částkou 2 000 000 Kč, a to i pro případy, je-li více oprávněných osob.

25. Zcela přirozeně upravují zákony č. 42/1958 Sb. a č. 212/2009 Sb. odlišně lhůtu, ve které bylo možné uplatnit nárok na náhradu. V případě prvního z nich tak přesně řečeno činí již zmíněný § 2 odst. 2 vyhlášky č. 159/1959 Ú. 1., podle něhož byla přihláškou k náhradě, jejíž včasné podání bylo podmínkou pro přiznání nároku na náhradu, přihláška k soupisu majetku podaná podle vládního nařízení č. 8/1947 Sb. ve lhůtě do 31. března 1947 nebo podaná optanty, kteří v přihlašovací lhůtě byli ještě na Zakarpatské Ukrajině, Ministerstvu vnitra, ve lhůtě do 1 měsíce po přesídlení ze Zakarpatské Ukrajiny do Československé republiky. U jiných osob se přihláškou k náhradě rozuměla přihláška podaná do 30. června 1959 podle vyhlášky č. 43/1959 Ú. 1. Nárok na vypořádání podle zákona č. 212/2009 Sb. zas bylo třeba uplatnit písemnou žádostí podanou Ministerstvu vnitra nejpozději do 31. prosince 2012; nabytím účinnosti zákona č. 121/2012 Sb. (dne 1. května 2012) byla tato lhůta prodloužena do 31. prosince 2013. V opačném případě nárok zanikl.

26. Vzájemný vztah nároků podle uvedených restitučních zákonů je vyjádřen v § 7 odst. 4 zákona č. 212/2009 Sb., podle něhož v případě, že oprávněná osoba byla již odškodněna podle dosavadních právních předpisů a podala žádost o odškodnění podle tohoto zákona, bude výše odškodnění stanovena jako rozdíl částky vypočtené podle odstavců 2 a 3 a částky odškodnění vyplacené oprávněné osobě podle dosavadních právních předpisů. Za zmínku dále stojí, že zákon č. 121/2012 Sb., kterým byla provedena změna zákona č. 212/2009 Sb., s účinností od 1. května 2012 zrušil zákon č. 42/1958 Sb., jakož i vyhlášky č. 43/1959 Ú. 1. a č. 159/1959 Ú. 1. Ve svém čl. II odst. 1 zároveň stanovil, že „řízení o žádostech podle zákona č. 212/2009 Sb., zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, včetně soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v těchto řízeních, o nichž nebylo ke dni účinnosti tohoto zákona pravomocně rozhodnuto, se dokončí podle zákona č. 212/2009 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

#### VI./c

##### *Možnost aplikace zákona č. 42/1958 Sb. po nabytí účinnosti zákona č. 121/2012 Sb.*

27. Na základě výše shrnuté právní úpravy dospěl Ústavní soud k závěru, že ani zákon č. 212/2009 Sb., ani čl. II zákona č. 121/2012 Sb. nebrání tomu, aby obecné soudy v řízení podle části páté občanského soudního řádu přezkoumaly a případně nahradily rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o žádosti o náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb.

28. Účelem zákona č. 212/2009 Sb. je (opětovně) umožnit odškodnění za majetek zanechaný československými občany na území někdejší Podkarpatské Rusi. Ze žádné jeho části ale nevyplývá, že by jím zákonodárce zamýšlel vytvořit překážku ve vztahu k neskončeným řízením o obdobných žádostech podle zákona č. 42/1958 Sb., případně pro soudní přezkum rozhodnutí vydaných v těchto řízeních. Takovýto právní následek nelze vyvozovat ani z povahy zákona č. 212/2009 Sb. jako restitučního předpisu. Jak

totiž správně uvedla stěžovatelka, v projednávané věci nejde o vztah restitučního právního předpisu k obecné právní úpravě (vůči níž by musel mít přednost – viz bod 22), nýbrž o konkurenci dvou restitučních předpisů. Přijetím zákona č. 212/2009 Sb. zákonodárce reagoval na nedostatky spojené s poskytováním předmětné náhrady podle zákona č. 42/1958 Sb. a za účelem dosažení nápravy nově vytvořil prostor, aby se dotčené osoby domohly odškodnění alespoň v určitém rozsahu. Odškodnění podle nové právní úpravy se přitom mělo oprávněným osobám poskytnout pouze ve výši přesahující částku, která jim byla vyplacena podle dosavadních právních předpisů. Ústavní soud proto zastává názor, že zákon č. 212/2009 Sb., ve svém původním znění, nenahrazoval, ale pouze doplňoval zákon č. 42/1958 Sb., což lze usuzovat i s ohledem na odlišné vymezení oprávněných osob, rozsahu majetku, za který má být poskytnuta náhrada, a její výše (viz body 24 až 26). Dokončení řízení podle zákona č. 42/1958 Sb., jakož i případného navazujícího soudního přezkumu, s ním nemohlo založit rozpor.

29. Meritornímu rozhodnutí o žalobě stěžovatelky nebrání ani čl. II bod 1 zákona č. 121/2012 Sb. Podle tohoto přechodného ustanovení se v řízeních o žádostech podle zákona č. 212/2009 Sb. jež byla zahájena před nabytím účinnosti jeho novely provedené zákonem č. 121/2012 Sb. (před 1. květnem 2012), včetně soudního přezkumu rozhodnutí vydaných v těchto řízeních, použije zákon č. 212/2009 Sb., ve znění uvedené novely. Vzhledem k obsahu změn tohoto zákona, zahrnujících především rozšíření okruhu oprávněných osob a prodloužení lhůty k podání žádosti o odškodnění, jde v případě těchto řízení nepochybně o nepravou retroaktivitu působící (z povahy těchto změn) ve prospěch oprávněných osob. Z jednoznačného znění uvedeného ustanovení nicméně nelze dovodit, že by nová právní úprava měla být stejným způsobem aplikována i v řízení o žalobě, kterou se žadatel podle části páté občanského soudního řádu domáhá nahrazení rozhodnutí správního orgánu vydaného podle zákona č. 42/1958 Sb. V těchto případech je i nadále zachována možnost aplikace předchozí právní úpravy, jež platila až do nabytí účinnosti zákona č. 121/2012 Sb., jestliže podle ní v tomto období rozhodl příslušný správní orgán. Z těchto důvodů nelze souhlasit s názorem dovolacího soudu, že posouzení uplatněného nároku obecnými soudy podle zákona č. 42/1958 Sb. znamená nezbytně obcházení pořadu práva nastoleného zákonem č. 212/2009 Sb.

30. Z uvedeného vyplývá, že odvolací soud zrušil rozsudek soudu prvního stupně a rozhodl o zastavení řízení o žalobě stěžovatelky a postoupení její věci Ministerstvu vnitra, aniž by pro takovýto jeho postup existoval zákonný důvod. Ten přitom nebylo možné vyvozovat ani z čl. II zákona č. 121/2012 Sb., ani ze samotné existence zákona č. 212/2009 Sb. Jestliže jej odvolací soud přesto spatřoval pouze ve zmíněném přechodném ustanovení, pak při jeho aplikaci vybočil z mezí přípustné interpretace právních předpisů, neboť znění tohoto ustanovení, a to ani při zohlednění účelu restitučního zákonodárství, takovýto výklad v žádném případě neumožňovalo.

31. Na těchto závěrech nic nemění ani skutečnost, že Ústavní soud v minulosti postoupení věci v několika případech buď aproboval (usnesení ze dne 19. března 2012 sp. zn. IV. ÚS 1769/11), nebo obecným soudům vytkl, že takto nepostupovaly [nález ze dne 26. června 2012 sp. zn. I. ÚS 2050/11 (N 125/65 SbNU 615)]. Vždy se totiž jednalo o situace, kdy obecné soudy dospěly k závěru, že stěžovateli nevznikl nárok na náhradu podle zákona č. 42/1958 Sb., pokud by však jeho přihláška byla posouzena na základě zákona č. 212/2009 Sb., pak by se domohl alespoň částečného odškodnění. Jinými slovy, v těchto případech materiální posouzení přihlášky stěžovatele jako žádosti podle

pozdějšího zákona č. 212/2009 Sb. odpovídalo povinnosti obecných soudů (jakož i jiných státních orgánů) „interpretovat restituční zákony ve vztahu k oprávněným osobám co nejuššícněji, v duchu snahy o zmírnění některých majetkových křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo“ [např. nález ze dne 14. srpna 2001 sp. zn. II. ÚS 386/99 (N 118/23 SbNU 163) nebo nález ze dne 4. dubna 2012 sp. zn. I. ÚS 2758/10 (N 73/65 SbNU 27)]. V případě stěžovatelky ale takovýto postup postrádá jakýkoliv smysl. Zákon č. 212/2009 Sb. jí nepřiznává postavení oprávněné osoby, a tudíž je vyloučeno, aby jí na jeho základě vznikl nárok na odškodnění. Jako závětní dědička původního vlastníka by se svou žádostí mohla být úspěšná pouze tehdy, bude-li posouzena podle zákona č. 42/1958 Sb. (samozřejmě za předpokladu, že pro vznik nároku na náhradu budou splněny i další podmínky).

32. Ústavní soud připomíná, že 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. nález ze dne 24. února 2009 sp. zn. I. ÚS 617/08 (N 33/52 SbNU 325)]. V případě stěžovatelky to znamená, že obecné soudy měly její nárok posoudit podle stejných právních předpisů, podle nichž tak učinilo Ministerstvo financí. Pakliže místo toho na základě nepřipustného výkladu čl. II zákona č. 121/2012 Sb. dospěly k závěru, že její věc je třeba posoudit podle zákona č. 212/2009 Sb., v důsledku čehož zcela vyloučily možnost, že by se domohla žádaného odškodnění, bylo jejich rozhodnutí porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

33. Zbývá dodat, že Ústavní soud tímto nálezem nijak nepředjímá výsledek řízení o odvolání vedlejší účastnice proti rozsudku soudu prvního stupně, kterým bylo vyhověno žalobě stěžovatelky.

#### V. *Závěr*

34. Vzhledem k tomu, že napadenými usneseními bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy, Ústavní soud podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl její ústavní stížnosti a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona tato usnesení zrušil. Tím se věc vrací k projednání odvolacímu soudu.

***P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.***

V Brně dne 20. ledna 2015

Radovan Suchánek  
předseda senátu