Problematika tzv. náhradových jednání ČSR s jinými státy v letech 1946-1982

Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc. (vedoucí autorského kolektivu), prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSC., doc. PhDr. Jan Němeček, DrSc., Mgr. Katarína Kukanová

Tzv. náhradová jednání za majetek postižený zejména československým znárodněním, tvoří souhrn několika právních problémů a souvisí s mezinárodně politickými a obchodními jednáními spadajících hned do několika historických období a majících i díky restitučním předpisům významný přesah do současnosti. Problematika dvoustranných náhradových dohod, byla již považována za součást právní historie, popřípadě byla označovaná za epilog k poválečnému znárodňování. V posledních letech, byť spíše sporadicky, se znovu dostává do popředí zájmu v souvislosti s pokusy o otevírání některých majetkových požadavků bývalých čs. občanů, které byly a jsou odmítány jako nepřijatelné. Takové pokusy totiž souvisejí s snahami o zpochybnění a narušení některých součástí českého právního řádu, především poválečných dekretů prezidenta republiky a restitučních zákonů z 90. let. V tomto právně politickém kontextu hrají argumenty založené na náhradových dohodách spíše vedlejší úlohu. Navíc jde o snahy jednotlivců, které nemají žádnou podporu ze strany příslušných vlád (snad až na určité pokusy ze strany Rakouska v posledních letech). Kromě potenciálního problému s Rakouskem pak mohou být z hlediska praxe aktuální ještě některé individuální nároky osob, které se domáhají vydání majetku (s tvrzením, že jejich vlastnické právo nikdy nezaniklo), i když se na ně vztahuje některá z mezivládních náhradových dohod.

I. Prvotní impulz pro samotný vznik problematiky náhradových jednání představovalo československé znárodnění, respektive jeho první vlna provedená na základě dekretů prezidenta republiky č. 100-103/1945 Sb. ze dne 24. října 1945 (č. 100/ 1945 Sb., o znárodnění dolů a některých průmyslových podniků,

č. 101/1945 Sb, o znárodnění podniků potravinářského průmyslu, č. 102/1945 Sb. o znárodnění akciových bank and č. 103/1945 Sb. o znárodnění soukromých pojišťoven) . Výjimečně se mohlo jednat i o důsledek uplatnění dekretu č. 50/1945 Sb., o opatřeních v oblasti filmu, ze dne 11. srpna 1945 Československý stát tu totiž často vyvlastnil zahraniční investici či jiný majetek cizích státních příslušníků, přičemž podle mezinárodního práva tak mohl učinit v těchto případech pouze za „adekvátní" náhradu.[1] (Viz též bod II.) Výjimkou tu ale byly případy tzv. nepřátelského majetku, tj. majetku německých a maďarských právnických a fyzických osob a do určité míry i italských subjektů, kdy tak učinil formou konfiskace bez náhrady a v souvislosti se svými nároky na reparace.

I z tohoto důvodu je tato problematika nepochybně širší, než jen vyrovnání se s důsledky znárodnění, neboť je spojena o s dalšími případy československých zásahů do majetkových vztahů, mezi nimiž na prvním místě stály konfiskace (zemědělského a dalšího nepřátelského majetku) a zajištěné a následně znehodnocené finanční prostředky a pojistky. K tomu je třeba uvést, že právě tzv. náhradová jednání přinášejí poněkud odlišný pohled na majetek, na který byla po květnu roku 1945 či po Únoru 1948 uvalena tzv. národní správa. Z tohoto důvodu nás budou zajímat i předpisy dekretů č. 5, 12 a 108/1945 Sb. včetně jejích novelizací a zvláštní kategorii tvořily předpisy o revizi a nové pozemkové reformě.

II. Obecný mezinárodněprávní rámec náhradových dohod

Je zřejmé, že klíčovým problémem ochrany majetku cizinců, který vyvolával nejvíce doktrinárních i praktických sporů, je výše náhrady za vyvlastnění, znárodnění či zrušení kontraktu (koncese) vztahující se k zahraniční investici či obecně majetku. Dosavadní praxe států projevující se ve formě mnoha

[1] a I.Seidl-Hohenveldern, *Communist Theories on Confiscation and Expropriation, Critical Comments*, The American Journal of Comparative Law, 1958, s. 544. Viz též V. Pěchota, *The 1981 U.S. - Czechoslovak Claims Settlement Agreement: An Epilogue to Postwar Nationalization and Expropriation Disputes*, The American Journal of International Law, vol. 76, 1982, s. 639.

dvoustranných smluv, některá arbitrážní rozhodnutí i doporučující akty mezinárodních organizací (*soft law*) přes svou mnohotvárnost umožňují provést určité zobecnění. Zatímco někteří autoři dovozují z množství obsahově shodných či blízkých norem ve velkém počtu dvoustranných dohod o ochraně investic na obecnou praxi států provázenou přesvědčením o právní závaznosti (*opinio juris*), čímž jsou naplněny podmínky vzniku nového mezinárodního obyčeje,2 jiní jsou v tomto směru opatrnější. V případě opakovaně používaných pojmů „řádného a spravedlivého zacházení“ a „plné ochrany a bezpečnosti“ hovoří nanejvýš o mezinárodněprávních standardech ochrany investic, které mají neurčitý obsah, k jehož zpřesňování dochází postupně díky činnosti rozhodčích soudů.3

Skutečným problémem tak zůstává náhrada (kompenzace) za vyvlastněnou (znárodněnou) investici. V praxi se většinou sporné body zúží v otázku výše náhrady. Tzv. Hullova formule má stále své stoupence i odpůrce. Ovšem ani ona, ani obecné postuláty NMEŘ (zejm. v Chartě ekonomických práv a povinností států) neposkytují přesnou odpověď, pokud jde o stanovení výše kompenzace. Jestliže se hostitelský stát a zahraniční investor na výši (popř. i dalších modalitách) náhrady nedohodnou, vznikne spor, který je třeba řešit. V úvahu přicházejí jak politické, tak právní či (přesněji řečeno) judiciální prostředky urovnávání sporů. Mnozí autoři jednostranně preferují judiciální prostředky a popírají význam politických řešení (dohod uzavíraných na mezivládní úrovni), přinejmenším pokud jde o jejich vliv na rozvoj mezinárodního práva v této oblasti.4

Praxe však poskytuje poněkud pestřejší obraz. Proto se často judiciální prostředky vůbec nemohly uplatnit, a tak jediným možným způsobem se ukázalo politické řešení, které mělo zpravidla formu dohod o globálním odškodnění (*lump*

---

2 Srov. Ch. Leben, L’évolution du droit international des investissements, in: *Un Accord multilatéral sur l’investissement: d’un forum de négociation à l’autre ?,* Journée d’études de la SFDI, Pedone, Paris, 1999, s. 22-28.

3 Srov. P. Juillard, L’évolution des sources du droit des investissements, *Recueil des Cours de l’A.D.I.*, 1994/VI, s. 131.

4 Srov. např. D. Carreau, T. Flory, P. Juillard: *Droit international économique*, 3e éd., L.G.D.J., Paris, 1990, s. 700-701.

sum agreements). Američtí profesoři R. Lillich a B. Weston zcela správně ukázali, že dohody o globálním odškodnění nelze přehlížet pod záminkou jejich politické povahy. Tyto dohody jsou především platné mezinárodní smlouvy a dále odrážejí praxi států způsobilou (ovšem jen za určitých podmínek) vytvořit obyčejové normy.

Právní podstatou závazku státu odškodnit investora za zbavení majetku je v každém případě souhlas státu, který jednou přímo (v dohodě), jednou nepřímo, a to svolením (kompromisem) k arbitrážnímu řešení. V určitých historických etapách, kdy docházelo v některých zemích k rozsáhlému znárodňování (socialistické země po 2. světové válce a nové státy, jež získaly nezávislost v procesu dekolonizace, v 60. a 70. létech), ovšem některé státy preferovaly dohody o globálním odškodnění. Umožnily totiž přesně stanovit všechny podmínky, včetně výše kompenzace, zatímco v případě arbitráže je výsledek spíše nejistý, resp. těžko předvídatelný.

Proto bylo uzavřeno značné množství těchto dvoustranných dohod (uvádí se, že jejich počet dosáhl 168 dohod),5 které vykazují společné znaky. Tyto dohody řeší jednorázově a s konečnou platností nároky fyzických i právnických osob, jež mají příslušnost jednoho státu, vzniklé v důsledku znárodňovacích opatření v druhém státu. Pro příslušnost právnických osob je určující sídlo, popř. místo inkorporace. Na rozdíl od obecného mezinárodního práva (případ *Barcelona Traction*) však jsou těmito dohodami pokryty většinou i nároky přímých akcionářů znárodněné společnosti. Dohody někdy zahrnují vedle nároků soukromých osob i nároky poškozeného státu jako takového. Nejvýraznější odlišnost od pravidel mezinárodního práva obecně uznávaných před 2. světovou válkou spočívá v určení **výše náhrady**. Obecně lze konstatovat, že dohody o globálním odškodnění potvrdily standard efektivní náhrady (kompenzace byla vyplacena ve volně směnitelné měně), ale oslabily, pokud přímo nepopřely principy plné a okamžité náhrady. Zpravidla se jednalo pouze o částečnou kompenzaci (i když její výše byla

5 Viz R. Lillich, B. Weston: op. cit., s. 70.

různá a někdy se blížila plné hodnotě), která navíc byla většinou vyplacena se zpožděním několika let až desetiletí.

III. Náhradové dohody uzavřené bývalým Československem

III. 1. První fáze náhradových jednání 1945-1948

To, že československé znárodnění roku 1945 zasáhne majetkové zájmy nejen majetkové zájmy československých občanů, ale i cizích států, a to navíc nejen ve válce poražených, bylo jasné již v průběhu podzimu 1945. Jednání o poskytnutí náhrad zahraničním subjektům (samozřejmě s výjimkou vlastníků tzv. nepřátelského majetku, kde se naopak uplatnila vazba na reparace) se tak stala jedním z nejzávažnějších a také nejobtížnějších problémů, před nimiž stanula poválečná československá diplomacie. Od listopadu 1945 probíhala náhradová jednání paralelně s USA, Velkou Británií, Francií, Belgií, Nizozemskem, Švédskem, Itálií a také se Švýcarskou konfederací.[6] Na výsledcích jednání s Británií záviselo eventuální řešení náhrad i v kanadském a australském případě. Jeden případ znárodnění, Žatecké továrny na podkováky, byl řešen s Norskem a konfiskace a národní správy se dotýkaly i tureckých, dánských a islandských zájmů v Československu. Tyto případy však nebyly tak důležité, neboť v případě Islandu se jednalo o konfiskaci jednoho rodinného domku v Rožumberoku a v případě Dánska byl objem dotčeného majetku odhadnut na částku menší než jeden milion korun. Jako zcela zvláštní případ pak byla řešena otázka jugoslávského majetku znárodněného v Československu.

Československá strana se při jednání řídila směrnicemi meziministerské komise ustavené podle usnesení vlády z 11. prosince 1945 a směrnicemi stanovenými usneseními vlády z 30. října, 5. listopadu a 8. listopadu 1946 ve věcech náhrad za zahraniční účasti na znárodněných majetkových podstatách a

[6] Záznam zmocněnce vlády pro otázky náhradových jednání Niederleho vyhotovený pro E. Beneše z 1. 11. 1947, AÚTGM, BA, poválečné období, Hospodářství, karton č. 37.

postupu při konfiskaci vůči cizím státním občanům. Československou strategií bylo oddělit jednání s jednotlivými státy a v zásadě posuzovat každý jednotlivý případ skutečně individuálně, tj. zda jsou splněny podmínky pro vyplacení náhrady, a zejména jaká by byla uznatelná výše nároků včetně započtení válečných ztrát a využití nových daňových předpisů. Československá strana též hodlala zkoumat, jakým způsobem byla učiněna zahraniční investice a nahradit hodlala jen skutečně investované prostředky. Důležité též bylo, že československá strana hodlala prozkoumávat individuálně i způsob nabytí majetku nebo právního titulu a jejím záměrem bylo vyloučit ty případy, kdy k nabytí došlo v rozporu s československými právními předpisy. Požadovala proto například předložení takových dokumentů, jako byl výpis z pozemkových knih či příslušné smlouvy. Vláda též rozhodla, že náhrady bude chtít vyplácet ve státních obligacích „znějících na československé koruny“. Do poloviny roku 1946 byla většina cizích vlád žádána o odložení konkrétních jednání s poukazem na nutnost nejprve zjistit celkovou výši znárodněných investic. V případě některých států hodlala též československá strana vázat náhradová jednání na deblokaci československých majetkových aktiv v zahraničí.

Československá velvyslanectví a vyslanectví byla také již v srpnu 1945 a poté opakovaně 10. ledna 1946 oběžníkem instruována, aby podrobně studovala znárodňující zákonodárství či opatření cizích vlád ve vztahu k dolům, průmyslovým podnikům, bankám a pojišťovnám a aby o této otázce podala podrobné zprávy včetně textu příslušných zákonů. Zejména československou diplomacii zajímalo, zda cizí zákonodárství ve vyplácení náhrad diskriminuje mezi domácími a zahraničními vlastníky, a to právně či fakticky, v otázce výplat v domácí či cizí měně či ve lhůtách takovýchto náhrad či odškodnění. Stejně tak si měla československá vyslanectví všímat, jaké kroky cizí investoři proti znárodnění podnikají. Hlásit měla i kritické hlasy a ohlasy na československé znárodnění.

S vládami jednotlivých států měly být v zásadě dohodnuty jen obecné podmínky pro definice subjektů, u kterých se měla náhrada poskytovat, způsob její výplaty a stanovení procedury rozhodování sporných případů, kdy nedošlo v individuálním případě k dohodě o výši náhrady. Československo tak nebylo až do komunistického převratu ochotno přistoupit na sjednání částky globální náhrady. Naopak realizováno mělo být vydání zvláštních, státem garantovaných obligací a postupné vyplácení náhrad v závislosti na zlepšení výkonu znárodněného sektoru rekonstruované ekonomiky. Již v této době se objevily návrhy vázat náhradová jednání na zvláštní obchodní ujednání.

Základní otázkou bylo, koho hodlala československá strana pokládat za „cizího státního příslušníka“ či za zahraniční právnickou osobu kvalifikovanou pro poskytnutí náhrady. Mělo se jednat především o státní příslušníky spojeneckých států a států neutrálních, zejména Švýcarska a Švédska. K tomu sloužilo již zmíněné vládní usnesení z 5. listopadu 1946. Výjimka z kategorie nepřátelských osob byla pro zahájení náhradových jednání připuštěna i pro státní příslušníky Itálie, i když se čekalo až na uzavření mírové smlouvy s Itálií a Československo pro tuto smlouvu předložilo i své nároky, zejména na konfiskaci majetku italských pojišťoven. Podobně se mělo přistupovat eventuálně i ke státním příslušníkům Finska, Bulharska a Rumunska. Zvláštním případem byli státní příslušníci Rakouské republiky, kteří však jimi museli být před 13. březnem 1938.

V zásadě však musely fyzické i právnické osoby pro účely poskytnutí náhrady splnit ještě další kritéria dekretu č. 100/1945 Sb., zejména se nesmělo jednat o válečné zločince či osoby, které kolaborovaly s nepřítelem, a to v celé době nesvobody. Odškodnění tedy mohly získat v zásadě i osoby německé a maďarské národnosti, avšak pouze pokud získaly cizí státní příslušnost před 17. září 1938, tj. před vznikem válečného stavu.

Důležitou otázkou byla výše odhadovaných závazků z provedeného znárodnění. Britská strana odhadovala na počátku roku 1946 rozsah

znárodněných britských investic ve výši 35 milionů liber. Na druhém místě se odhadovaly platby pro USA ve výši 20 milionů liber, pro Nizozemí ve výši 15 milionů liber, Švýcarska a Francie ve výši 7, respektive 13 milionů liber. Celkem se podle britských odhadů mělo v případě Československa jednat o náhrady ve výši 100 milionů liber. Naopak československá strana vycházela z údajů nižších, takže například v britském případě odhadovala nároky ve výši 13 milionů liber.

Shody o základních bodech náhrad za znárodněný majetek se v prvních poválečných letech podařilo dosáhnout jen v méně komplikovaných případech Švédska, Nizozemska a částečně též Belgie. Dohody měly různou podobu a nejednalo se o úplné vyřešení sporných otázek. S Belgií byla uzavřena dohoda formou výměny dopisů z 19. března 1947 mezi zmocněnci obou vlád, se Švédskem byly vyměněny dopisy s klauzulí nejvyšších výhod mezi československým velvyslancem Edvardem Táborským a švédským zplnomocněným ministrem O. Undem z 15. a 18. března 1947. Rozsah znárodněných švédských investic v první etapě byl poměrně malý. Jednalo se zejména o firmu Prchal-Ericsson a.s. a podíl v mosteckých ocelárnách. Náhrady byly odhadnuty na 2 miliony švédských korun a splaceny do roku 1952. V ostatních případech čs. strana zvolila metodu výkupu švédských investic v československém průmyslu prostřednictvím Živnostenské banky Tato otázka souvisela i s československým podílem ve švédské důlní společnosti Freja a se znárodněním Vítkovic. S Nizozemskem byly 6. května 1947 vyměněny diplomatické nóty.[7] Ve švédském a nizozemském případě nebyla jednání dokončena vzhledem k československým nárokům vůči těmto státům. V případě Švédska šlo například o náhradu za fond zřízený ve Stockholmu československým vojenským zpravodajstvím ještě před druhou světovou válkou, který byl předán po vytvoření protektorátu německým orgánům. V případě Nizozemska zase Československo požadovalo náhradu za škody způsobené tzv.

[7]. NA, Praha, MF-T, Náhradové dohody, kart. 136.

markovým zákonem z června 1947, kdy byl propadnutím ve prospěch nizozemského státu postižen majetek československých podniků.

V případě ostatních států se jednání nepodařilo dokončit, když ke konečné dohodě se blížila jen jednání se Švýcarskem, zejména poté, co švýcarská strana upustila od snahy zastupovat v náhradových jednáních lichtenštejnské zájmy a náhradové otázky dávala do souvislosti s obchodními vztahy obou států s možností poskytnout československému průmyslu některé licence a patenty.[8] Došlo dokonce k uzavření dílčích dohod. Protokol č. 1 ze dne 18. prosince 1946 vymezil oblast znárodňovacími dekrety prezidenta republiky č. 100–103/45 Sb. dotčených švýcarských majetkových zájmů. Jednalo se o vlastnictví movitých a nemovitých věcí, účasti ve znárodněných podnicích, pohledávky a duševní vlastnictví (jako byly patenty, licence, výrobní postupy a ochranné známky). Protokol obsahoval i definici švýcarských subjektů, kterým měla být náhrada poskytnuta. Předvídal vydání zvláštních k tomuto účelu určených obligací, jež měly být veřejně obchodovatelné a měly být zajištěny státem. Jejich hodnota měla být vyjádřena v československé měně, popřípadě měly být vyjádřeny ve zlatě či švýcarských francích. Výsledkem rozhovorů, které se v Praze ve dnech 9.–18. ledna 1947 konaly, byl Protokol č. 2 z 18. ledna 1947 a Dodatkový protokol ze 7. února 1947. Nové protokoly rozšířily předmět náhradových jednání také o předpisy zavádějící národní správu a také o předpisy konfiskační. Protokol č. 2 znovu obsahoval definici švýcarských subjektů (tj. švýcarských státních občanů a švýcarských právnických osob) a potvrdil vydání československých státních obligací jako prostředku náhrady. Dodatkový protokol ze dne 7. února 1947 podrobně definoval švýcarskou právnickou osobu, stanovil způsob podávání žádostí o náhradu a konstatoval, že lhůta pro

[8] Blíže viz J. Kuklík, D. Jančík, E. Kubů, J. Novotný, J. Šouša, *„Spící konta“ ve švýcarských bankách za znárodněný švýcarský majetek v Československu? Československo-švýcarská jednání o tzv. náhradových otázkách 1945-1967*. In: Studie k Moderním dějinám. Sborník prací k 70. narozeninám Vlastislava Laciny. HÚ AV ČR, Praha 2002, s. 445- 462 a AMZV Praha, III. odbor Švýcarsko, kart. Finanční věci..

podání žádostí bude lhůtou prekluzivní, což znamenalo, že na později podané přihlášky nebude brán zřetel.

III. 2. Průřezové příklady jednotlivých států

V této části byly zpracovány příklady jednání a smluv týkající se náhradové problematiky s jednotlivými státy – Švýcarskem, Velkou Británií, USA, Francií, Švédskem, Belgií, Nizozemskem, Itálií a Rakouskem.