

Stanovisko Ministerstva financí

**k pozměňovacímu návrhu poslance Vladislava Vilímce k poslaneckému návrhu zákona, jímž se mění 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 Svazu sovětských socialistických republik, ve znění zákona č. 121/2012 Sb.
(Sněmovní tisk č. 403)**

I. POPIS PROBLÉMU:

Ministerstvo financí bylo vyzváno ke zpracování stanoviska **k pozměňovacímu návrhu poslance Vladislava Vilímce** k poslaneckému návrhu na vydání zákona, jímž se mění 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 Svazu sovětských socialistických republik, ve znění zákona č. 121/2012 Sb., (dále jen „**zákon č. 212/2009 Sb.**“).

Po věcné stránce je návrh novely zákona č. 212/2009 Sb. v kompetenci **Ministerstva vnitra**, které vede o nárocích dle zákona č. 212/2009 Sb. správní řízení.

Předmětný pozměňovací návrh se týká navrhované změny zákona č. 212/2009 Sb., jejímž cílem je **rozšíření okruhu oprávněných osob** pro poskytnutí náhrady za majetek zanechaný na území Podkarpatské Rusi (Zakarpatské Ukrajiny) v zákonem určeném období tak, že by měl nově nárok na vypořádání náležit i vnukům či pravnukům původního majitele nemovitého majetku na Podkarpatské Rusi, případně není-li jich, závětním dědicům či právním nástupcům z jiného pořízení pro případ smrti.

Předmětný pozměňovací návrh částečně reflektuje některé připomínky vlády a některých ministerstev k původně navrženému znění novely, zejména riziko duplicitního odškodnění za stejný soubor majetku, usiluje o zpřesnění původního znění novely a vzhledem k době uplynulé od předložení původního návrhu novely navrhuje **prodloužení lhůty pro uplatnění nároku** na odškodnění do 31. 12. 2017.

K předloženému pozměňovacímu návrhu i k jeho důvodové zprávě vznáší Ministerstvo financí tyto připomínky:

K vlastnímu textu pozměňovacího návrhu namítáme:

1) k bodu 1. pozměňovacího návrhu

Podle důvodové zprávy k pozměňovacímu návrhu je účelem tohoto bodu odstranit pochybnosti ve vymezení postavení osob oprávněných k odškodnění v případě, že osoba splňující podmínky § 3 odst. 1 písm. a) a c) zákona č. 212/2009 Sb. zemřela či byla prohlášena za mrtvou. Pozměňovací návrh chce jednoznačněji vyjádřit, že tyto oprávněné osoby budou vystupovat v řízení vedle sebe.

Doplnění čl. 1 bodu 1 navržené novely, vztahujícího se k textu § 3 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb., však tak, jak je navrženo, vady původního textu návrhu nijak neodstraňuje.

Případné přijetí pozměňovacího návrhu by mělo **zásadní negativní vliv na jednoznačnost** textu navržené novely, potažmo zákona č. 212/2009 Sb. jako celku:

- a) Navržené doplnění § 3 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb. slovem „**také**“ činí **okruh oprávněných osob nejednoznačným**, když implikuje existenci dalších oprávněných osob vedle pozůstalého manžela a dětí (totéž platí u pozůstalého manžela a dětí v případě úmrtí dítěte zesnulého před uplynutím lhůty stanovené v § 5 odst. 1 zákona č. 212/2009 Sb., které nastoupilo jakožto oprávněná osoba na místo zesnulé původně oprávněné osoby), přičemž tyto oprávněné osoby mají mít na náhradě stejný podíl, jejich okruh tedy musí být pro účely určení výše podílu zcela jednoznačný.

Předmětné vymezení okruhu oprávněných osob je významné zejména pro určení výše nároku, resp. podílu na nároku, který má na jednotlivé oprávněné osoby připadnout. Tato otázka je podrobně rozebrána pod písm. c) tohoto bodu.

Jiné restituční předpisy řeší obdobné situace vymezením okruhu oprávněných osob a jejich pořadí, v jakém vstupují do restitučních nároků po primárně oprávněné osobě, vzájemné vazby mezi nimi a podíly, které na ně připadají. Poslanecký návrh novely zákona č. 212/2009 Sb. takové ustanovení neobsahuje, přičemž pozměňovací návrh jej činí v tomto směru ještě více nejednoznačným.

- b) Formulace zaváděná navrženou novelou do ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb. „*jsou oprávněnými osobami také jeho manžel a jeho děti*“ je výkladově sporná, není jednoznačné, zda oprávněnými budou pouze děti tohoto pozůstalého manžela (např. i pokrevně nepříbuzné se zůstavitelem) nebo společné děti zůstavitele a pozůstalého manžela či pouze děti zůstavitele (např. i pokrevně nepříbuzné s pozůstalým manželem) nebo všechny tyto osoby současně a jaké budou jejich podíly na nároku.
- c) Pozměňovací návrh neodstraňuje **nejednoznačné určení podílů oprávněných osob na nároku** podle zákona č. 212/2009 Sb. Není zřejmé,

zda tam, kde se v zákoně hovoří o „*stejném dílu*“, jde o rozdělení nároku mezi všechny oprávněné osoby rovným dílem nebo (obdobně zákonné dědické posloupnosti) se velikost podílu mění obdobně jako u dědiců různých dědických tříd či obdobně jako u jiných restitučních zákonů.

Příklad:

Pokud by nárok dle v současnosti platného znění zákona č. 212/2009 Sb. připadl manželovi a dětem zůstavitele - oprávněné osoby, každému stejným dílem, a zůstavitel by měl jedno dítě, pak by manžel a toto dítě obdrželi každý $\frac{1}{2}$ nároku. Pokud by dítě zemřelo a mělo by dvě děti (dva vnuky původního zůstavitele), nárok by se dělil tak, že by manžel a každý z vnuků získal podíl $\frac{1}{3}$ z nároku. Podíl manžela by se tedy předkládanou novelou zákona č. 212/2009 Sb. zmenšil.

Pokud by byl respektován princip ostatních restitučních nároků, pak by manželovi při smrti dítěte zůstavitele zůstal podíl $\frac{1}{2}$ nároku a podíl po dítěti zůstavitele by se rozdělil mezi jeho děti, tedy vnuky původního zůstavitele, stejným dílem, tedy každý vnuk by měl $\frac{1}{4}$ nároku.

- d) K nejednoznačnosti a k obtížné srozumitelnosti navržené novely, jež pozměňovací návrh rovněž nijak neřeší, významně přispívá i **chybějící interpunkční znaménko** v textu čl. I bod 1 navržené novely, důsledkem čehož se implikuje, že nastoupit do práv dítěte původně oprávněné osoby zesnulého před uplynutím lhůty stanovené v § 5 odst. 1 zákona č. 212/2009 Sb. mohou další oprávněné osoby, jen „*pokud jsou ke dni účinnosti tohoto zákona občany České republiky a zemřela-li některá z těchto osob*“.

2) k bodu 2. pozměňovacího návrhu

V tomto bodě pozměňovacího návrhu se promítá **změna lhůty pro uplatnění nároků na náhradu** podle zákona č. 212/2009 Sb. Je však třeba namítnout, že lhůta do 31. 12. 2017 by měla být stanovena **jen pro osoby nově oprávněné k podání žádosti o náhradu** a neměla by být otevřena pro všechny oprávněné osoby, neboť těm oprávněným osobám, které již dříve své nároky neuplatnily řádně a včas u Ministerstva vnitra, nárok dle § 5 odst. 1 zákona č. 212/2009 Sb. zanikl. Pozměňovacím návrhem se této skupině restituentů poskytuje zcela bezprecedentní **náhradní lhůta, která nebyla poskytnuta žádným jiným restituentům**, vůči nimž je takto navržená právní úprava **diskriminační a neodůvodněná**.

3) k bodu 3. pozměňovacího návrhu

Pozměňovací návrh se tímto bodem snaží zajistit **neprolomitelnost zásady odškodňovat za jeden soubor majetku jen jednou a nepřekročení maximální výše odškodnění 2 000 000,- Kč. S navrženým principem je možné souhlasit, se zvolenou formou řešení však nikoliv.**

- a) Navržená úprava nezohledňuje, že určitý soubor majetku mohl být k soupisu **přihlášen několika osobami (spoluvlastníky)**, z nichž každá mohla podat přihlášku samostatně, ať už k celku nebo jen ke svému spoluvlastnickému podílu na určitém souboru majetku. Mohla by tedy nastat situace, kdy bude vyplaceno **odškodnění za jeden soubor majetku vícekrát**, resp. bude **překročena maximální částka náhrady, tedy 2 000 000,- Kč** za jeden soubor majetku, neboť tento bude obsažen ve **více přihláškách**.
- b) Vzhledem k tomu, že **přihlášku k náhradě lze podle zákona nahradit listinami** (kupní nebo darovací smlouva, závěť apod.) podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb., pak **nelze** maximální výši odškodnění **vázat na přihlášku, ale na soubor majetku**, neboť při doložení nároku jinými listinami by se majetek **odškodňoval bez omezení a duplicitně**.
- c) Maximální výši odškodného je tedy nutno spojit **nikoli s přihláškou k náhradě**, nýbrž **s jednotlivými soubory majetku**, byť by byly uvedeny ve více přihláškách nebo dokonce v žádné z přihlášek, jak předpokládá § 6 odst. 3 zákona č. 212/2009 Sb.
- d) Z terminologického hlediska je nutno poukázat na **nepřesnost pojmu „přihláška k náhradě“** užítoho v pozměňovacím návrhu. Přihláškou k náhradě je pozměňovacím návrhem myšlena nepochybně jak přihláška k soupisu podle **vládního nařízení č. 8/1947 Sb.**, tak přihláška k náhradě ve smyslu **vyhlášky č. 43/1959 Ú. I.**, o přihlášení k náhradě za majetky na Zakarpatské Ukrajině, ve smyslu § 2 **vyhlášky č. 159/1959 Ú. I.**

K důvodové zprávě pozměňovacího návrhu namítáme:

Nárok, jenž je předmětem novely i pozměňovacího návrhu, není zajištěn žádným platným právem ani mezinárodní smlouvou č. 186/1946 Sb.

Oproti tvrzením obsaženým v důvodové zprávě k pozměňovacímu návrhu je nezbytné konstatovat, že **nárok na odškodnění za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině nad rámec již platného práva není zajištěn žádnými vnitrostátními předpisy a nevyplyvá ani z mezinárodní Smlouvy mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o Zakarpatské Ukrajině ze dne 29. června 1945 č. 186 Sb. z roku 1946, (dále jen „smlouva č. 186/1946 Sb.“),** přičemž tento názor je v souladu s konstantní judikaturou.

Tato smlouva **nemá a nikdy neměla přímé účinky ve vnitrostátním právu a nevyplyvá z ní povinnost odškodnit, ani právo na odškodnění všech dotčených osob a všech majetků zanechaných na Podkarpatské Rusi.**

Právní nárok na odškodnění ve smyslu novely zákona č. 212/2009 Sb. a pozměňovacího návrhu za majetek zanechaný na Zakarpatské Ukrajině není zaručen ani předpisy transformujícími smlouvu č. 186/1946 Sb. do vnitrostátního právního řádu, zejména zákonem č. 42/1958 Sb. a vyhláškou č. 159/1959 Ú. I., neboť nároky, které byly těmito předpisy dány a byly uplatněny, byly již odškodněny v letech 1959 – 1972.

Nárok na odškodnění nezakládá ani vládní nařízení č. 8/1947 Sb., o soupisu československého majetku na Zakarpatské Ukrajině, jak mylně dovozují důvodová zpráva pozměňovacího návrhu. Podle ustanovení § 8 odst. 1 uvedeného vládního nařízení platí, že „Z podání přihlášky nevzniká straně právní nárok na odškodnění.“

Přímá neaplikovatelnost smlouvy č. 186/1946 Sb., tj. nemožnost z ní dovozovat práva ze strany osob vnitrostátní práva, byla také opakovaně **potvrzena konstantní judikaturou soudů všech stupňů včetně Evropského soudu pro lidská práva** (viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 15. 1. 2013 ve věci č. 73093/11, usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 3241/10 ze dne 26. 5. 2011 či usnesení Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 28 Cdo 2843/2013 ze dne 12. 2. 2014).

Podrobněji k neaplikovatelnosti smlouvy č. 186/1946 Sb. viz **příloha 1** tohoto stanoviska.

II. FINANČNÍ DOPAD:

Důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu uvádí řadu nepřesností ohledně finančního dopadu navržené novely, resp. i jejích změn:

a) Uvedený počet možných dalších žadatelů (cca 111 osob) je velmi významně podhodnocen.

Ministerstvo financí eviduje cca **6 500 přihlášek k soupisu**. Zákon č. 212/2009 Sb. však předložení přihlášky umožňuje **nahradit jinými listinami** (např. kupní smlouvou), takže celkový počet souborů majetku pravděpodobně **převyšuje** počet podaných přihlášek.

Podle údajů Ministerstva vnitra bylo podáno cca **1070 žádostí o odškodnění** podle zákona č. 212/2009 Sb., ale jen **20% žadatelů** bylo **zastoupeno spolkem Podkarpatská Rus – náhrada majetkové újmy** (jeho předsedou Ing. Havlem a posléze advokátkou JUDr. Škampovou).

Určení přesného počtu osob (žadatelů) nově oprávněných navrženou novelou je bez přesných údajů z evidence obyvatel obtížné. Zástupci uvedeného spolku uvádějí, že by se jednalo o cca 111 osob. Toto číslo ale vychází velmi pravděpodobně pouze z počtu členů sdružení a je nutno předpokládat, že by se jednalo opět jen o cca 20% celkového počtu žadatelů (stejně jako v dosavadních řízeních), jejichž počet by tak činil minimálně cca 600 osob. **Nezahrnuje osoby mimo sdružení**, které o přiznání odškodnění dosud nežádaly, protože podle zákona č. 212/2009 Sb. nebyly oprávněnými osobami, ani osoby, které se o možnosti žádat dosud nedozvěděly nebo se o ní dozvěděly po uplynutí lhůty pro podání žádosti.

Samostatnou skupinou jsou **závětní dědici**, jejichž počet **odhadnout nelze**.

Podle údajů Ministerstva vnitra se již vyskytly také případy, kdy bylo **soudem přiznáno odškodnění i osobě nesplňující podmínku občanství** stanovenou zákonem č. 212/2009 Sb., v těchto případech se jednalo o osoby slovenské národnosti. V této souvislosti zdůrazňujeme, že v agendě bývalého Oblastního

likvidátora v Bratislavě je evidováno **dalších cca 3 500 přihlášek k soupisu** nad rámec výše uváděných 6 500 přihlášek.

Vzhledem k uvedenému i ke skutečnosti, že vnuci a jejich právní nástupci budou početně zřejmě nejsilnější skupinou oprávněných osob, lze v případě schválení novely, resp. i jejích změn, za reálný považovat odhad Ministerstva vnitra o možném podání až cca **1 000 nových žádostí**, což při maximální možné výši odškodnění znamená **finanční dopad až 2 mld. Kč**.

V této souvislosti je třeba rovněž poznamenat, že další rozšiřování okruhu oprávněných osob nepodpořila ve svém vyjádření z roku 2014 ani Veřejná ochránkyně práv (viz **příloha 2** tohoto stanoviska).

- b) Tvzení, že Československo obdrželo od Sovětského svazu **na výplatu náhrad za majetky zanechané na Zakarpatské Ukrajině reemigranty částku cca 920 mil. Kčs, se nezakládá na skutečnosti**. Podle Protokolu k Dohodě o konečném vypořádání majetkových a finančních otázek, souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny a Ukrajinskou SSR, měl SSSR složit částku **86 milionů rublů** na účet Státní banky československé v Moskvě k provádění neobchodních platů mezi smluvními stranami, který byl otevřen podle československo – sovětské dohody o neobchodních platech ze dne 3. 11. 1954. Jednalo se o rozdíl mezi částkami nároků ČSR a nároků SSSR. Je potřebné zdůraznit, že **nároky československé strany obsahovaly rovněž další položky, např. podíl Zakarpatské Ukrajiny na vnitřním a zahraničním státním dluhu Československa**. Náhrady jednotlivým přesídlencům ze Zakarpatské Ukrajiny byly hrazeny ze státního rozpočtu.

V materiálu Ministerstva zahraničních věcí č. 017.156/57-SO ze dne 10. 8. 1957 ve věci Dohody mezi ČSR a SSSR o konečném vypořádání majetkových a finančních otázek, souvisejících se sjednocením Zakarpatské Ukrajiny s Ukrajinskou sovětskou socialistickou republikou se v rámci Zprávy o konečném vypořádání uvádí **konečná výše náhrady v celkové částce 499.275.000 Kč**. V tomto materiálu se rovněž konstatuje, že na vnitrostátní vypořádání bude k dispozici cca 99,9 mil. Kčs; současně se předpokládalo odškodnění cca 3 600 osob v průměrné výši cca 28 tis. Kčs/případ.

V této souvislosti se dodává, že podle údajů Ministerstva vnitra bylo na úhradu vypořádání dle zákona č. 212/2009 Sb. do roku 2015 (včetně) **vyčleněno pouze 340 milionů Kč**, přičemž tato částka již byla k dnešku fakticky **vyčerpána**.

- c) Jak plyne ze shora uvedeného, přijetí poslaneckého návrhu novely zákona č. 212/2009 Sb. by znamenalo **navýšení mandatorních výdajů státního rozpočtu až o cca 2 mld. Kč**. Tvzení v důvodové zprávě poslaneckého návrhu novely zákona i pozměňovacího návrhu, že **návrh nebude mít žádné dopady na státní rozpočet**, resp. že dopady návrhu na rozpočet budou stejné, s jakými se počítalo při přijímání původního zákona v roce 2009, proto **není pravdivé**.

Novela zákona č. 212/2009 Sb. znamená **další zvyšování mandatorních výdajů státního rozpočtu**. S ohledem na snahu vlády snižovat deficit státního rozpočtu **nelze předloženou novelu zákona** (ani ve znění pozměňovacího návrhu) **podpořit**. Podle našeho názoru je třeba přinejmenším zmírnit požadavky na státní rozpočet, např. omezením nároku či rozšířením okruhu oprávněných osob pouze o dědice oprávněných osob, které zemřely v průběhu správního řízení.

III. PŘIPOMÍNKY:

Předložená novela zákona č. 212/2009 Sb. představuje **navýšení mandatorních výdajů** státního rozpočtu, s čímž Ministerstvo financí **zásadně nesouhlasí**.

K vlastnímu textu pozměňovacího návrhu uvádíme:

- Ministerstvo financí má výhrady vztahující se ke změně textu **§ 3 odst. 3** zákona č. 212/2009 Sb., jak v širších souvislostech uvádíme výše, a vnímá riziko znovuotevření lhůty pro již zaniklé nároky úpravou lhůty v **§ 5 odst. 1** zákona č. 212/2009 Sb.
- I po přijetí pozměňovacího návrhu stále přetrvává riziko prolomení **zásady odškodňovat za jeden soubor majetku jen jednou a nepřekročit limitaci maximální výše možného odškodnění** pro takový soubor majetku částkou 2 000 000,- Kč.

IV. ZÁVĚR:

Ministerstvo financí **nesouhlasí** s předloženým pozměňovacím návrhem, resp. ani s poslaneckým návrhem na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 212/2009 Sb.

V Praze dne 5. května 2016

Ředitel odboru 44: JUDr. Monika Vláčilová

Vedoucí oddělení 4401: Hana Dienstbierová

Referent oddělení 4401: Mgr. Hana Michalovičová