

PŘEDPISY K ZESTÁTNĚNÍ DOMOVNÍHO MAJETKU V ČESKOSLOVENSKU Z R. 1959 A JEJICH DOBOVÁ APLIKACE

STANISLAV BALÍK

Ústavní soud ČR, Fakulta právnická ZČU, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá předpisy z r. 1959, jejichž aplikací se započala poslední etapa zestátnění domovního majetku v Československu, a to zejména vládním nařízením č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru, zákonem č. 71/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některého soukromého domovního majetku, a zákonem č. 73/1959 Sb., o místním hospodářství. Uvedené předpisy byly významným stranickým a státním zásahem do sféry soukromoprávní. Nápravu křivd, které byly aplikací těchto předpisů způsobeny, přinesl až první polistopadový restituční zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd.

Key words in original language

Domovní majetek, zestátnění, restituce

Abstract

The paper addresses regulations of 1959, the application of which triggered the last stage of nationalization of housing properties in Czechoslovakia, in particular Government Order No. 15/1959 Sb., on measures pertaining to certain things used by organizations in the Socialist sector, Act No. 71/1959 Sb., on measures pertaining to certain private housing properties, and Act No. 73/1959 Sb., on local economy. Said regulations constituted a significant interference by the party and the state with the private law sector. The injustices caused by the application of the respective regulations were only rectified by the first restitution act adopted after November 1989, Act No. 403/1990 Sb., on mitigation of consequences of certain property injustices.

Key words

Housing properties, nationalization, restitution

Na nedávno konané konferenci "Vývoj soukromého práva na území České republiky" jsem se věnoval čtvrtstoleté historii institutu osobního užívání bytu v letech 1964-1989 v teorii a soudobé praxi.¹

¹ Srv. Balík, S.: Čtvrtstoletí institutu osobního užívání bytu (1964-1989) v teorii a soudobé praxi, in: Vojáček, L., Tauchen, J., Schelle, K. (eds.): Proměny soukromého práva. Sborník příspěvků z konference ke 200. výročí vydání AGBG, Brno: Masarykova univerzita, Spisy Právnické fakulty MU - řada teoretická, sv. 393, s. 47-56.

Tématem tohoto příspěvku je úzce související výklad o právní úpravě, která časově předcházela uvedení institutu osobního užívání bytu do československého právního řádu a jejíž aplikace cíleně vytvářela podmínky pro to, aby právo osobního užívání bytu mohlo nahradit do té doby existující a socialistické teorii práva jako "buržoasní přežitek" znějící nájem.

Nelze pochybovat o tom, že předpisy, o nichž bude dále řeč, byly přepisy administrativními a výrazně ovlivnily sféru soukromého práva. Ač by se mohlo zdát, že vyvlastňování a znárodňování proběhlo v poválečném a poúnorovém období na základě přepisů z let 1945-1948², nebyl soukromý majetek v Československu koncem padesátých let 20. století zdaleka zestátněn. Poslední etapa zestátnění, která se dotkla domovního majetku, proběhla totiž až v prvé polovině let šedesátých.

S jistotou lze říci, že s akty a důsledky aplikace vládního nařízení č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru, a zákona č. 71/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některého soukromého domovního majetku, se ve své praxi setkal každý právník, který po listopadu 1989 řešil restituční³, méně je však zatím věnováno pozornosti historickým okolnostem vydání a dobovým souvislostem aplikace těchto předpisů.⁴

X X X

² Srv. Kuklík, J.: Znárodněné Československo. Od znárodnění k privatizaci - státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě, Praha: Auditorium 2010, *passim*.

³ V dalším výkladu budu vycházet mimo jiné z poznatků, které jsem získal jako advokát při poskytování právní pomoci v oblasti restituční agendy v obvodu Městské části Praha 1. Počátkem devadesátých let 20. století jsem měl totiž možnost procházet spisy, týkající se nabytí domovního majetku v této lokalitě státem v prvé polovině let šedesátých. Povinnost mlčenlivosti, kterou jsem vázán, mě limituje potud, že zde mohu prezentovat pouze mnou učiněné zobecňující závěry bez možnosti uvádět konkrétní jména a konkrétní nemovitosti.

⁴ Srv. Dvořák, J.: Vývoj občanského práva, in: Malý, K., Soukup, L. (eds.): Vývoj práva v Československu v letech 1945-1948, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2004, s. 472-492, Bělovský, P.: Občanské právo, in: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V.: Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví, Brno: Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 425-462.

Dobu, do níž se ve svém příspěvku vrátím, lze zjednodušeně označit za éru Antonína Novotného.⁵ V roce 1960 byla přijata nová Ústava č. 100/1960 Sb., a bylo deklarováno, že socialismus byl již v Československu vybudován.

Ústava z r. 1960 zavedla pouhé dvě formy vlastnictví, a to socialistické a osobní. Stalo se tak za situace, kdy realita plně neodpovídala textu Ústavy. Lze říci, že v oblasti vlastnictví domovního fondu byla Ústava svým pojetím vlastnictví předčasná, neboť zestátnování domovního majetku, které bylo započato podle právních předpisů z roku 1959, nebylo ještě zdaleka dokončeno.

Dalším záměrem socialistického zákonodárce byla na počátku šedesátých let 20. století i rekonstrukce občanského práva. K té došlo přijetím občanského zákoníku č. 40/1964 Sb. a v oblasti tzv. bytové politiky též zákonem č. 41/1964 Sb., o hospodaření s byty.

Je patrné, že poté, kdy se to nestihlo do vydání Ústavy, mělo dojít k proměně poměrů v oblasti vlastnictví domovního majetku alespoň do roku 1964, respektive do vydání nového občanského zákoníku.

Přejdeme nyní k samotným předpisům z roku 1959.

x x x

Prvním krokem k zestátnění domovního fondu bylo vládní nařízení č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru. Toto vládní nařízení bylo vydáno k provedení zákona č. 63/1958 Sb., o druhém pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Republiky československé.

Citované vládní nařízení č. 15/1959 Sb. se týkalo věcí, " které jsou ve vlastnictví fyzických osob nebo soukromých právnických osob a jsou zcela, popřípadě převážně užívány organizacemi socialistického sektoru (dále jen "nájemce") k plnění jejich úkolů, a to na základě nájemního nebo jiného právního poměru"⁶

Účelem bylo omezit vlastníka v dispozici s majetkem užívaným organizací tzv. socialistického sektoru a směřovat jej k tomu, aby svoji věc této organizaci prodal. Pokud tak neučinil, měl o přechodu věci na stát na návrh dané socialistické organizace rozhodnout příslušný národní výbor. Vládní nařízení předpokládalo, že věc takto přejde za náhradu, o níž měl rozhodnout v zásadě samostatně rovněž příslušný národní výbor.

⁵ Šestý československý prezident byl podle dobové anekdoty týkající se stavu domovního fondu označován jako Antonín Římský s pointou, že za jeho prezidentství začaly z chátrajících fasád domů padat římsy.

⁶ Srv. § 2 odst. 1 citovaného vládního nařízení č. 15/1959 Sb.

Vládní nařízení č. 15/1959 Sb. nabylo účinnosti dne 25. března 1959. Ač o tom v oficiálních dokumentech nebyla zmínka, bylo vládní nařízení č. 15/1959 Sb. pouze dílčí právní úpravou, kterou nebylo možné aplikovat na domy výlučně obytné.

Dalším krokem pak bylo přijetí zákona č. 71/1959 Sb., o opatřeních, týkajících se některého soukromého domovního majetku.

Podle ideologicky koncipované důvodové zprávy k tomuto "soustavný růst socialistické výroby vytváří příznivě předpoklady pro všestranně uspokojování potřeb pracujících. Životní a kulturní úroveň našeho lidu neustále roste. Jedním ze základních předpokladů plného uspokojení potřeb a zvyšování životní úrovně občanů socialistické společnosti je kulturní a hygienické bydlení. Proto Komunistická strana Československa vytýčila na svém XI. sjezdu před všemi pracujícími naší země široký program bytové výstavby, podle kterého má být do roku 1970 v podstatě vyřešen bytový problém v Československu. Uskutečňování tohoto programu se aktivně zúčastňuje všechen pracující lid. Současně s novou výstavbou je však třeba lépe využít i celého dosavadního bytového fondu a zabezpečit, aby veškerý domovní majetek byl udržován v dobrém stavu a zvelebován v souladu s požadavky kulturního bydlení.

O domovní majetek ve správě organizací socialistického sektoru je dostatečně postaráno. Bytový domovní majetek je však dosud z velké části v rukou soukromých osob, které dostatečně nezabezpečují úkoly, jak to vyžaduje zájem společnosti. Poněvadž však i tento majetek je součástí národního bohatství, je v zájmu společnosti, aby o něj bylo pečováno stejně jako o majetek národní.

U rodinných domků je o to postaráno jejich vlastníky nebo osobami, které takové objekty obývají. U velkého soukromého domovního majetku vlastníci nájemních domů neplní povinnosti, které mají již podle ustanovení platného stavebního řádu a které mají zvláště též vůči svým nájemníkům na základě ustanovení občanského zákoníku o nájemním poměru jako pronajímatelé, tj. zejména povinnost udržovat stavbu svým nákladem v řádném a užitelném stavu. V mnoha případech pak títo vlastníci nemají ani zájem tento majetek uchovávat v řádném stavu. Opravy jsou prováděny neplánovitě a v nedostatečném rozsahu, zpravidla jen z povinných 30% odvodu nájemného. Mimo to opravy nařízené soukromníkům stavebním úřadem jsou financovány většinou z půjček poskytovaných státními spořitelny, které nejsou téměř vůbec spláceny, popřípadě z příspěvku poskytovaného státem. Vlastníci se mnohdy ani nesnaží opatřit si finanční prostředky z těchto zdrojů.

Dosavadní způsob provádění oprav a údržby soukromého nájemního majetku neumožňuje tento majetek soustavně a plánovitě udržovat v dobrém stavu. To má za následek, že stav soukromého bytového majetku se stále zhoršuje na úkor společnosti.

Navrhovaná osnova zákona umožňuje, aby i soukromý bytový nájemní majetek byl s ostatním bytovým majetkem soustavně a plánovitě zvelebován a rozšiřován.

Především opravňuje národní výbory, aby i bez souhlasu vlastníka obstarávaly opravy, údržbu, zlepšování a rozšiřování soukromého bytového nájemního majetku. Dále omezuje dispoziční volnost vlastníka s tímto majetkem, provede-li stát potřebné úpravy na tomto majetku. Zároveň osnova vytváří předpoklady, aby státu byla vrácena hodnota prostředků, které na tyto úpravy vynaložil. Dosáhnou-li náklady vynaložené na tyto stavební úpravy, spolu s pohledávkami státu a organizací státního socialistického sektoru určité výše, bude možno, pokud to bude z hlediska ekonomického žádoucí, převést takový majetek do státního socialistického vlastnictví.⁷

Způsob, jak dosáhnout zestátnění domovního fondu byl postaven na tom, že soukromému vlastníku domu byla nařízena údržba domu. Na ní obvykle nestačily příjmy z regulovaného nájemného, vlastník se musel zadlužit a svoje nemovitosti, tj. dům a stavební pozemek, dát do zástavy. Klíčovou se pak stala aplikace ustanovení § 6 odst. 1, 2 zákona č. 71/1959 Sb.

Podle citovaného ustanovení § 6 odst. 1 "převyšuje-li pohledávka na náhradu (§ 4 odst. 2) spolu s ostatními pohledávkami organizací státního socialistického sektoru zajištěnými zástavním právem na nájemním domu dvě třetiny hodnoty domu před jeho úpravou, může výkonný orgán okresního národního výboru rozhodnout, že nájemní dům spolu se stavebním pozemkem, na kterém je vystavěn, a se zahradou hraničící s tímto pozemkem, pokud patří vlastníku nájemního domu, přechází do státního socialistického vlastnictví."

Podle ustanovení § 6 odst. 2 pak "nájemní dům s příslušnými pozemky (odstavec 1) přechází do státního socialistického vlastnictví dnem, kdy rozhodnutí o přechodu vlastnictví nabude právní moci. Tímto dnem stává se bývalý vlastník nájemního domu nájemníkem bytu, kterého v domě užívá."

S ohledem na vázanost vkladů vlastníků domů u peněžních ústavů ocitla se zákonitě většina soukromých vlastníků domů v dluhové pasti.

X X X

Jak vyplývá ze spisového materiálu, týkajícího se domů v dnešní Městské části Praha 1, byl tehdejší Obvodní národní výbor v Praze 1 na hromadné převzetí domovního fondu do socialistického vlastnictví organizačně velmi dobře připraven.

- ⁷ Srv. Národní shromáždění Republiky československé, II. volební období, 1954-1960, tisk č. 350, dostupný na : http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0350_00.htm.

Prvním krokem bylo pozvání vlastníka či spoluvlastníka k jednání, jehož výsledkem se měla stát darovací smlouva. Její podoba byla unifikovaná, text byl namnožen formou cyklostylu, jiné doplňky, než údaje o osobě dárce a identifikačních znacích darované nemovitosti, nebyly vpisovány.

Zdá se, že vlastníci domu byli srozuměni s tím, jaký má mít celá akce výsledek. Převážná většina domů tak přešla do socialistického vlastnictví formou daru. Objevily se dokonce i ojedinělé případy, kdy vlastník nabízel dům k darování dříve, než byl na národní výbor předvolán.

Varianta, že bylo o přechodu do socialistického vlastnictví rozhodováno ve správním řízení, přicházela v úvahu především tam, kde se vlastníku či spoluvlastníku nepodařilo doručit, zejména proto, že byl v emigraci.

Dalším případem aplikace vládního nařízení č. 15/1959 Sb. nebo zákona č. 71/1959 Sb. byla rozhodnutí, vydaná v průběhu dědického řízení po zesnulém vlastníku resp. spoluvlastníku, aby věc byla vyřešena dříve, než dědicové odmítnou dědictví a nemovitosti případnou státu jako odúmrť. V jednom rozhodnutí byla jako vlastník uvedena "hereditas iacens", ačkoliv tehdy platný střední občanský zákoník již tento institut neznal.

Vlastníci, kteří svoje domy nedarovali, přesto zůstávali v řízení většinou pasivní. Odvolání do rozhodnutí obvodního národního výboru byla raritní výjimkou, stejně tak jako zastoupení advokátem. Dobový československý právní řád neznal správní soudnictví, rozhodování tak bylo zcela na soustavě národních výborů.

Lze říci, že majorita domovních spisů byla uzavřena do roku 1963, i když celkový časový záběr pokrýl plně léta 1959-1965. V roce 1965 byla akce prakticky ukončena.

Zestátnění domovního majetku tak proběhlo ze strany stranických a státních orgánů plánovitě, ze strany vlastníků většinou bez výrazného odporu, který by byl kladen právní cestou.

Z lidského hlediska přesto mnozí vlastníci zestátnění majetku nesli od samého počátku jako křivdu, pro některé se stalo tragédií, s níž se nesrovnali nebo ji dokonce řešili sebevraždou.

Pokud jde o další hospodaření s domovním majetkem, následoval záhy po zákonu č. 71/1959 Sb. zákon č. 73/1959 Sb., o místním hospodářství, upravující právní poměry podniků bytového hospodářství.

x x x

Lze uzavřít, že případy, kdy došlo k přechodu domovního majetku na stát na základě rozhodnutí podle vládního nařízení č. 15/1959 Sb. nebo podle zákona č. 71/1959 Sb., byly řešeny v rámci restituce

zákonem č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, případy darů a odmítnutých dědictví pak zákonem č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích.

Se znalostí dobové rozhodovací praxe a způsobu vedení agendy přechodu domovního majetku do socialistického vlastnictví v letech 1959-1965 mohu uzavřít, že nebylo zcela namístě rozlišovat podle způsobu přechodu majetku do socialistického vlastnictví a restituce řešit dvěma odlišně koncipovanými právními předpisy.

Je evidentní, že soukromí vlastníci neměli počátkem šedesátých let 20. století v zásadě reálnou možnost až na drobné výjimky svoje vlastnické právo uchránit proti masivně aplikovanému administrativnímu zásahu do sféry jinak soukromoprávní.

Za nešťastnou pak pokládám tu část restituční judikatury obecných soudů, která bez znalosti historických souvislostí a formalisticky lpěla na dokazování tísně a nápadně nevýhodných podmínek při darování či odmítání dědictví.

Sonda, kterou jsem měl možnost učinit podle spisového materiálu z dnešní Městské části Praha 1, mě ubezpečuje, že Ústavní soud ČR v první dekádě svého působení zvolil pro restituční věci maximálně spravedlivá a pramennému zjištění odpovídající rozhodovací pravidla.

Literature:

- Balík, S.: Čtvrtstoletí institutu osobního užívání bytu (1964-1989) v teorii a soudobé praxi, in: Vojáček, L., Tauchen, J., Schelle, K. (eds.): Proměny soukromého práva. Sborník příspěvků z konference ke 200. výročí vydání AGBG, Brno: Masarykova univerzita, Spisy Právnické fakulty MU - řada teoretická, sv. 393, s. 47-56. ISBN 978-80-210-5631-8.
- Bělovský, P.: Občanské právo, in: Bobek, M., Molek, P., Šimíček, V.: Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví, Brno: Masarykova univerzita-Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 425-462. ISBN 978-80-210-4844-7
- Dvořák, J.: Vývoj občanského práva, in: Malý, K., Soukup, L. (eds.): Vývoj práva v Československu v letech 1945-1948, Praha: Univerzita Karlova, Nakladatelství Karolinum, 2004, s. 472-492. ISBN 80-246-0863-4.
- Kuklík, J.: Znárrodněné Československo. Od znárrodnění k privatizaci - státní zásahy do vlastnických a dalších majetkových práv v Československu a jinde v Evropě, Praha: Auditorium 2010, 444 s. ISBN 978-80-87284-12-4.
- Národní shromáždění Republiky československé, II. volební období, 1954-1960, tisk č. 350, dostupný na : http://www.psp.cz/eknih/1954ns/tisky/t0350_00.htm.
- vládní nařízení č. 15/1959 Sb., o opatřeních týkajících se některých věcí užívaných organizacemi socialistického sektoru.

- zákon č. 71/1959 Sb., o opatřeních, týkajících se některého soukromého domovníckého majetku.
- zákon č. 73/1959 Sb., o místním hospodářství.

Contact – email

Balikovi@seznam.cz