

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Ivany Janů a soudců Františka Duchoně a Vojena Güttlera o ústavní stížnosti stěžovatele **Římskokatolické farnosti Heřmanovice**, se sídlem Heřmanovice 90, zastoupené Mgr. Romanem Krakovkou, advokátem, se sídlem v Ostravě, Jaklovecká 1249/18, proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. 11 Co 31/2008, a proti rozsudku Okresního soudu v Bruntále, pobočka v Krnově, ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. 15 C 101/2007, za účasti Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Bruntále, pobočka v Krnově, jako účastníků řízení, a Pozemkového fondu ČR jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. 11 Co 31/2008, a rozsudek Okresního soudu v Bruntále, pobočka v Krnově, ze dne 28. 8. 2007, sp. zn. 15 C 101/2007, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Ústavní stížností se stěžovatel s odvoláním na údajné porušení čl. 1, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod domáhal zrušení shora uvedených rozsudků obecných soudů.

2. Okresní soud v Bruntále, pobočka v Krnově rozsudkem ze dne 28. 8. 2007 sp. zn. 15 C 101/2007 zamítl návrh stěžovatele na určení, že je vlastníkem v rozsudku specifikovaných nemovitostí, zapsaných v katastru nemovitostí pro obec a k. ú. Heřmanovice. Žalovaným byl Pozemkový fond České republiky. V odůvodnění soud zejména uvedl, že dle ust. § 6 odst. 1 písm. p) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“) se jedná o nemovitosti, které stát převzal bez právního důvodu, a že pro tyto nemovitosti tedy platí režim tohoto zákona. Konstatoval, že subjekty, které jsou podle zákona č. 298/1990 Sb., „oprávněné k majetku vypočteném v příloze tohoto zákona“, nejsou legitimovány k uplatnění vlastnického práva k majetku, který v příloze tohoto zákona není uveden. Soud tedy dospěl k závěru, že se jedná o majetek, na který se vztahují restituční předpisy; proto o něm musí být rozhodováno podle těchto speciálních restitučních předpisů a nemůže být vydán na základě žaloby podle předpisů obecných. Přestože tedy okresní soud shledal u stěžovatele (žalobce) naléhavý právní zájem na určovacím výroku soudu, nemohl jeho určovací žalobě vyhovět.

3. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. 11 Co 31/2008, byl rozsudek soudu prvního stupně potvrzen. Odvolací soud však s právním názorem soudu prvního stupně nesouhlasil a ztotožnil se s právním názorem stěžovatele, že na daný případ zákon o půdě nedopadá a nejde proto o vztah předpisu obecného a speciálního. Dovedil však, že stěžovatel nemá v dané věci naléhavý právní zájem na podání určovací žaloby a odkázal zejména na stanovisko pléna Ústavního soudu přijaté dne 1. 11. 2005 a uveřejněné pod č. 477/2005 Sb. Dovolal se rovněž ustanovení § 29 zákona o půdě; tu (prý) žalovaný správně poukázal na to, že církevní majetek bude řešen přijetím nového zákona.

4. Pro úplnost je nutno uvést, že stěžovatel se rovněž obrátil na Nejvyšší soud. Ten jeho dovolání usnesením ze dne 9. 12. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2521/2008, odmítl jako nepřijatelné; napadenému rozsudku odvolacího soudu zásadní právní významnost nepřiznal (§ 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.). Uvedené usnesení Nejvyššího soudu však stěžovatel ústavní stížností nenapadl.

II.

5. Stěžovatel se v ústavní stížnosti nejdříve zabýval vývojem daného případu. Uvedl, že Výměrem Okresního národního výboru v Krnově ze dne 12. 5. 1949 č. j. 611-11/5-1949 bylo rozhodnuto o výkupu nemovitostí uvedených v knihovní vložce č. 90 pro k. ú. Heřmanovice dle zákona č. 46/1948 Sb. Proti tomuto rozhodnutí bylo přípustné odvolání, které také právní předchůdce žalobce v zákonné lhůtě podal. Na základě uvedeného rozhodnutí Okresního národního výboru v Krnově byly předmětné nemovitosti zapsány v evidenci nemovitostí jako vlastnictví státu, přičemž nabývacím titulem státu bylo toto rozhodnutí. Skutečnosti uvedené ve shora uvedeném výměru byly zapsány do pozemkové knihy, protože odvolání proti shora citovanému výměru se nepřiznával odkladný účinek. Citovaný výměr Okresního národního výboru v Krnově ze dne 12. 5. 1949, č. j. 611-11/5-1949, byl však výměrem Krajského národního výboru v Ostravě č. j. 61 1/06a-5/1 1-1949-IX/4c ze dne 23. 11. 1949 zrušen. Po zrušení tohoto výměru již o výkupu předmětných nemovitostí nebylo znovu rozhodnuto. Podle posledně uvedené listiny už však nebyl proveden výmaz poznámky výkupu v pozemkové knize. Tato skutečnost však - podle názoru stěžovatele - nemohla mít žádný vliv na to, že nemovitosti, které byly předmětem výkupu, přešly již tehdy, na základě zrušení shora uvedeného výměru, „zpět do vlastnictví žalobce“. V této souvislosti stěžovatel podotýká, že dnem 1. 1. 1951 nabyt účinnosti občanský zákoník č. 141/1950 Sb., který zrušil konstitutivní účinky zápisů právních vztahů k nemovitostem v pozemkových knihách, a věcné vztahy k nemovitostem nemusely být nadále nikde zapisovány.

6. V tomto konkrétním případě tedy využil právní předchůdce stěžovatele k ochraně svého práva dostupných procesních právních prostředků. Stěžovatel má za to, že žaloba na určení byla a je nástrojem ochrany subjektivního práva před neoprávněnými zásahy. Jejím účelem je předejít stavům nejistoty ohledně určitého práva nebo jeho výkonu. Domnívá se, že v tomto konkrétním případě naléhavý právní zájem na určení vlastnického práva existuje, protože stávajícím stavem je nejisté právní postavení jak jeho, tak i žalovaného. Žalovaný je zapsán v katastru nemovitostí jako vlastník předmětných nemovitostí, ač nemá pro tento zápis nabývací titul; žalobce naproti tomu k vlastnictví předmětných nemovitostí nabývací titul má, avšak není jako vlastník zapsán. Podle názoru stěžovatele u nemovitostí převzatých státem bez právního důvodu v období roku 1949 nelze automaticky konstatovat, že tyto jsou ve vlastnictví státu, a že jedině, pokud bude existovat restituční předpis, bude stát uznávat vlastnické právo subjektu, kterému nemovitosti bez právního důvodu odňal. Určovací žaloba

je v daném případě - podle stěžovatele - ryzím nástrojem prevence, který nenahrazuje právní prostředky ochrany ve své době nevyužité nebo neúspěšné a stejně tak nezpochybňuje zákonnost před téměř šedesáti lety uskutečněných veřejnoprávních postupů. Stát v tomto případě jednoznačně deklaroval, že provedené rozhodnutí o výkupu bylo nesprávné i podle tehdejších předpisů, a proto již tehdy toto rozhodnutí zrušil.

7. Podle názoru stěžovatele napadená rozhodnutí soudů razantním způsobem porušují mj. čl. 1 Listiny; obecné soudy prý postupovaly nesprávně, jestliže zamítly žalobu na určení vlastnictví s odůvodněním, že stěžovatel nemá v předmětné věci naléhavý právní zájem na jejím podání. Takový postup je projevem nerovnosti v právech ve vztahu k jiným právnickým osobám, kterým byl majetek taktéž odňat protiprávně, avšak v období po roce 1989 se mohou svého práva dovolávat u soudu a jejich právo požívá soudní ochrany; oproti tomu církvím je toto právo upřeno. Stěžovatel se rovněž domnívá, že rozhodnutími obecných soudů o zamítnutí žaloby na určení vlastnictví došlo k porušení jeho práva vlastnit majetek, protože rozhodnutí soudů se opírají o nesprávné právní posouzení věci. Stěžovateli je sice známo stanovisko pléna Ústavního soudu uveřejněné pod č. 477/2005 Sb., podle kterého tvrzením vlastnického práva, zejména toho, jež vyžaduje záznam do katastru nemovitostí, v případě absence legitimního očekávání na straně navrhovatele není naplněna preventivní funkce žaloby o určení vlastnictví, a tedy není dána ani naléhavost právního zájmu na jejím podání a žalobou o určení vlastnictví nelze obcházet smysl a účel restitučního zákonodárství. Závěry tohoto stanoviska však prý na daný případ nedopadají. Tu stěžovatel znovu připomněl, že po zrušení Výměru Okresního národního výboru v Krnově ze dne 12. 5. 1949 již nebylo znovu rozhodnuto o výkupu předmětných nemovitostí a stát tedy vlastnictví k předmětným nemovitostem nikdy ani nenabyl. Určovací žaloba tedy v daném případě není žádným dodatečným prostředkem k uplatnění vlastnického práva. Jde zde o vlastnické právo již existující, které není konstituováno teprve žalobou o určení vlastnictví.

8. Stěžovatel dodal, že v daném případě „neexistuje žádná absence legitimního očekávání“ pro ochranu jeho vlastnického práva a je tedy naplněna preventivní funkce žaloby o určení vlastnictví; legitimně očekává, že soud jeho ohrožené vlastnické právo ochrání. Rozhodnutím obecných soudů mu však bylo toto jeho právo upřeno s odkazem na to, že má čekat na vydání restitučního zákona. Tímto postupem bylo - podle stěžovatele - porušeno jeho

ústavně zaručené základní právo podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod, podle kterého se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Bylo by zcela protiústavní a v rozporu s principy právního státu, pokud by se po roce 1989 mělo postavení stěžovatele jako vlastníka ještě výrazně změnit k horšímu. I restituční zákonodárství je nutné vykládat ústavně konformně tak, aby tento výklad vylučoval, že by mělo ze zákona dojít k omezení vlastnického práva bez jasně definovaného veřejného zájmu na tomto postupu a také bez stanovení jakékoliv náhrady.

9. Stěžovatel dodal, že stát v tomto konkrétním případě převzal do své neoprávněné držby předmětné nemovitosti (v rozporu se zásadami demokratické společnosti, respektující práva občanů, vyjádřená Chartou OSN, Všeobecnou deklarací lidských práv a navazujícími mezinárodními pakty), avšak nikdy se nestal jejich vlastníkem a jeho vlastnictví nezaložil v tomto případě ani žádný restituční předpis. Stěžovatel má za to, že ani dosavadní postup Ústavního soudu ve vztahu k majetku církví není v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod; Ústavní soud je veden toliko motivací udržet dosavadní stav do doby přijetí nějakého restitučního předpisu o majetku církví.

10. Stěžovatel proto navrhl, aby Ústavní soud v záhlaví citované rozhodnutí obecných soudů zrušil.

III.

11. Krajský soud v Ostravě i Okresní soud v Bruntále ve svých vyjádřeních k ústavní stížnosti zcela odkázaly na odůvodnění svých rozhodnutí v dané věci.

12. Vedlejší účastník řízení, Pozemkový fond České republiky, ve svém vyjádření uvedl, že obecné soudy ve věci rozhodly v souladu s konstantní judikaturou a svá rozhodnutí

řádně odůvodnily; ústavní stížnost proto považuje za nedůvodnou a s odvoláním na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2326/07 navrhuje její zamítnutí.

13. Jelikož Ústavní soud shledal, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci a účastníci řízení s tím ve smyslu § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu souhlasili (presumovaný souhlas), bylo od ústního jednání upuštěno.

IV.

14. Ústavní stížnost je důvodná.

15. Ústavní soud především předesílá, že v dané věci shledal srovnatelné skutkové i právní okolnosti, jimiž se zabýval již v nálezu ze dne 24. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06 ve věci stěžovatele Královské kanonie premonstrátů na Strahově (na tento nález ostatně poukázal i samotný stěžovatel ve stručném doplnění ústavní stížnosti); tam vyslovený právní názor byl ještě posílen nálezem pléna Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07. V této souvislosti konečně i nález ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2326/07, předznamenal postup Ústavního soudu v dalších řízeních, pokud zákonodárce zůstane nečinným. Jelikož I. senát Ústavního soudu je těmito nálezy vázán, odkazuje na ně a jejich hlavní závěry opakuje a posiluje i v nyní řešeném případě.

16. Z obecného hlediska je úvodem namístě připomenout, že Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale

těž povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19).

17. Při výkladu a aplikaci právních předpisů tedy nelze opomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, v němž jsou vždy přítomny i principy uznávané demokratickými právními státy. Ústavní soud rovněž několikrát uvedl, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě (např. nález sp. zn. III. ÚS 150/99, Sbíрка nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 17, nález č. 9).

18. Ústavní soud reflektuje své stanovisko ze dne 1. 11. 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, podle kterého žalobou o určení vlastnického práva nelze obcházet smysl a účel restitučního zákonodárství i stanovisko ze dne 1. listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, podle něhož je zákon č. 298/1990 Sb. svojí povahou součástí restitučního zákonodárství. Prvně jmenované stanovisko konstatovalo, že *„[r]estituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným.“* Stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 následně vztáhlo uvedený režim i na postavení osob uvedených ve výčtu zákona č. 298/1990 Sb.

19. Závěr stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (ve spojení se sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05) podpořeného většinou pléna Ústavního soudu, jímž byly zpětně interpretovány restituční zákony přijaté na úsvitu demokratického právního státu, by však byl stěží obhajitelný při *neexistenci* takového restitučního zákona. Znamenalo by to totiž, že by Ústavní soud bez dalšího akceptoval, že završení procesu majetkové křivdy v podmínkách již právního státu nemá žádné důsledky (obavy disentujících soudců o to, aby tímto postupem, při eventuální trvající nečinnosti zákonodárce, Ústavní soud nerezignoval na ochranu základních práv, byly vyloučeny právě judikaturou, jež kulminovala cit. nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07). Ve vztahu k historickému majetku církví proto Ústavní soud s odkazem na explicitní judikaturu, která stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 předcházela, zdůraznil, že tento závěr je doprovázen takovou interpretací ustanovení § 29 zákona o půdě, která zakládá *legitimní očekávání* dotčených subjektů: Již v nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 Ústavní soud konstatoval, že „[obecné soudy] v průběhu řízení opomněly zvážit, že přechod majetku církví je pokryt kogentním ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., dle něhož nelze majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákona o tomto majetku. Zákon o půdě tedy předpokládá, že zemědělský majetek, který byl dříve ve vlastnictví církevních právnických osob, bude řešen samostatným zákonem a do doby vydání tohoto zákona je chráněn. Na tento majetek je proto nutno vztahovat režim restitučních zákonů, a tudíž zde není prostor pro podávání žalob o určení vlastnictví pro absenci naléhavého právního zájmu. Ten nelze odvodit ani ze skutečnosti, že stát nebyl schopen vydat speciální restituční zákon, přestože zákon č. 229/1991 Sb., který nabyl účinnosti již 24. června 1991, vydání takového zákona předpokládá. Stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení.“

20. Tento závěr (v konkurenci k nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05 – viz výše) byl v podstatě následně potvrzen stanoviskem sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (viz výše), které se především vyjádřilo k charakteru zákona č. 298/1990 Sb. jako zákona restitučního, neboť byl naplněn restituční účel tohoto zákona prostřednictvím výčtu oprávněných osob a dotčeného (převáděného) majetku. Nadto stanovisko prakticky převzalo část odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 v části, v níž je konstatována povinnost zákonodárce vydat restituční zákon, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o

zákonné ustanovení. Z toho, a především ze stručnosti samostatné argumentace uvedeného stanoviska, je zřejmé, že smyslem stanoviska nebylo koncipovat nějaké další nové právní závěry, nýbrž internalizovat jeden z již vyslovených právních názorů, a to odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05 a právní závěr nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02, které vystupovaly v konkurenci k právnímu názoru nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05. Uvedené konstatování povinnosti zákonodárce přijmout restituční zákon a naplnit tak legitimní očekávání na straně církevních subjektů je ustáleně reprodukován v pozdější judikatuře Ústavního soudu [srov. usnesení sp. zn. II. ÚS 687/04; usnesení sp. zn. II. ÚS 230/05 ze dne 16. března 2006; usnesení sp. zn. IV. ÚS 509/05 ze dne 19. června 2006; usnesení sp. zn. I. ÚS 679/03 ze dne 10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007 (ve SbNU nepublikována); bod 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06 ze dne 21. listopadu 2007 (N 201/47 SbNU 597); usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/08 ze dne 6. května 2008; usnesení sp. zn. II. ÚS 2904/08 ze dne 7. ledna 2009; nález ze dne 24. června 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06].

21. Uvedené se projevilo především v citovaném plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, v němž Ústavní soud vyslovil, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (jak je z uvedeného nálezu patrné).

22. K uvedenému závěru vedly tři vzájemně nezávislé důvody: povinnost zákonodárce plynoucí z příslibu v ustanovení § 29 zákona o půdě a z judikatury Ústavního soudu, dále povinnost zákonodárce plynoucí z ochrany legitimního očekávání a konečně povinnost zákonodárce plynoucí ze závazku ochrany základních práv a svobod fyzických a právnických osob.

23. K prvnímu důvodu uvedl Ústavní soud: „*Naléhavost veřejného zájmu na odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu (zákon č. 298/1990 Sb. ve spojení s § 29 zákona o půdě) k dnešnímu dni již přesahuje tolerovatelnou a*

ospravedlnitelnou mez. Nepřijetí zvláštního zákona, k čemuž se zákonodárce explicitně zavázal, po dobu devatenácti let, ač byl Ústavním soudem na problematičnost své nečinnosti upozorňován, je projevem nepřipustné legislativní libovůle, a porušuje čl. 1 odst. 1 Ústavy.“

24. Ke druhému důvodu poukázal Ústavní soud na „*mechanismus, jakým bylo naloženo s právně významnými nároky oprávněných osob z řad církví a náboženských společností s ohledem na konkrétní zvolený model celkové koncepce restitučního zákonodárství v Československu po roce 1989. Naprostá většina aktů, kterými komunistický stát zcela odňal církvím a náboženským společnostem jejich hospodářskou samostatnost, by neobstála nejen s ohledem na tehdy již zcela nepochybný mezinárodní standard základních práv, ale ani ve světle dobových československých zákonů.*“ Kromě explicitního zákonného podkladu v ustanovení § 29 zákona o půdě má *legitimní očekávání* církví a náboženských společností základ „*i v celkové koncepci restitučního procesu po roce 1989, který ani v jednotlivých restitučních ustanoveních [srov. interpretaci v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/98 ze dne 31. 3. 1999 (N 48/13 SbNU 341; 83/1999 Sb.) a řadě dalších], ale ani jako celek, nemůže být vykládán v neprospěch celých skupin subjektů (osob), které kromě křivd majetkových přežívaly dlouhá období pod systematickým a permanentním tlakem totalitní státní moci.*“ To, co Ústavní soud ve své judikatuře označuje jako *legitimní očekávání*, je již dnes nepochybně trvajícím a konkrétním majetkovým zájmem spadajícím pod čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nemožnost realizovat tento majetkový zájem (resp. dosáhnout kompenzace) po dobu devatenácti let tak podle názoru Ústavního soudu splňuje hledisko protiústavnosti, spočívající v opomenutí legislativně vyřešit systémový a komplexní problém, na nějž byl zákonodárce Ústavním soudem opakovaně upozorňován. Legitimita účelu tohoto zásahu (nečinnosti) mohla trvat po určité přechodné období v době přijímání nejzásadnějších kroků společenské transformace, není však udržitelná *ad infinitum*.

25. Konečně třetí důvod byl shledán s poukazem na to, že „*[ú]stavní pořádek České republiky neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů.*“ Stav, kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti dominantním zdrojem příjmů dotčených církví a náboženských společností, navíc bez zjevné vazby na výnosy ze zadržovaného historického

majetku církví, tak ve svých důsledcích porušuje čl. 16 odst. 1 Listiny co do volnosti projevat víru ve společnosti veřejným působením a tradičními formami nábožensky motivovaných obecně prospěšných aktivit s využitím příslušných historicky formovaných ekonomických zdrojů, a zvláště pak čl. 16 odst. 2 Listiny, a to v hospodářské složce církevní autonomie.

26. Dále Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 výslovně poukázal [bod 68] na analogii s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05, v němž rovněž řešil důsledky existence protiústavní mezery v právu.

27. Ústavní soud konečně odkázal na hledání spravedlnosti v konkrétním případě s odkazem mimo jiné na nález ze dne 5. srpna 2009, sp. zn. I. ÚS 566/07 (bod 54) a uvedl, že se *„nezříká poskytnutí náležitě ochrany specifickým individuálním nárokům dotčených osob v budoucnu (společně s obecnými soudy), pokud zákonodárce nepřijme ústavně konformní řešení.“*

28. Z uvedeného vyšel i pozdější nález ze dne 31. 3. 2011, sp. zn. II. ÚS 2326/07, který sice ústavní stížnost zamítl, leč s následujícím dovětkem [body 17-18]: *“Citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07 došlo k podstatné precizaci charakteru povinnosti zákonodárce přijmout zákon předpokládaný § 29 zákona o půdě, a to formou aditivního nálezového výroku. Za těchto nových podmínek lze za přiměřenou dobu pro přijetí předmětné právní úpravy považovat již pouze dobu, která odpovídá časové náročnosti plnohodnotného legislativního procesu.“* Zejména pak uvedl: *„In eventum Ústavní soud znovu připomíná, že při pokračující protiústavní nečinnosti zákonodárce (trvající absenci předmětného zákona) by se nemohl zříci své role orgánu ochrany ústavnosti. Z toho plyne, že, jak již v minulosti učinil, by poskytl ochranu základním právům dotčených subjektů nositelům základních práv, která byla nečinností zákonodárce porušena (což by ostatně bylo i povinností obecných soudů).“*

V.

29. K aplikaci těchto zásad na nyní zkoumaný případ Ústavní soud především konstatuje, že existence pouhé poznámky zamýšleného výkupu předmětných nemovitostí v evidenci nemovitostí (srov. výše), mající toliko informativní charakter, přechod vlastnického práva sama o sobě nemohla, a to ani za dřívějšího režimu, způsobit. Vůli k převzetí určitého majetku musel stát učinit pravomocným rozhodnutím příslušného státního orgánu; existence žádného takového rozhodnutí však v řízení prokázána nebyla. Jak správně zdůraznil i stěžovatel, ve zkoumané věci bylo nejdříve výměrem Okresního národního výboru v Krnově ze dne 12. 5. 1949 č.j. 611-11/5-1949 rozhodnuto o výkupu předmětných nemovitostí dle zákona č. 46/1948 Sb. a nemovitosti byly zapsány v evidenci nemovitostí jako vlastnictví státu, protože odvolání proti shora uvedenému výměru se nepřiznával odkladný účinek. Citovaný výměr Okresního národního výboru v Krnově byl však zrušen výměrem Krajského národního výboru v Ostravě č. j. 61 1/06a-5/11-1949-IX/4c ze dne 23. 11. 1949 a po jeho zrušení již o výkupu předmětných nemovitostí nebylo znovu rozhodnuto; nebyl však již proveden výmaz poznámky výkupu v pozemkové knize.

30. Již jen to představuje takové okolnosti případu, pro něž obecné soudy neměly ochranu vlastnickému právu stěžovatele odeprít. To platí tím spíše, že je zcela zjevné, že stěžovatelka není ve smyslu zákona č. 298/1990 Sb. ani řeholním řádem či kongregací ani arcibiskupstvím olomouckým, na něž tento zvláštní „*restituční*“ zákon hodnocený dle svého obsahu či názvu dopadá [stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 prostřednictvím odkazu hovoří o *osobách uvedených ve výčtu zákona č. 298/1990 Sb.*; viz též nález sp. zn. IV. ÚS 34/06 ze dne 21. listopadu 2007 (N 201/47 SbNU 597), *obiter dictum*, bod 30].

31. Vzhledem k výše uvedené judikatuře musel Ústavní soud zvážit i *quasirestituční* dimenzi případu. Pojme-li se restituce jako snaha demokratického právního státu o nápravu některých křivd, způsobených totalitním režimem, tím spíše by restituční řešení (svého druhu) bylo namístě tam, kde křivda je natolik zjevná jako v dané věci. Formální úkony státu, který s majetkem nakládal podle svého zájmu bez ohledu na jejich skutečného vlastníka a jeho

různé nedůslednosti nelze totiž nyní, ve státě usilujícím být právním státem ve smyslu materiálním, vykládat k tíži stěžovatele; takový postup by zjevně hrozil další křivdou.

32. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že případné legislativní nedůslednosti jakéhokoli druhu, jakož i nepředvídatelnost v postupu různých státních orgánů v průběhu času nelze bez dalšího vykládat v neprospěch účastníků řízení, 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.

33. V souzené věci přitom Ústavní soud stojí – obdobně jako u ústavní stížnosti Královské kanonie premonstrátů (I. ÚS 663/06) - v odlišné situaci než v jaké byl v době vydání citovaného nálezu II. ÚS 528/02 ze dne 2. února 2005. Zásadní roli zde hraje právě plynutí času. Legitimní očekávání na straně církevních právnických osob dosahuje již dávno pomyslné „zletilosti“ a zákonodárce, ač je mu jeho povinnost naplnit zmiňované legitimní očekávání známa - a byl na svůj závazek založený na § 29 zákona o půdě relevantním způsobem upozorněn - zůstává nečinný (pozn.: přísněji vzato, lze jeho nečinnost datovat již od června 1991). Dlouholetou nečinností Parlamentu České republiky v jiné věci se Ústavní soud zabýval již v nálezu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05. V tomto nálezu zdůraznil, že se stal „z vůle ústavního zákonodárce odpovědným za dodržování ústavního pořádku v České republice, a proto nehodlá rezignovat na tuto svoji povinnost, k plnění povinností povolává i obecné soudy a odmítá spoléhat pouze na tlak Evropského soudu pro lidská práva“. Ústavní soud dovodil, že „jestliže některá ze složek moci přestoupí ústavní rámec svého vymezení, svoji pravomoc, nebo naopak neplní své úlohy a tím brání v řádném fungování druhé (v posuzovaném případě soudní moci), musí nastoupit kontrolní mechanismus brzd a vyvažování ... Nejvyšší soud i další obecné soudy chybují, pokud odmítají poskytnout ochranu právům fyzických a právnických osob, které se na ně obrátily se žádostí o spravedlnost, pokud jejich žaloby zamítaly pouze s formalistickým odůvodněním a odvoláním se na nečinnost zákonodárce (neexistenci příslušné právní úpravy)“. Ústavní soud konečně prohlásil „dlouhodobou nečinnost Parlamentu ČR za neslučitelnou s požadavky právního státu.“

34. Analogická situace, tedy dlouhodobá nečinnost Parlamentu ČR, nastala též v této souzené věci. Je nutno dodat, že smysl ustanovení § 29 zákona o půdě, míněného zprvu jako norma směřující k ochraně budoucích restituentů, nelze vykládat jako záměrnou blokadu dalšího postupu přislíbené restituce *ad infinitum*.

35. Ústavní soud konstatuje, že stejný závěr vyslovil ve shora citovaném plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, podle kterého „dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

36. Ústavní soud nepředpokládá, že by se demokratický právní stát, jímž Česká republika je a nadále usiluje být (čl. 1 odst. 1 Ústavy), choval obdobně jako dřívější nelegitimní totalitní stát, jenž, jak je známo, nedodržoval ani své vlastní zákony (srov. znárodnovací zákony z období komunistického režimu; konkrétně např. zákon č. 114/1948 Sb., o znárodnění některých dalších průmyslových a jiných podniků a závodů a o úpravě některých poměrů znárodněných a národních podniků, který výslovně předpokládal vyplacení náhrady za znárodněný majetek, leč v praxi žádné náhrady vypláceny nebyly). Již ve svém historicky prvním nálezu (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 1, nález č. 1) Ústavní soud ČR mj. zdůraznil, že naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti, přičemž 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, což znamená i při kontinuitě se "starým právem" hodnotovou diskontinuitu se "starým režimem".

37. Od přijetí ustanovení § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) již uběhlo více než 20 let, od vydání nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02, v němž Ústavní soud poprvé na existenci ústavně relevantního problému upozornil, již více než šest let. I lhůtu, označenou nálezem sp. zn. II. ÚS 2326/07, odpovídající „*plnohodnotnému legislativnímu procesu*“ lze již považovat za překročenou, neboť od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 uplynul již více než jeden rok, a legislativní proces v dané věci – podle veřejně dostupných informací – dosud nebyl ani zahájen, natož aby odpovídající zákon vstoupil v účinnost. Z jiných řízení před Ústavním soudem je známo, že česká právní úprava legislativních procedur v praxi rozhodně nepředstavuje překážku včasného přijímání zákonů. Jen na okraj lze podotknout, že vláda, resp. parlament, zůstaly v zásadě u stejných politických prohlášení, která byla známa již v letech 1990 a 1991 (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 23, 79). V této souvislosti je nutno znovu zdůraznit, že podle čl. 89 odst. 2 jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Parlament není *suverénem*, který si svou agendu libovolně určuje a slouží toliko *svým* cílům, nýbrž je vázán Ústavou, tedy smí užívat své kompetence toliko k naplňování Ústavy, nikoliv k opaku [nejmarkantněji se to projevilo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.)].

38. Za tohoto stavu přistoupil Ústavní soud – stejně jako ve shora uvedené věci sp. zn. I. ÚS 566/07 - k následujícímu řešení.

39. Žaloba stěžovatele vyloučena není. Bylo by však třeba ji pojmout jako žalobu svého druhu (blížíci se žalobě restituční) mající za cíl dosáhnout zaplnění mezery vzniklé dlouhodobou nečinností zákonodárce v rozporu čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to postupem odpovídajícím smyslu nápravy křivd po roce 1989. Na tom nic nemění to, že sám stěžovatel v minulosti uplatnil svůj tvrzený nárok ve formě žaloby určovací, neboť obecným soudům nelze upřít právo, aby celý případ - vzhledem k již uvedeným naprosto atypickým okolnostem - posoudily po právní stránce jinak, než v minulosti učinil sám stěžovatel. Jiné spravedlivé řešení této ústavní stížnosti Ústavní soud nenalezl.

40. Tato žaloba (svého druhu) se opírá o dnes již existující majetkový nárok stěžovatele, jehož nezbytná soudní ochrana je dovoditelná právě z uplynutí adekvátního času, což - jak již bylo uvedeno - vyplývá ze závazku státu vydat nový restituční zákon, jak bylo vysloveno i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

41. Ústavní soud dovozuje, že porušením práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být i situace, kdy je hodnocení věci neúplné, byť se jednalo o otázku zásadní a relevantní, jakou je právě legitimní očekávání stěžovatele (existující majetkový nárok) opřené o § 29 zákona o půdě a o judikaturu Ústavního soudu. Jestliže obecný soud postupuje takto, dopouští se mj. i libovůle, zakázané v článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tím došlo i k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

42. Jelikož Ústavní soud zjistil, že v dané věci došlo k porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s článkem 2 odst. 2 Listiny, bylo ústavní stížnosti podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyhověno, jak je dostatečně zřejmé z výroku i z odůvodnění tohoto nálezu.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 31. srpna 2011

Ivana Janů

předsedkyně I. senátu Ústavního soudu