

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	18 -02- 2013 3
5 x krát přílohy: /	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: <i>mlh</i>	

Navrhovatel: Skupina 47 poslanců, podepsaných pod tímto návrhem,
jejímž jménem jedná PhDr. Lubomír Zaorálek

Další účastník: Parlament České republiky – Poslanecká sněmovna a Senát

Vedlejší účastníci: Vláda
Veřejný ochránce práv

Věc: Návrh na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání
s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů
(zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

(čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy České republiky,
§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

Vzhledem k naléhavosti věci, způsobené zákonnými lhůtami pro uzavírání smluv
o vypořádání podle § 16 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a
náboženskými společnostmi, žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39
zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně.

Pětkrát



Nepředchází

I.

Přehled obsahu zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

III. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (dále též jen „ZMV“) byl podle jeho preambule přijat ve snaze zákonodárce „zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd, které byly spáchány komunistickým režimem v období let 1948 až 1989, vypořádat majetkové vztahy mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi jako předpoklad plné náboženské svobody a umožnit tak obnovením majetkové základny církví a náboženských společností svobodné a nezávislé postavení církví a náboženských společností, jejichž existenci a působení pokládá za nezbytný prvek demokratické společnosti“.

2. V duchu citovaných motivů zákonodárce pro přijetí ZMV, vyjádřených v jeho preambuli, je podle § 1 ZMV předmětem jeho úpravy „zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem, které jsou ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona státem registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi podle jiného právního předpisu (dále jen „registrované církve a náboženské společnosti“), v období od 25. Února 1948 do 1. Ledna 1990 (dále jen „rozhodné období“) a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi“.

Účel ZMV je pak legální definicí vymezen v jeho ustanovení § 18 odst. 4 větě první, které stanoví, že „při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období“.

3. Majetkové vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi podle ZMV zahrnuje:

III. vydání nemovitých a movitých věcí ve vlastnictví státu (§ 2, § 8, § 18 odst. 7 ZMV) povinnými osobami (§ 4 ZMV) oprávněným osobám (§ 3 ZMV) na základě „skutečností, v jejichž důsledku došlo v rozhodném období k majetkovým křivdám“ (§ 5 ZMV), a to postupem vymezeným v ZMV (§ 6, 7 a 9 až 14);

2) poskytnutí paušální finanční náhrady ve stanovené výši vyjmenovaným církvím a náboženským společnostem (§ 15 ZMV), a to na základě smlouvy o vypořádání (§ 16 ZMV);

3) vyplácení příspěvku státu vyjmenovaným církvím a náboženským společnostem na podporu jejich činnosti, a to po dobu 17 let ode dne účinnosti ZMV (§ 17 ZMV).

II.

Rozpor zákona s ústavním pořádkem

III. **Vydání nemovitých a movitých věcí ve vlastnictví státu oprávněným osobám**

4. Podle § 6 a 7 ZMV jsou subjekty označené za povinné osoby (§ 4 ZMV) povinny vydat subjektům označeným za oprávněné osoby (§ 3 ZMV) nemovité a movité věci ve vlastnictví státu, které náležely do tzv. původního majetku registrovaných církví a náboženských společností (§ 2 písm. a/ ZMV) a staly se „předmětem majetkové křivdy, kterou utrpěla

oprávněná osoba nebo její právní předchůdce“ v tzv. rozhodném období (období od 25. Února 1948 do 1. Ledna 1990 - § 1 ZMV) v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5 ZMV. Postup vydání tohoto majetku státu oprávněným osobám upravují ustanovení § 9 až 14 ZMV.

5. Pojem tzv. původního majetku registrovaných církví a náboženských společností je vymezen legální definicí v § 2 písm. a/ ZMV tak, že jde o „věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, včetně spoluvlastnických podílů a součástí a příslušenství věcí, které byly alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely registrovaným církvím a náboženským společnostem, právnickým osobám zřízeným nebo založeným jako součástí registrovaných církví a náboženských společností, Náboženské matici nebo dalším právnickým osobám zřízeným nebo založeným za účelem podpory činnosti registrovaných církví a náboženských společností k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům, nebo jejich právním předchůdcům“.

6. Na základě ZMV mají být vydány registrovaným církvím a náboženským společnostem, popř. dalším oprávněným osobám věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty státu, které byly „alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely“ těmto registrovaným církvím, popř. dalším právnickým osobám uvedeným v 2 písm. a) ZMV.

Tzv. rozhodné období se z hlediska tehdejší právní úpravy vztahující se k majetku užívanému církvemi a náboženskými společnostmi člení do dvou úseků:

- na dobu od počátku rozhodného období do účinnosti zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, tj. od 25. 2. 1948 do 1. 11. 1949, a
- na dobu od účinnosti zákona č. 218/1949 Sb. do konce rozhodného období, tj. od 1. 11. 1949 do 1. 1. 1990.

7. Pokud jde o **první časový úsek tzv. rozhodného období (od 25. 2. 1948 do 1. 11. 1949)**, platily po celou tuto dobu právní předpisy recipované z Rakouska-Uherska zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, který stanovil, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti“ (čl. 2).

Součástí československého právního řádu se tak staly zákon ze 7. 5. 1874 č. 50/1874 ř. Z., jímž se vydávají ustanovení o úpravě zevnějších právních poměrů církve katolické, jakož i nařízení ministerstva kultury č. 162/1860 ř. Z. a nařízení ministerstva spravedlnosti č. 175/1860 ř. Z., o zeizení a zatížení jmění katolických kostelů, obročí a duchovních institutů.

Pokud jde o církevní právo majetkové, zákon č. 50/1874 ř. Z. stanovil (§ 38): „Co se týče hospodaření s jméním církevním, je pravidlem, že jmění církevní požívá té ochrany státní, které požívají nadace obecně užitečné. Státní správa záležitostí duchovních má zvláště právo přihlížeti k tomu, aby se základní jmění kostelů a ústavů církevních zachovalo, zjednat si jistotu, zda-li toto jmění tu jest a shledalo-li by se, že něco schází, učiniti čeho zapotřebí, aby se to nahradilo. Stran otázky vlastnictví a jiných soukromoprávních poměrů týkajících se jmění zádušního a obročního, jsou rozhodující ustanovení obecného práva občanského; v případě sporu přísluší rozhodování soudům.“ Podle § 54 zákona byla státní správa oprávněna přikázat církevní jmění, jehož důchodů není zapotřebí k účelu, jemuž bylo především věnováno, takže vznikají přebytky z rent, jinému církevnímu účelu, který není dostatečně dotován, a to pouze po slyšení biskupa. Zanikne-li některá církevní společnost nebo ústav, které mají své samostatné jmění, připadá toto jmění náboženskému fondu, není-li nějakým nadačním nařízením stanoveno, jak má být užito (§ 53). V § 60 zákona, upravujícím

státní dozor nad církevní správou, bylo stanoveno: „Státní správa záležitostí duchovních má přihlížet k tomu, aby církevní orgány nevybočovaly z mezí své působnosti“ přiznané státním právním řádem. Dojde-li k takovému vybočení, může státní správa použít všech donucovacích prostředků dovolených zákonem, zejména může uložit peněžitou pokutu přiměřenou majetkovým poměrům. Dozorčí právo státu ve smyslu § 38 zákona bylo výslovně vztaženo i na správu jmění biskupského, kapitulního a klášterního (§ 44), jakož i jmění obročního (§ 46).

V § 51 zákona byla výslovně potvrzena další platnost nařízení č. 162/1860 a 175/1860 ř.z. s tím, že byl odstraněn požadavek papežského svolení, pokud byl dosud stanoven. Podle nařízení č. 162/1860 ř.z. nesměl být žádný majetek církevní (kostelní, obroční, nadační) zcizen nebo značně zatížen (propachtován, podroben služebnosti, zatížen dluhem, zastaven), resp. zbaven zajištění (výmazem hypotekární pohledávky), aniž by předtím byl získán souhlas příslušných orgánů církevních a státních. Přesahovala-li cena církevního majetku, který měl být zcizen, 100 zl., měla příslušná správa jmění podat žádost biskupu, který spis se svým vyjádřením postoupil zemskému úřadu. Jestliže biskup souhlasil a cena zcizované věci nepřesahovala 8 000 zl., mohl dát souhlas zemský úřad; nesouhlasil-li biskup nebo byla-li cena vyšší než 8 000 zl., měl být spis předložen ministerstvu, které si při ceně vyšší než 20 000 zl. Mělo vyžádat rozhodnutí panovníka. (Podle judikatury rakouského soudního dvora správního se zcizením nerozuměl pouze prodej, nýbrž každé úplatné nebo bezplatné vzdání se věci nebo práv mezi živými.) Pokud jde o zatížení, podléhalo schválení zatížení značné, tj. každé, které přesahovalo cenu 1 000 zl.; za značné zatížení se považovalo též, měly-li být pozemky, obytné budovy nebo práva dány do nájmu na dobu delší 3 let, jakož i mělo-li být pachtovné nebo nájemné placeno více než rok napřed. Jestliže dal biskup k zatížení souhlas, mohl zemský úřad povolit zatížení v ceně do 15 000 zl., resp. pacht nebo nájem do 15 let. Pokud biskup nesouhlasil nebo šlo-li o vyšší sumu nebo dobu, rozhodovalo ministerstvo (při ceně přes 40 000 zl. Nebo při pachtu či nájmu na dobu delší 30 let bylo třeba rozhodnutí panovníka). Zcizení nebo zatížení církevního jmění, k němuž byl získán souhlas státní správy, mohlo být vloženo do pozemkových knih jen na základě prohlášení zemského úřadu, že úkon je v souladu s právními předpisy (prohlášení bylo možno vydat teprve poté, co bylo prokázáno, že ke zcizení nebo zatížení dala souhlas papežská stolice, bylo-li ho zapotřebí).

Usnesením čsl. Ministerské rady z roku 1919 a dalšími akty státní správy byly do obou nařízení promítnuty změny valutárních poměrů (1 zl. = 2 Kč) a byla upravena působnost orgánů státní správy k vyslovování souhlasu se zcizením nebo zatížením církevního jmění.

Nejvyšší správní soud v nálezu z 15. 11. 1922 (Boh. Admin. 1661/1922) konstatoval, že žádné z ustanovení § 121 až 125 ústavní listiny z r. 1920, pojednávajících o náboženských vyznáních, „nic nemění na poměru státu a církve římskokatolické, jak byl upraven zákonem upravujícím vnější poměry právní církve katolické z 7. Května 1874, který sluší podle čl. 2 zákona z 28. Října 1918 č. 11 Sb. z. a n. Prozatím pokládat za zákon dosud platný“.

Meziválečná právní nauka¹ mluvila v souvislosti s min. Nařízeními č. 162 a 175/1860 ř.z. o „nezcizitelnosti církevního majetku katolického“ jako o „pravé nezcizitelnosti“, která má příčinu ve věci a nikoliv v osobě vlastníkově, v tomto případě ve zvláštním účelovém poslání věci, které vyvolává zákonný zákaz zcizení bez schválení úřadem. Poukazuje přitom také na § 109 odst. 1 úst. Listiny, dle něhož „soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem“.²

¹ F. Rouček, in Rouček – Sedláček: Komentář k čsl. obecnému zákoníku občanskému, díl 2., Praha 1935, s. 263.

² Zárukami účelu kultových práv k věcem se podrobněji zabýval mj. také J. Tureček, in Kapitoly z konfesního práva čsl., Praha 1936, s. 138 a násl.

Tzv. první pozemková reforma se týkala i majetku církevního. Dnem vyhlášení záborového zákona č. 215/1919 Sb. byl zabrán veškerý velký majetek pozemkový na území ČSR bez zřetele na jeho vlastnický subjekt. Velkým majetkem pozemkovým byly podle § 2 zákona soubory nemovitostí s právy, která jsou spojena s jejich držením, jestliže výměra náležející na území ČSR vlastnický jedině osobě nebo týmž spoluvlastníkům je větší než 150 ha půdy zemědělské nebo 250 ha půdy vůbec. Při zkoumání záboru církevního majetku byla otázka, komu nemovitosti náležejí „vlastnický“, zvláště důležitá, protože tento majetek byl často knihovně vlastnický připsán jedinému subjektu, ve skutečnosti však tvořil řadu zvláštních účelových jmění určených jednotlivým dignitářům nebo účelům.³

Okolnost, že i církevní majetek podléhá záboru dle zákona č. 215/1919 Sb., vyvozoval nejvyšší správní soud (NSS) ze znění tohoto zákona (Boh. Admin. 3910/24): Podle ustanovení § 1 zákona se zabírá i velký majetek vázaný, tedy také majetek nezczizitelný nebo zczizitelný jen po schválení státním úřadem, čímž byly zřejmě míněny i statky nadační a církevní, na druhé straně podle ustanovení § 3 zákona účelový majetek ze záboru vyloučen není.

Pokud jde o vlastnické subjekty, příznačný byl případ projednávaný před NSS v r. 1922 (Boh. Admin. 1537/22), který se týkal suverénního Maltézského rytířského řádu. Tento řád se dožadoval, aby za samostatná účelová jmění bylo uznáno 8 tzv. komend (velkostatků), které byly v zemských deskách zapsány jako majetek řádu; tato účelová jmění lze prý přirovnat k farním beneficiím. NSS uvedl, že podle jeho konstantní judikatury výraz „vlastnický“, užitý v § 2 záborového zákona, nelze pojímat tak, že by byl rozhodný jedině knihovní zápis na listě B zemských desek nebo pozemkových knih, a připustil, že kdyby byly jednotlivé statky určeny jednotlivým dignitářům řádu nebo pro udržování nemocnic a kostelů, pak by nebylo možno tvrdit, že subjekt vlastnických práv k těmto statkům je úplně a naprosto identický.

Judikatura NSS má stěžejní význam i pro výklad zákona č. 50/1874 ř.z. a min. Nařízení z roku 1860 (viz např. nálezy Boh. Admin. 1661/22, 2865/23, 2866/23, 3140/24, 3448/24, 3501/24, 3543/24, 4231/24, 4721/25, 4834/25, 9981/32 aj.) Závažný význam má nález NSS Boh. Admin. 12138/35, v němž bylo vysloveno, že koupě nemovitosti katolickou církví, která přesahuje rámec obvyčejné správy církevního jmění, podléhá ve smyslu ustanovení § 38 zákona č. 50/1874 ř.z. a § 233 obecného zákoníku občanského schválení státní správy kultové. (Šlo o koupi velkostatku katolickou církví za cenu přesahující 5 mil. Kč.) NSS konstatoval, že v takovém případě nejde o zcizení nebo zatížení církevního majetku a proto nepřichází v úvahu schválení státní správou ve smyslu ustanovení § 51 zákona č. 50/1874 Sb. Avšak podle § 38 tohoto zákona „Co se týče hospodaření s jměním církevním, jest pravidlem, že jmění církevní požívá té ochrany státní, které požívají nadace obecně užitečné“. Ochrana se vztahuje na církevní jmění vůbec, nikoliv jen na jmění kmenové. Je proto třeba použít obdoby s úpravou jmění nadačního.⁴ NSS proto konstatoval: „Podle tohoto právního stavu je tedy třeba schválení státního úřadu kultového ke všem právním jednáním o církevním jmění, která přesahují rámec obvyčejné správy jmění a mají větší důležitost.“

Zákon č. 50/1874 ř.z. a min. Nařízení z r. 1860 platila nadále i po II. světové válce.

Konfiskační dekrety presidenta republiky č. 12 a č. 108/1945 Sb. vyvolaly otázku, zda je přípustná jejich aplikace i na církevní majetek. Publikované dokumenty,⁵ charakterizující

³ Srov. Kaňka, J.: Pozemková reforma, in: Slovník veřejného práva čsl., sv. III, Brno, 1934, s. 336.

⁴ K tomu srov. zejména Hermann-Otavský, E.: Nadace, in: Slovník veřejného práva čsl., sv. II, Brno 1932, zejména s. 718.

⁵ K. Kaplan: Katolická církev a pozemková reforma 1945 - 48, Praha, 1996.

výměnu názorů na toto téma, zejména mezi ústředními úřady státu, svědčí o tom, že se dekrety prezidenta republiky na tento majetek vztahovaly. Tak např. Ministerstvo zemědělství odlišovalo: a) církevní majetek, jehož subjekt má povahu osoby veřejného práva, tj. který obstarává část veřejné správy, jako např. fary – ten byl z konfiskace vyloučen; b) církevní majetek ostatní, např. řádový a klášterní – ten podléhal konfiskaci jako každý jiný.

Výstižně popsala povahu církevního majetku Kancelář prezidenta republiky ve svém stanovisku z 21. 5. 1946: „Pro rozřešení otázky, zda může či nemůže být tzv. církevní jmění konfiskováno, je nutno si nejdříve ujasnit, co vlastně se tzv. církevním majetkem rozumí, kdo je jeho subjektem a jaké je povahy. Je totiž jisto, že vžitý a v zákonodárství užívaný termín „církevní majetek“ nebo „církevní jmění“ necharakterizuje správně povahu onoho souboru věcí a práv, který pod tento pojem řadíme, a že zejména slovo „majetek“ nebo „jmění“ má zde význam mýlivý. Majetkem se zde totiž nemyslí majetek v soukromoprávním smyslu, nýbrž soubor věcí a majetkových práv, která souží přímo či nepřímo církevním účelům. Podle toho, zda potřebám církve slouží přímo či nepřímo, se pak rozeznávají:

1. *res sacrae*, jako jsou kalichy, mešní roucha, oltáře apod. a
2. *res ecclesiasticae in specie*, čili církevní jmění v užším slova smyslu, tj. věci a práva, která slouží k úhradě církevních výdajů.

Již z toho vidíme, že se na tento majetek naprosto nehodí představy o majetku ve smyslu soukromoprávním, jehož hlavním znakem je neomezenost a bezvýhradnost, která přísluší jeho subjektu v nakládání s ním. U církevního majetku jest volní nakládání naproti tomu vyloučeno. Z tohoto rozporu mezi pojmem majetku ve smyslu soukromoprávním a skutečností, že církevní majetek není volný a že lze stěží nalézt subjekt, kterému tento majetek právně náleží, vznikla řada teorií, které se snaží subjekt a povahu tohoto majetku vysvětliti.

Základem našeho práva, pokud jde o subjekt církevního majetku, jest teorie institutová. Za subjekt církevního majetku není u nás uznávána církev katolická jako celek, nýbrž její jednotlivé instituce, např. obročí, kostely, nadace apod. (Budw. 7397, Bušek, Hendrych, Laštovka, Miller: Československé církevní zákony). Tím však není řečeno, že církevní majetek podle našeho právního řádu je majetkem soukromoprávním. I když tzv. teorie veřejného vlastnictví není našim právním řádem převzata, blíží se církevní majetek u nás přece spíše pojmu majetku veřejného. Církev katolická má podle zákona o zevních poměrech církve katolické č. 50/1874 ř. Z. povahu veřejnoprávního svazu, její orgánové mají povahu úřadu a působnost jejich povahu působnosti úřední (Boh. 1661/22).

Dispoziční právo církve nad tímto majetkem není právem plynoucím z práva vlastnického nebo vůbec majetkového, není vůbec právem soukromým, nýbrž jest povahy veřejné, uznaným i zákonodárstvím státním (Bod. 3348, 4231). Tak především chybí církevnímu majetku volná disponibilita. Církevní majetek jest jměním účelovým, vázaným kultovým účelem, kterému nesmí být odňat, leč se souhlasem státu.

Z těchto teoretických úvah můžeme shrnouti jako výsledek, že tzv. církevní majetek v našem právním řádu není majetkem ve smyslu soukromoprávním, že jeho subjektem jsou sice jednotlivé instituce církevní, (kláštery, nadace), že však nejsou jeho soukromými vlastníky. Takzvaný církevní majetek je majetkem povahy veřejné, je jměním účelovým a nemůže býti svému účelu odňat bez souhlasu státu“. Pokud se jednotlivé církevní instituce, resp. jejich členové, dopustili činnosti spadající pod ust. § 1 odst. 1 č. 3 dekretu č. 108/1945 Sb., příp. § 1 odst. 1, lit. C) dekretu č. 12/1945 Sb., „státní moci přísluší také rozhodnutí, jak v takovém případě s majetkem naložit, zda totiž se shoduje s jeho povahou účelového jmění, aby bylo v konkrétním případě odňato svému církevnímu účelu a použito k účelu jinému, nebo

zda je nutno, aby zůstalo církevnímu účelu zachováno a aby bylo pouze přiděleno jiné církevní instituci, resp. aby došlo jen ke změně v osobě správce tohoto majetku“.⁶

Z uvedeného vyplývá, že v období od vzniku Československa (i v období předchozím) až do r. 1949 byly církevní právnické osoby považovány za osoby veřejného práva a že tzv. církevní majetek měl veřejnoprávní povahu s tím, že konečné slovo při nakládání s ním měl stát. Tato skutečnost vyplývala z platné právní úpravy i z judikatury NSS a byla uznávána jak státními institucemi, tak i nejvyššími představiteli Církve římskokatolické.

8. Pokud jde o **druhý časový úsek tzv. rozhodného období (od 1. 11. 1949 do 1. 1. 1990)**, byla po celou tuto dobu relevantní úprava obsažená v zákoně č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Ustanovení § 14 tohoto zákona stanovilo, že všechny předpisy, které upravují právní poměry církví a náboženských společností, se zrušují. Zrušeny byly tedy i zákon č. 50/1874 ř. Z. a ministerská nařízení z r. 1860. Tím k datu účinnosti zákona č. 218/1949 Sb. (1. 11. 1949) byla naráz téměř celá, shora nastíněná, situace církevního jmění zlikvidována.

Za pozornost ovšem stojí skutečnost, že církevní subjekty nepřišly o „svůj“ majetek v době komunistického režimu žádným cíleným předpisem a že se nový stav státního majetkového práva katolické církve, na rozdíl od jiných oblastí úpravy jejího postavení, lišil od práva rakouského a meziválečného jen minimálně a jeho koncepce byla svojí logikou úzce spjata s předchozím vývojem. Jen normativní vyjádření bylo mnohem stručnější, ovšem dozor, zpravidla vykonávaný národními výbory, byl v praxi uplatňován do všech detailů. Ačkoli byla tato nová právní úprava v porovnání s úpravou dřívější mnohem vágnější, šla v jejích intencích.

Ohledně majetku církví a náboženských společností zákon č. 218/1949 Sb. stanovil v § 10 mj., že stát na tento majetek dozírá a že jakékoliv zcizení nebo zavazení majetku církví a náboženských společností vyžaduje předchozího souhlasu státní správy. Prováděcí vládní nařízení k tomu pouze dodala, že stát dozírá na církevní majetek tím, že zkoumá církevní hospodaření a vyhrazuje si předchozí schválení všech důležitých majetkově právních jednání, týkajících se tohoto majetku (§ 27 vládního nařízení č. 219/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církve římskokatolické státem, § 27 vládního nařízení č. 220/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církve československé státem, § 27 vládního nařízení č. 221/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení evangelických církví státem, § 27 vládního nařízení č. 222/1949 Sb., hospodářském zabezpečení církve pravoslavné státem, § 27 vládního nařízení č. 223/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení náboženských společností státem, § 1 vládního nařízení č. 70/1968 Sb., o hospodářském zabezpečení církve řeckokatolické státem).

Ustanovení § 10 zákona č. 218/1949 Sb. o dozoru státu nad majetkem církví a náboženských společností a souhlasu státní správy ke zcizení či zavazení tohoto majetku bylo zrušeno s platností pro území České republiky až zákonem ČNR č. 165/1992 Sb., kterým se zrušují některé právní předpisy z odvětví kultury, a to s účinností od 15. 4. 1992, a poté znovu s platností pro celou ČSFR novelou zákona č. 218/1949 Sb. provedenou zákonem č. 522/1992 Sb., účinnou k 20. 11. 1992, která teprve zrušila i uvedená vládní nařízení. Ke zrušení tohoto právního postavení majetku církví a náboženských společností tedy došlo až po uplynutí tzv. rozhodného období podle ZMV. Teprve touto právní úpravou ztratil stát definitivně oprávnění jakkoli ingerovat do majetkových záležitostí církví a náboženských společností.

⁶ Stanovisko Kanceláře prezidenta republiky ke konfiskaci církevního majetku na základě dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. a 108/1945 Sb., in K. Kaplan: cit. d., s. 100 a násl.

Zrušení ustanovení o státním dozoru nad majetkem církví a náboženských společností a o podmínění dispozic s ním souhlasem státní správy, bylo vyvoláno položením zcela nového ústavního základu vzájemného vztahu státu a církví a náboženských společností v ustanoveních čl. 2 odst. 1 a čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Listina vstoupila v účinnost 8. 2. 1991, tedy až po uplynutí rozhodného období. Teprve touto úpravou přestaly mít církve a náboženské společnosti veřejnoprávní charakter a teprve na základě těchto ústavních norem se staly i v majetkových vztazích ryze soukromoprávními subjekty, pro něž platí norma, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny, čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR). Z toho vycházela i zákonná úprava obsažená v zákoně č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, která církvím a náboženským společnostem přiznala „k plnění svého poslání“ možnost vlastnit movitý i nemovitý majetek a mít jiná majetková a nehmotná práva (§ 6 odst. 1 písm. g/), pokud výkon této činnosti není v rozporu s ústavou, neohrožuje bezpečnost občanů a veřejný pořádek, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých, nezávislost a územní celistvost státu (§ 6 odst. 2).

9. Teprve zákonem č. 308/1991 Sb. byla také československým státem uznána Církev římskokatolická za církev registrovanou podle tohoto zákona (§ 22 odst. 1), tj. za samostatnou a jedinou právnickou osobu, což je pravý opak tzv. institutové teorie, která se uplatňovala v období předchozím.

10. **Vydávání majetku státu podle ZMV, s nímž hospodaří povinné osoby**, registrovaným církvím a náboženským společnostem (popř. další oprávněným osobám), který byl těmto církvím a náboženským společnostem odňat před 15. 4. 1992, resp. před 20. 11. 1992, tedy **není restitucí (uvedením do původního stavu)**, protože:

III. odňat byl majetek podléhající shora popsánému omezujícímu režimu – definitivně teprve až od 20. 11. 1992 jsou církve a náboženské společnosti oprávněny disponovat se svým majetkem zcela volně;

2) odňat byl majetek, který nenáležel současným oprávněným osobám – registrovaným církvím a náboženským společnostem a dalším právnickým osobám uvedeným v § 3 písm. b) až d) ZMV – ani nenáležel jejich právním předchůdcům (§ 3 *in fine* ZMV), ale majetek, který mnohdy patřil zcela jiným církevním subjektům, jejichž současné registrované církve a náboženské společnosti, resp. další oprávněné osoby nejsou právními následovníky.

11. Z uvedených důvodů považují navrhovatelé za zcela nepřipadné, když ZMV v případě registrovaných církví a náboženských společností, nebo v případě právnických osob zřízených či založených jako jejich součást či na podporu jejich činnosti, vytváří konstrukci „majetkové křivdy“, která se jim měla stát v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5 ZMV, ačkoli je zjevné, že v rozhodném období, a ani před ním a dokonce ještě téměř tři roky po jeho skončení, se v důsledku veřejnoprávních omezení neuplatňoval princip privátní autonomie církví a náboženských společností při užívání jejich majetku a dispozicích s ním, a ačkoli tento majetek nebyl ve vlastnictví, popř. v užívání oprávněných osob vymezených v ZMV. Je proto také neadekvátní, pokud ZMV vydání majetku zakládá na v zásadě shodném výčtu skutečností, jaký je obsažen v tzv. restitučních zákonech (srov. Např. v § 6 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, § 6 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, atd.) a jimiž tak mělo vůči registrovaným (sic!) církvím a náboženským společnostem (popř. vůči dalším právnickým osobám) dojít v rozhodném období k „majetkovým křivdám“.

12. Historickému kontextu vztahu státu a církví (náboženských společností) v oblasti majetkových vztahů odpovídala úprava obsažená v zákoně č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, podle níž se taxativně vyjmenovaný nemovitý majetek ve vlastnictví státu prohlásil *ex lege* za vlastnictví jednotlivých řádů a kongregací, popř. arcibiskupství olomouckého. Oproti tomu napadený zákon ponechává na dohodě mezi oprávněnou a povinnou osobou, a ve výsledku na rozhodnutí správního orgánu – pozemkového úřadu (v případě zemědělské nemovitosti), popř. až soudu (§ 9 odst. 5 a 10, § 10 odst. 4), který majetek bude označen za tzv. původní majetek registrovaných církví a náboženských společností a bude tak oprávněné osobě „vydán“. Z napadeného zákona nelze vůbec zjistit, který konkrétní majetek státu podléhá vydání podle něj, a který nikoli. V důsledku toho nelze ověřit ani adekvátnost výše finanční náhrady dle § 15 odst. 2 ZMV za původní majetek církví a náboženských společností, který se nevzdává.

Navrhovatelé považují za nepodložené a nevěrohodné údaje obsažené v důvodové zprávě k návrhu ZMV, které se týkají „velikosti“ tzv. původního majetku registrovaných církví a náboženských společností a výměry pozemků ve správě Pozemkového fondu České republiky (dále jen „PF ČR“) dotčených § 29 zák. Č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, evidovaných k 1. 5. 2011 (tabulka 4 a 5 na str. 28). Ještě v roce 2004 evidoval totiž PF ČR cca 29.000 ha zemědělské půdy dotčené tzv. blokací podle § 29 zákona 229/91 Sb. a Lesy České republiky, s. P., odhadovaly cca 145 tis. ha takto dotčených lesních pozemků. Jde o zřejmý rozpor čísel, který u zemědělské půdy může být způsoben technickou chybou, neboť zřejmě byla do výčtu zahrnuta celá parcela podle evidence katastru nemovitostí, ačkoli je ve skutečnosti vydáním podle ZMV dotčena pouze část této parcely podle evidence bývalých pozemkových knih. Není tedy zřejmé, zda bylo v souvislosti se ZMV uskutečněno parcelní srovnání u dotčených pozemků. U Lesů ČR, s. P. je rozdíl pravděpodobně způsoben zahrnutím výměry lesů, které náležely Řádu německých rytířů, a které přešly do vlastnictví státu na základě dekretů prezidenta republiky.

V tomto kontextu navrhovatelé poukazují na to, že podle dostupných historických pramenů přihlásila církev k I. pozemkové reformě v roce 1919 cca 58.000 ha zemědělské půdy a cca 177.000 ha ostatní půdy (zpravidla převážně lesů), ze záboru bylo propuštěno cca 27.000 ha zemědělské půdy a cca 155.000 ostatní půdy. K revizi pozemkové reformy v r. 1947 bylo přihlášeno cca 24.000 ha zemědělské půdy a cca 150.000 ha ostatní půdy. Prostým odečtením těchto čísel lze dospět k závěru, že je-li počátek rozhodného období podle ZMV určen dnem 25. 2. 1948, bylo by tomu odpovídající vydání původního majetku v rozsahu cca 3.000 ha zemědělské půdy a cca 5.000 ha půdy ostatní. Zahrne-li se do rozsahu vydávaného majetku i majetek, který podléhal revizi I. pozemkové reformy, pak jde nanejvýš o cca 28.000 ha zemědělské půdy a 150.000 ha půdy ostatní – převážně jde o lesní pozemky. V důvodové zprávě uváděný rozsah tzv. původního majetku registrovaných církví a náboženských společností se však blíží číslům I. pozemkové reformy z roku 1919 a zejména u zemědělské půdy výměru přihlášenou do této pozemkové reformy podstatně překračuje.

Společenský konsensus vyjádřený v demokratickém zákonodárství po roce 1989 je přitom takový, že časová hranice restitucí, jejíž počátek je vymezen počátkem doby nesvobody – komunistického režimu, nejde před 25. Únor 1948 (např. § 1 zákona č. 480/1991 Sb., o době nesvobody; § 4 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku; zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních

rehabilitacích, atd.). Shodně vymezené tzv. rozhodné období v § 1 ZMV se tak stává ve světle shora uvedených skutečností pouhou proklamací.

13. Ustanovení § 4 písm. a) ZMV stanoví, že povinnou osobou je Pozemkový fond České republiky (viz též § 6 a § 11 odst. 4 ZMV). Pozemkový fond České republiky (dále jen „PF ČR“) byl zřízen zákonem ČNR č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu České republiky, jako právnická osoba, jejíž působnost je dána zvláštním předpisem (§ 1 odst. 1, § 2 odst. 1). Ustanovení § 16 zákona ČNR č. 569/1991 Sb. stanovilo, že o ukončení činnosti PF ČR a o způsobu použití zůstatku na jeho účtech rozhodne Parlament zákonem. Toto ustanovení se naplnilo přijetím zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, jímž byl s účinností od 1. 1. 2013 zákon ČNR č. 569/1991 Sb. zrušen. Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb. v této souvislosti stanoví, že dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vstupuje Česká republika do všech práv a povinností PF ČR, včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů a ze správních nebo soudních řízení, jejichž účastníkem byl PF ČR, a včetně postavení PF ČR jako povinné osoby podle ZMV, a že k výkonu těchto práv a povinností je příslušný Státní pozemkový úřad (dále jen „SPÚ“). Ustanovení § 22 odst. 9 téhož zákona současně stanovilo, že SPÚ je příslušným pozemkovým úřadem podle ZMV.

Důsledkem popsané právní úpravy je tak stav, kdy povinná osoba podle § 4 písm. a), resp. § 6 ZMV, tj. od 1. 1. 1993 stát, za který jedná SPÚ (jenž je dle § 1 odst. 1 zák. Č. 503/2012 Sb. správní úřad s celostátní působností), současně sama rozhoduje tím samým orgánem (SPÚ) ve správním řízení o schválení dohody mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou (tedy SPÚ) o vydání zemědělské nemovitosti (§ 9 odst. 3 ZMV). SPÚ je tedy v pozici, kdy na jedné straně zjišťuje splnění podmínek pro uzavření dohody s oprávněnou osobou na základě její výzvy (§ 9 odst. 2, popř. § 11 odst. 3 a 4 ZMV), tuto dohodu koncipuje a jménem státu ji uzavírá, a následně ji také jako správní orgán schvaluje ve správním řízení, jehož je sám účastníkem (§ 9 odst. 3 ZMV). Dochází tak ke splynutí osoby povinné a správního úřadu schvalujícího dohodu o vydání, resp. konstitutivně rozhodujícího o vydání či nevydání dotčené nemovitosti.

V případě uzavření dohody o vydání zemědělské nemovitosti mezi SPÚ a oprávněnou osobou lze tedy patrně sotva očekávat, že by SPÚ žádost o schválení této dohody zamítl, resp. ji neschválil z důvodů podle § 9 odst. 4 a 5 ZMV. Naopak nedojde-li mezi oprávněnou osobou a SPÚ k uzavření dohody, rozhodne podle § 9 odst. 6 ZMV na základě návrhu oprávněné osoby o vydání zemědělské nemovitosti opět ten samý úřad – SPÚ – který bude i zde účastníkem tohoto řízení, přičemž je oprávněn návrh oprávněné osoby na vydání nemovité věci zamítnout.

Podle § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb. rozhoduje jako orgán prvního stupně ve správním řízení krajský pozemkový úřad jakožto vnitřní organizační jednotka Státního pozemkového úřadu podle územní působnosti; o odvolání proti jeho rozhodnutí rozhoduje ústředí SPÚ, pokud jiný právní předpis nestanoví jinak. O žádostech oprávněných osob o schvalování dohod o vydání majetku budou tedy rozhodovat krajské pozemkové úřady, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávných celků (§ 2 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb.). Jelikož podle § 9 odst. 8 ZMV se proti rozhodnutí pozemkového úřadu podle § 9 odstavců 4 až 6 ZMV nelze odvolat, není ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 503/2012 Sb. *in fine* proti rozhodnutí krajského pozemkového úřadu o schválení, zamítnutí nebo neschválení dohody o vydání zemědělské nemovitosti přípustné odvolání k ústředí SPÚ. Proces vydávání

majetku státu podle ZMV tudíž nepodléhá v rámci moci výkonné žádnému přezkumu a pokud SPÚ schválí dohodu o vydání, tak se fakticky zabráňuje i aktivizování přezkumu soudního.

14. Napadená zákonná úprava tak podle navrhovatelů ze všech shora uvedených důvodů vykazuje zjevné rysy svévole zákonodárce, čímž **odporuje principu právní jistoty, který je součástí pojmu právního státu (čl. 1 odst. Ústavy ČR)**. Tím, že ZMV bezplatně vydává patrně velkou část nemovitého majetku ve vlastnictví státu církvím a náboženským společnostem, **odporuje rovněž principu laického státu, vyjádřeného v čl. 2 odst. 1 Listiny**, podle něhož je stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Jde v podstatě o dar státu registrovaným církvím a náboženským společnostem a jiným osobám, na nějž ovšem tyto obdarované osoby nemají žádné subjektivní právo. Tím, že podle ZMV stát tyto osoby hospodářsky (majetkově) podporuje (obdarovává), vytváří také vazbu státu na náboženské vyznání hlášené těmito subjekty. Nadto platná zákonná úprava rozhodování o žádostech oprávněných osob o schválení dohody s povinnou osobou o vydání majetku státu neskýtá záruky nestranného rozhodování příslušného správního orgánu – Státního pozemkového úřadu – a to v případě, že je touto povinnou osobou stát, jednající právě Státním pozemkovým úřadem.

B. Paušální finanční náhrada vyjmenovaným církvím a náboženským společnostem

15. Podle § 15 odst. 1 ZMV má každá ze 17ti registrovaných církví a náboženských společností vyjmenovaných v § 15 odst. 2 ZMV (dále jen „obdařená církev“) obdržet „paušální finanční náhradu“ (dále „finanční náhrada“) ve výši stanovené v tomto ustanovení.

Finanční náhrada se má vyplatit ve třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátkách, přičemž výše roční splátky se vypočte jako podíl nesplacené částky finanční náhrady a počtu dosud neuhrazených ročních splátek (§ 15 odst. 3 ZMV). Roční splátku finanční náhrady má vyplácet Ministerstvo kultury vždy nejpozději do 31. Prosince kalendářního roku, za který je určena, a to počínaje rokem 2013 (§ 15 odst. 4 ZMV).

Ustanovení § 15 odst. 5 ZMV stanoví, že po vyplacení první roční splátky se výše nesplacené částky finanční náhrady každoročně zvyšuje o míru roční inflace zveřejněnou Českým statistickým úřadem pro kalendářní rok o dva roky předcházející kalendářnímu roku výplaty konkrétní roční splátky. Novou výši nesplacené částky finanční náhrady oznámí Ministerstvo kultury obdařené církvi.

Finanční náhrada není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžitého plnění (§ 15 odst. 6 ZMV).

16. Jedinou zákonnou podmínkou k vyplacení finanční náhrady obdařené církvi je, že tato neodmítne uzavřít se státem „smlouvu o vypořádání“ podle § 16 ZMV (§ 15 odst. 1). Tuto smlouvu má uzavřít stát s každou obdařenou církvi, přičemž jejím předmětem je „majetkové vyrovnání“ (§ 16 odst. 1 ZMV).

Podle § 16 odst. 1 ZMV se na smlouvu o vypořádání použijí ustanovení občanského zákoníku (tj. do 31. 12. 2013 zákon č. 40/1964 Sb., a od 1. 1. 2014 zákon č. 89/2012 Sb.), vyjma ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a s výjimkou ustanovení o zániku závazku bez uspokojení věřitele, zejména ustanovení o odstoupení od smlouvy,

ustanovení o výpovědi a ustanovení o nemožnosti plnění. Ohledně vyplacení finanční náhrady má stát postavení dlužníka a obdařená církev postavení věřitele. Proti pohledávce na finanční náhradu nebo splátce finanční náhrady není přípustné započtení, ani výkon rozhodnutí nebo exekuce.

Ustanovení § 16 odst. 2 ZMV stanoví, že součástí smlouvy o vypořádání je rovněž:

- III. výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky obdařené církve za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5 ZMV, který se podle tohoto zákona nevzdává, vypořádány s tím, že vydávání věci podle ZMV není tímto ujednáním dotčeno,
- b) výše finanční náhrady,
- c) ujednání o tom, že finanční náhrada bude vyplacena formou třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátek,
- d) ujednání o tom, že nesplacená částka finanční náhrady bude každoročně zvýšena o míru roční inflace za podmínek a postupem podle § 15 odst. 5 ZMV,
- e) ujednání o tom, že závazek vyplatit finanční náhradu nemůže bez dohody smluvních stran zaniknout jinak než splněním,
- f) závazek státu, že bude vyplácet příspěvek na podporu činnosti dotčené církve a náboženské společnosti podle § 17 ZMV, a
- g) ujednání o tom, že účel této smlouvy se řídí ZMV ve znění účinném ke dni uzavření smlouvy.

Za stát má uzavírat smlouvu o vypořádání s každou obdařenou církví vláda (§ 16 odst. 3 ZMV). Za obdařenou církev má uzavírat smlouvu o vypořádání statutární orgán; v případě, že ze základního dokumentu dotčené církve a náboženské společnosti vyplývá omezení statutárního orgánu obdařené církve k majetkovým dispozicím, je k podpisu smlouvy zapotřebí předchozí zmocnění k tomu oprávněným orgánem obdařené církve (§ 16 odst. 4).

Návrh smlouvy o vypořádání má doručit Ministerstvo kultury každé z obdařených církví do 2 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (§ 16 odst. 5), tj. do 1. 3. 2013.

Smlouva o vypořádání mezi státem a obdařenou církví se má poté uzavřít do 9 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, tj. do 1. Října 2013, přičemž uzavřenou smlouvu o vypořádání má vyhlásit Ministerstvo kultury sdělením ve Sbírce zákonů do 2 měsíců ode dne jejího uzavření (§ 16 odst. 6 ZMV). Nebude-li smlouva o vypořádání uzavřena ve lhůtě podle § 16 odst. 6 ZMV z důvodu na straně státu, obdařená církev se může obrátit na soud s návrhem, aby nahradil chybějící projev vůle (§ 16 odst. 7 ZMV).

17. Popsaná zákonná úprava finanční náhrady obdařeným církvím vykazuje dle navrhovatelů mnohostranné porušení ústavních norem, jež patří k základům ústavního pořádku státu.

18. Z napadené zákonné úpravy „paušální finanční náhrady“ předně vůbec nevyplývá, co má být důvodem (titulem) jejího poskytnutí. Pokud je totiž účelem zákona „zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období“ (§ 18 odst. 4 věta první), není jasné, proč se této finanční náhrady má dostat i církvím, které v rozhodném období (tj. v době od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990) na území bývalého Československa, resp. dnešní České republiky nepůsobily. Tak je tomu v případě Luterské evangelické církve a. v. v České republice, která byla registrována teprve ke dni 19.

Ledna 1995 (č. reg. 360/1995/21). Takové církvi nepochybně nemohla být způsobena žádná majetková křivda v rozhodném období, která by měla zakládat důvod k finanční náhradě.

Podobně je tomu v případě Apoštolské církve, která byla podle důvodové zprávy k ZMV (str. 24) registrována v roce 1989, tedy až na samém konci rozhodného období. Přesto se této církvi za tuto velmi krátkou dobu její existence v rozhodném období má dostat finanční náhrada ve výši 1 056 336 374 Kč.

Oproti tomu jiné registrované církve nejsou zahrnuty do výčtu církví obdařených finanční náhradou obsaženého v § 15 odst. 2 ZMV, a to přestože působily po převážnou část rozhodného období, jak je tomu v případě Novoapoštolské církve a Křesťanských sborů - podle důvodové zprávy k ZMV (str. 25) byly obě registrovány v roce 1956.

Pro výběr registrovaných církví, které zákonodárce obdařil finanční náhradou, tedy zjevně není rozhodná skutečnost, zda daná církev utrpěla v rozhodném období majetkovou křivdu, ale okolnost, zda do účinnosti ZMV byla daná církev financována státem. Je příznačné, že do výčtu obdařených církví, obsaženého v § 15 odst. 2 ZMV, není zařazena žádná z registrovaných církví, které nebyly dosud financovány státem, ačkoli by jim zvláštní právo na financování státem podle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, mohlo být podle zákonné úpravy platné do konce roku 2012 přiznáno, neboť ve všech případech jde o církve registrované již podle zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností. Jde konkrétně o Církev Ježíše Krista Svatých posledních dnů (registrována v r. 1990), Náboženskou společnost Svědkové Jehovovi (registrována 1. 9. 1993), Novoapoštolskou církev a Křesťanské sbory. Jelikož tyto církve o financování státem nestály a nestojí, nedostaly se do výčtu církví obdařených finanční náhradou podle § 15 ZMV.

Zastřeným důvodem finanční náhrady je tedy ten, který je přiznáván až důvodovou zprávou k zákonu (str. 29): „*hlavní zásadou je uspořádání majetkových poměrů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi s cílem postupného vytvoření modelu samofinancování církví a náboženských společností a jejich úplné ekonomické odluky od státu*“. Je-li toto skutečným důvodem pro poskytnutí finanční náhrady právě těm registrovaným církvím, které jsou dosud závislé na státním financování své činnosti, pak zákonodárcem zvolené opatření vede k přesně opačnému výsledku, než který je takto proklamován: vede k připoutání státu a registrovaných církví, obdařených finanční náhradou, k sobě právním poutem věřitele (církev) a dlužníka (stát), a to na dlouhou dobu 30 let, přičemž po tuto dobu se břemeno státu ještě navyšuje tím, že se výše nesplacené částky finanční náhrady každoročně zvyšuje o míru roční inflace. Stát tím na sebe bere v podstatě „odpovědnost“ za další dlouhodobou existenci jím vybraných registrovaných církví a náboženských společností. Zákonodárce těmto obdařeným církvím a náboženským společnostem po dobu 30 let „poskytuje ... dostatečný prostor k zajištění postupného přechodu na samofinancování“ (str. 39 důvodové zprávy), zatímco osud jiných registrovaných církví a náboženských společností je mu lhostejný.

Stát se tedy rozhodnutím zákonodárce rozhodl preferovat vybraných 17 registrovaných církví a náboženských společností, přičemž tak učinil toliko podle kritéria jejich financování státem k 31. 12. 2012. Tato exkluzivita pro církve obdařené státem poskytnutím finanční náhrady však neodpovídá principu světského státu, který přistupuje ke všem (registrovaným) církvím a náboženským společnostem shodně. Podle č. 2 odst. 1 Listiny je stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Napadená zákonná úprava je s touto ústavní normou v rozporu.

19. Ačkoli ZMV používá pojmu „náhrada“ a výši finančních náhrad vyčísluje u jednotlivých obdařených církví až do korunových položek (vyjma Církve československé husitské, u níž je výše náhrady naopak zaokrouhlena na tisíce, a Církve římskokatolické, u níž je výše náhrady zaokrouhlena dokonce na stamiliony!), nikde v zákoně ani v důvodové zprávě k němu není uvedena podrobná specifikace majetku, za nějž se náhrada poskytuje a jakým způsobem se k jednotlivým částkám náhrad dospělo. Celkový součet základních částek uvedených v § 15 odst. 2 ZMV, které jsou výchozí pro výplatu finanční náhrady obdařeným církvím, činí celé číslo 59 000 000 000 Kč. Proč zákonodárce arbitrárně určil pro finanční náhrady celkovou částku právě ve výši 59 mld. Kč, a proč z ní Církvi římskokatolické přiznal 80 % (tj. 47 200 000 000 Kč) a všem dalším obdařeným církvím a náboženským společnostem 20 % (tj. 11 800 000 000 Kč), z důvodové zprávy k návrhu zákona ani z jiného materiálu zjistit nelze (viz str. 37 důvodové zprávy). Stejně tak nelze zjistit „klíč“, podle něhož je oněch 20 % z celkové sumy finanční náhrady rozděleno mezi „menší“ církve a náboženské společnosti.

Důvodová zpráva k návrhu zákona k částkám finanční náhrady pouze obecně uvádí, že: „*Ministerstvo kultury pro účely stanovení výše finanční náhrady církvím a náboženským společnostem v souvislosti s majetkovým vyrovnáním mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi zpracovalo v roce 2007 podklady k ocenění bývalého církevního majetku. Ocenění bylo provedeno na základě podkladů, které vycházely z tržní hodnoty majetku, a postaveno tak, aby se blížilo skutečné hodnotě majetku v daném místě a čase.*“ (str. 28 n.) Kdo tyto podklady zpracovával, jaký majetek byl pro ocenění vzat za relevantní a jaký nikoli a jakým postupem se tedy dospělo k částkám uvedeným v § 15 odst. 2 ZMV, však z důvodové zprávy zjistit nelze. Tyto základní skutečnosti nelze zjistit ani ze slov předsedy vlády, ministryně kultury ani dalších poslanců a senátorů, kteří vystupovali v rozpravě v komorách Parlamentu ve prospěch ZMV. Poslancům a senátorům nebyl ze strany vlády, resp. příslušných ministerstev předložen v průběhu legislativního procesu ani žádný jiný podrobnější podkladový materiál, který by na tuto elementární otázku odpovídal.

20. Není také zřejmé, nakolik se při stanovení výše náhrad přihlédlo k zákonu č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb.

Obdobně není zřejmé, nakolik zákonodárce při stanovení finanční náhrady zohlednil vydávání majetku církvím a náboženským společnostem tzv. exekutivní cestou, tj. formou usnesení vlády, k němuž docházelo v letech 1996 až 1998. Toto vydávání majetku se týkalo budov sloužících jak k duchovním a pastoračním, tak i k sociálním, školským a jiným účelům.

21. Z napadeného zákona není ani jasné, zda zákonodárce při stanovení výše finanční náhrady přihlížel k tomu, jaké finanční částky přijaly obdařené církve a náboženské společnosti od státu na základě zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, alespoň pokud jde o dobu posledních 20 let před přijetím ZMV, tj. konkrétně za dobu od 20. 11. 1992 (účinnost zákona č. 522/1992 Sb.) do 1. 1. 2013 (konec platnosti zákona č. 218/1949 Sb.), tedy za dobu, kdy měly postavení soukromých právnických osob, které již nejsou omezeny v dispozicích se svým majetkem žádnými (původními) zákonnými omezeními. Ani k tomu ale patrně zákonodárce nepřihlédl.

22. Výše finanční náhrady se nadto má od splátky za rok 2014 navyšovat tak, že se výše nesplacené částky finanční náhrady každoročně zvýší o míru roční inflace zveřejněnou ČSÚ pro kalendářní rok o 2 roky předcházející kalendářnímu roku výplaty konkrétní roční splátky.

Celková konečná částka finanční náhrady tak bude výrazně vyšší než součet částek uvedených v § 15 odst. 2 ZMV, tj. 59 mld. Kč, přičemž vládou odhadovaná roční inflace ve výši 2 % (str. 37, 39 důvodové zprávy) se již v r. 2012 ukázala jako podhodnocená. V zakotvení této inflační doložky spatřují navrhovatelé výraznou nerovnost oproti restituentům – fyzickým osobám, jimž vypočtený nárok na náhradu nebyl a není nijak úročen, resp. chráněn proti znehodnocení inflací.

23. Parlament se nyní zkrátka rozhodl cestou zákona neodvolatelně darovat vybraným církvím vládou navržené finanční částky ze státních prostředků, aniž by mu ke konkrétní výši těchto částek poskytla vláda jakékoli relevantní údaje a podklady. Napadená zákonná úprava tak podle navrhovatelů zjevně vykazuje rysy libovůle zákonodárce při přijímání zákona.

24. Mají-li být prostřednictvím smlouvy o vypořádání „definitivně“ vypořádány soukromoprávní vztahy mezi obdařenou církví a státem, není ovšem ze ZMV jasné, jaké dříve vzniklé soukromoprávní vztahy jsou vlastně vypořádávány, resp. jaké zůstávají nedotčeny. Není např. zřejmé, nakolik Parlament přihlédl k § 2 zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, na jehož základě dnem účinnosti tohoto zákona (tj. k 19. 7. 1990) zanikly nároky příslušných řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého vůči dosavadním vlastníkům a uživatelům nemovitého a movitého majetku uvedeného v § 1 tohoto zákona na náhradu škody a neoprávněného majetkového prospěchu, včetně nároků na úhradu nájemného, pokud vznikly v době od 1. 1. 1950 do dne účinnosti tohoto zákona.

K esenciálním smlouvy o vypořádání sice patří též „výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky dotčené církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevzdává, vypořádány s tím, že vydávání věcí podle tohoto zákona není tímto ujednáním dotčeno“ (§ 16 odst. 2 písm. a/ ZMV). Současně však ZMV stanoví, že „tímto zákonem není dotčeno právo oprávněných osob na soudní a jinou právní ochranu proti komukoli, kdo drží původní majetek registrovaných církví a náboženských společností“ (§ 18 odst. 8 ZMV), není tedy ani uzavřením smlouvy o vypořádání vyloučena možnost obdařených církví domáhat se dalších majetkových nároků nad rámec ZMV, a to jak vůči státu, tak i vůči fyzickým a právnickým osobám.

Má-li být ustanovení § 16 odst. 2 písm. a) ZMV právním základem pro vzdání se soukromoprávních nároků obdařených církví k tzv. původnímu majetku (§ 2 písm. a/ ZMV) vůči státu, je toto ustanovení nesmyslné. Tyto církev totiž žádné takové nároky nemají a ani nemohu mít, neboť věci vydávané v rámci tzv. původního majetku nikdy jako soukromé osoby nevlastnily a jako se svým majetkem s ním nikdy výlučně nedisponovaly, zejména proto, že tento majetek v rozhodném období (1948 – 1990) ani před tímto obdobím neměl soukromoprávní povahu.⁷ V tomto ohledu je napadená úprava nejasná a neurčitá a tím odporující principu právní jistoty, jež plyne z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR).

⁷ Viz též např. Hobza, A., Tureček, J. Úvod do církevního práva. Praha: Typus Praha – Smíchov, 1929.

Hobza, A. Poměr mezi státem a církví. 4. doplněné vydání, nákl. vlastní. Praha: Typus Praha – Smíchov, 1931.

Kindl, V., Mikule, V. Právní postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR. Analýza zpracovaná pro Úřad vlády České republiky, Praha: 1999, nepublikováno.

25. Za stát má podle § 16 odst. 3 ZMV uzavírat smlouvy o vypořádání vláda, ačkoli ta nemá žádné ústavní zmocnění činit právní úkony, na jejichž základě mají být ve prospěch církví a náboženských společností vypláceny z prostředků státu jakékoli finanční částky. Napadené zákonné úpravě pravomocí vlády tak schází nezbytné ústavní zmocnění. Ústava České republiky nezakládá žádná oprávnění ani povinnosti pro vládu ve vztahu k uzavírání soukromoprávních smluv s právníckými osobami soukromého práva ohledně majetku státu. Vláda není ani organizační složkou státu ve smyslu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a ani nehospodář se státním majetkem.

Uzavření smlouvy o vypořádání je svou povahou provedením ZMV. Podle čl. 78 Ústavy České republiky je k provedení zákona a v jeho mezích vláda oprávněna vydávat nařízení. Ústava neumožňuje vládě provádění zákona formou soukromoprávní smlouvy s normativními účinky (viz též vyhlášení uzavřené smlouvy o vypořádání sdělením ve Sbírce zákonů podle § 16 odst. 6 ZMV). Navrhovatelé v této zákonné úpravě spatřují rozpor s čl. 78 Ústavy ČR.

26. Smlouva o vypořádání, upravená v napadeném § 16 ZMV, je nově vytvořeným typem soukromoprávní smlouvy, na níž se použijí ustanovení občanského zákoníku, vyjma těch, které jsou vyjmenovány v § 16 odst. 1 ZMV. Mezi ustanoveními občanského zákoníku, jejichž použití je pro smlouvu o vypořádání vyloučeno, jsou i ustanovení o zániku závazku bez uspokojení věřitele, zejména ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o výpovědi a ustanovení o nemožnosti plnění (tj. zejména § 48, 497, 582, 575 – 577 zákona č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 1998 – 2008 zákona č. 89/2012 Sb.). Toto ustanovení ZMV vytváří závazek státu poskytnout obdařeným církvím finanční náhradu podle pravidel stanovených ZMV, který není možno předčasně zrušit jinak než solucí, resp. závazek finanční náhradu poskytovat bez ohledu na to, zda některá ze stran smlouvy ji podstatným způsobem poruší, zda církev či náboženská společnost bude po dobu poskytování finanční náhrady dodržovat zákony, zda bude chtít přijímat náhradu celých 30 let nebo jen kratší dobu, zda bude vykonávat některá ze zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb. apod. ZMV nepřipouští ani zánik závazku ze smlouvy o vypořádání dohodou, započtením či prominutím dluhu. Zakládá tím 30ti letý nucený patronát státu nad obdařenými církvemi a nábož. Společnostmi.

27. Pokud by vůbec měla být platba státu v podobě finanční náhrady obdařeným církvím uznána za ústavně přípustnou – což ovšem navrhovatelé popírají vzhledem k jejímu rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny – pak odporuje principu rovnosti dle čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny, podle něhož vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.

Má-li být totiž finanční náhrada chápána jako ekvivalent „*za nevrácený původní majetek církví a náboženských společností*“ (viz důvodová zpráva k ZMV, str. 38), pak způsob jejího stanovení, resp. její výše jsou zjevně nespravedlivé a diskriminující v relaci k osobám jiných restituentů, jimž se ze stejného titulu (náprava některých majetkových křivd způsobených komunistickým režimem) dostalo rovněž určité náhrady za jejich původní majetek, který podle restitučních zákonů nebyl, popř. již nemohl být vydán. Obdařeným církvím se však v ZMV z titulu „nápravy majetkových křivd“ dostává nyní od státu nepoměrně více.

Např. podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, se náhrady zásadně poskytují v cenách platných ke dni 24. Června 1991, a to u věcí nemovitých v cenách podle vyhlášky č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb., a u věcí movitých v zůstatkových účetních cenách, u věcí movitých s nulovou zůstatkovou cenou ve výši 10 % pořizovací ceny (§ 28a).

Podle uvedené vyhlášky se oceňují i nároky, které jsou rozhodnutím správních úřadů nebo soudů přiznávány oprávněným osobám i v dnešní době. Nelze tedy použít argument, že ocenění tzv. původního majetku registrovaných církví a náboženských společností podle tržních cen je důsledkem 20ti leté nečinnosti zákonodárce. Tento postup vnáší do českého právního řádu výraznou nerovnost v přístupu k osobám, jimž byl restituován jejich majetek.

Důvodová zpráva k ZMV, která se odvolává na studii Výzkumného ústavu zemědělské ekonomiky o problematice tržních cen zemědělské půdy, tuto studii významně dezinterpretuje, neboť nebere vůbec v potaz následující poznámku autorů studie: „*Tržní ceny pozemků do 1 ha se nakupují převážně pro jiné než zemědělské využití, z 95 % ke stavebním účelům. Tržní ceny v rozmezí 1 až 5 ha – tyto pozemky se nakupují ze 45 – 60% pro jiné než zemědělské využití, zbytek je pro zemědělské využití. Tržní ceny pozemků s výměrou nad 5 ha, tyto pozemky se nakupují z 85% pro zemědělské využití, zbývající část kolem 15% se nakupuje pro jiné než zemědělské využití.*“ Pokud se vypočítá vážený průměr ceny pozemku korigovaný pro zemědělské využití, vyjdou podle této studie podstatně jiná čísla než ta, která uvádí důvodová zpráva k návrhu napadeného zákona v tabulce 6 (str. 29). Např. průměrná cena lesní půdy by měla být 11,26 Kč za 1 m², a nikoli 27,74 za 1 m², takže nárok na finanční náhradu by byl u tohoto druhu pozemků nižší celkem o cca 29,9 mld. Kč. U zemědělské půdy s vyloučením prodejů pod 1 ha je vážená cena za 1 m² 11,22 Kč, celkový nárok na finanční náhradu by pak měl být nižší u tohoto druhu pozemků o cca 24 mld. korun.

Pokud by byla důsledně použita vyhláška č. 182/1988 Sb., ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb. (viz § 28a zákona č. 229/1991 Sb.), pak by byla výše finanční náhrady ještě nižší, protože podle této vyhlášky se např. zastavěné plochy a zahrady v hlavním městě Praze oceňují na 250 Kč/m², v Brně na 200 Kč/m², ve vyjmenovaných krajských a lázeňských městech na 150 Kč/m² a u dalších měst a obcí cena dále výrazně klesá. Výpočet náhrady za stavby s použitím nikoli podlahové plochy, ale obestavěného prostoru by velikost finanční náhrady za budovy také snížil. Celkově lze tedy konstatovat, že i použitá metodika výpočtu finanční náhrady je nekorektní, poškozující stát a navozující nerovné postavení restituentů – fyzických osob v porovnání s obdařenými církvemi a náboženskými společnostmi.

ZMV nastoluje nerovné podmínky i z hlediska požadavků na vydání majetku *in natura* a na finanční náhradu. Vydání majetku *in natura* musí být zdůvodněno a doloženo v každém jednotlivém případě. Pokud však jde o finanční náhradu, ZMV nestanoví, za co je náhrada poskytována a nelze se tudíž nijak domáhat ani určení toho, zda konkrétní majetek byl do ohodnocení pro účely finanční náhrady zařazen důvodně či nikoliv, a dokonce ani toho, zda majetek není nahrazen dvakrát – jednou naturálním vydáním a jednou v rámci finanční náhrady. Povinná osoba, u níž je uplatněn nárok na vydání, je tak zbavena jakékoliv možnosti obrany, že požadovaný majetek nelze vydat, neboť byl již zohledněn ve finanční náhradě.

28. Navrhovatelé z výše uvedených důvodů shrnují, že napadená **zákonná úprava paušální finanční náhrady**, která má být po dobu 30 let poskytována v zákoně vyjmenovaným 17ti obdařeným církvím, **je v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 78 Ústavy ČR, jakož i s čl. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny.**

C. Vyplácení příspěvku státu obdařeným církvím na podporu jejich činnosti

29. Podle § 17 odst. 1 ZMV má stát po dobu 17ti let ode dne nabytí účinnosti ZMV (tj. v letech 2013 až 2029) vyplácet obdařeným církvím (tj. těm, které jsou vyjmenovány v § 15

odst. 2 ZMV – viz legislativní zkratka „dotčená církev a náboženská společnost“ zavedená v § 15 odst. 1 ZMV) příspěvek na podporu jejich činnosti (dále jen „příspěvek“).

V prvních třech letech tohoto období (označovaného legislativní zkratkou eufemisticky jako „přechodné“) se výše příspěvku má rovnat částce poskytnuté obdařené církvi v roce 2011 na základě zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů (§ 17 odst. 2). Výše příspěvku se od 4. Roku tohoto období má každoročně snižovat o částku odpovídající 5 % částky vyplacené v 1. Roce tohoto období, tj. v roce 2013 (§ 17 odst. 3). Příspěvek se má vyplácet na kalendářní rok, a to vždy nejpozději do 31. Ledna kalendářního roku, na který je určen (§ 17 odst. 4). Příspěvek není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžitého plnění (§ 17 odst. 5 ZMV).

Důvodová zpráva motivy této zákonné úpravy objasňuje takto (str. 40): „Zjednáni o podobě vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi vyplynula potřeba církví a náboženských společností připravit se na dobu, kdy poprvé po více než 60 letech závislosti na státu budou své aktivity financovat samostatně. Aby přechod církví a náboženských společností ze systému státního příspěvku na systém samofinancování byl co možná nejplynulejší, byla učiněna dohoda o zavedení tzv. přechodného období, kdy stát bude církvím a náboženským společnostem po určitou dobu vyplácet příspěvek na platy duchovních a na provoz jako je tomu v současné době. (...) Institut přechodného období vytváří časový prostor, ve kterém by si církve a náboženské společnosti měly vytvořit dostatečnou hospodářskou základnu, která jim umožní samostatné financování. (...)“

Účelem zaváděného institutu přechodného financování je umožnit dotčeným církvím a náboženským společnostem přizpůsobit se – po více než 60 letech trvající majetkové závislosti na státu – nové ekonomické situaci, kdy stát již nadále přímo nefinancuje jejich duchovní, ani jim nepřispívá na úhradu dalších nákladů.“ (str. 62).

30. Popsaná zákonná úprava příspěvku tak v podstatě zachovává systém „hospodářského zabezpečení“ registrovaných církví a náboženských společností státem, uskutečňovaný do konce roku 2012 na základě zákona č. 218/1949 Sb. Tento zákon byl sice ustanovením § 19 ZMV zrušen (spolu s prováděcím nařízením vlády č. 566/2006 Sb., o úhradě osobních požitků duchovních církví a náboženských společností), princip státního financování určitých církví byl však napadenou zákonnou úpravou v podstatě zachován na poměrně dlouhé období 17 let.

31. Navrhovatelé napadené zákonné úpravě především vytýkají to, že se uplatňuje pouze vůči 17 církvím a náboženským společnostem, které jsou taxativně vyjmenovány v § 15 odst. 2 ZMV. Jde právě o ty církve a náboženské společnosti, kterým bylo přiznáno, resp. které využívaly podle zákona č. 3/2002 Sb., zvláštní právo na financování státem podle pravidel stanovených zrušeným zákonem č. 218/1949 Sb. (dále též jen „právo na státní financování“).

Toto zvláštní právo bylo sice s účinností od 1. 1. 2013 zrušeno (§ 23 ZMV), k proklamované ekonomické odluce státu a církví však nedošlo, neboť nová právní úprava § 17 ZMV na dobu 17 let zavedla v podstatě model státních církví a náboženských společností, tedy takových, které jsou z vůle zákonodárce vydržovány státem.

32. Zrušená právní úprava totiž – na rozdíl od úpravy platné – negarantovala žádné z registrovaných církví a náboženských společností, že jim budou v případě přiznání práva na státní financování státem poskytovány finanční prostředky bez ohledu na jakékoli okolnosti na straně státu nebo naopak na straně těchto církví a náboženských společností. Zrušená zákonná úprava se nevztahovala ani k žádné konkrétní církvi či náboženské společnosti.

Umožňovala také, aby církvi či náboženské společnosti, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv, tedy popř. včetně práva na státní financování, jí bylo toto oprávnění zrušeno v řízení zahájeném Ministerstvem kultury z důvodů uvedených v § 21 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, tj. pokud by přestala být bezúhonná, pokud by porušovala závažným způsobem nebo opakovaně závazky vůči státu nebo třetím osobám, nebo na základě podnětu orgánu státní správy podle jeho působnosti, v němž je doloženo závažné nebo opakované porušování právních povinností pro působení registrované církve a náboženské společnosti nebo dohody s tímto orgánem státní správy.

Oproti tomu platná právní úprava zavedla ve srovnání se zrušenou úpravou skutečné státní církevnictví. Církev a náboženské společnosti vyjmenované v § 15 odst. 2 ZMS mají totiž nejen bez ohledu na zdroje státu, ale zejména bez ohledu na své vlastní jednání zákonem garantovanou jistotu státních finančních příspěvků, aniž by byla v ZMV či v jiném právním předpise presumována jakákoliv okolnost, za níž by tyto církve mohly o tyto příspěvky přijít.

Obdařeným církvím se tedy státního příspěvku po dobu 17 let bude dostávat nejen bez ohledu na jejich společenskou relevanci (srov. Přihlášení se obyvatel České republiky k údajím o náboženském vyznání, resp. k příslušnosti k církvi a náboženské společnosti podle výsledků sčítání lidu, domů a bytů z let 1991, 2001 a 2011), ale zejména bez ohledu na to, zda a jak se tyto právnické osoby budou chovat, tedy zejm. Zda svojí činností nebudou porušovat zákony.

33. Napadená zákonná úprava příspěvku vůbec nebere na zřetel jiné registrované církve a náboženské společnosti, které nejsou uvedeny v seznamu dle § 15 odst. 2 ZMV. Přitom by některé z těchto opomenutých církví a náboženských společností podle úpravy platné do konce roku 2012 splnily podmínky pro přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv (viz § 11 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb.), ale nepodaly návrh na přiznání zvláštního práva na státní financování, neboť aktuálně nechtěly být hospodářsky na státu závislé. Tím, že napadená zákonná úprava z hlediska počtu státem financovaných církví pouze fixuje stav existující k 31. 12. 2012, ovšem diskriminuje nejen tyto jiné existující registrované církve (za změněných podmínek by se v budoucnu ve věci státního příspěvku mohly rozhodnout jinak), ale diskriminuje i církve, které teprve v průběhu onoho 17letého období vzniknou, resp. budou státem registrovány. Tyto již tedy nebudou mít ze státního financování žádný prospěch.

34. Stát se napadenou zákonnou úpravou státního příspěvku tedy rozhodl – stejně jako v případě paušální finanční náhrady – zahrnout do rámce pokračujícího státního financování registrovaných církví a náboženských společností pouze církve a náboženské společnosti vyjmenované v § 15 odst. 2 ZMV. Tyto se oproti ostatním církvím a náboženským společnostem (registrovaným i neregistrovaným) ocitají v privilegovaném právním postavení. Tím je vytvořena zákonná vazba státu na tyto konkrétní obdařené církve, která je podle čl. 2 odst. 1 Listiny nepřipustná.

35. Státem privilegované církve, vyjmenované v § 15 odst. 2 ZMV, tj. jednak osoby, které jsou v nich ustanoveny jako duchovní, jednak osoby hlásící se k takové obdařené církvi, mají zákonem poskytnuto ze strany státu dobrodíní podpory jejich činnosti (viz plný název příspěvku - § 17 odst. 1 ZMV), které je naopak odepřeno jiným církvím stojícím mimo tento exkluzivní výčet (jejich duchovním i prostým věřícím), resp. vůbec je toto dobrodíní odepřeno jiným občanům (ať vyznávajícím nějaké náboženské vyznání či víru nebo osobám bez vyznání). I z tohoto hlediska tak dochází k porušení rovnosti všech lidí v důstojnosti i v právech (čl. 1 Listiny) ve spojení s ústavním principem světského státu, tedy státu, který se nesmí vázat na náboženské vyznání (čl. 2 odst. 1 Listiny).

36. Vazba státu na privilegované církve a náboženské společnosti uvedené v § 15 odst. 2 ZMV je přitom ještě zesílena tím, že se jim dostává kumulovaně státní podpory jednak skrze paušální finanční náhradu (§ 15), jednak současně skrze příspěvek na podporu činnosti (§ 17). Obdaření těchto vybraných církví a náboženských společností masivní finanční státní podporou vytváří z těchto církví ekonomicky velmi silné subjekty, které pak mohou prosazovat jisté náboženské vyznání mnohem snadněji, než by tomu bylo bez této podpory. Tyto církve a náboženské společnosti tak již nejsou odkázány na své členy, resp. vyznavače jimi hlášeného náboženství, ale mohou pro svou činnost využívat i externích služeb (mediálních agentur, reklamy apod.) nabízených na komerčním základě. Takto státní mocí posílený vliv obdařených církví ovšem nemusí být nezbytně občanskou společností, resp. jednotlivci přijímán jako vítaný. To vše při platnosti zákonné normy, vycházejí z čl. 2 odst. 1 Listiny, podle níž stát nemůže provádět náboženskou nebo protináboženskou činnost (§ 4 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb.). „Prováděním náboženské činnosti“ je nejen přímé pořádání bohoslužby, vyučování, náboženských úkonů nebo zachovávání obřadu, ale nepochybně i neúčelová finanční podpora („příspěvek na podporu činnosti“) státu určité církvi či náboženské společnosti.

Navrhovatelé na tomto místě poukazují i na dosavadní judikaturu Ústavního soudu, který se z hlediska ústavních limitů státní moci ve vazbě na náboženství vyslovil zcela jednoznačně: „*Česká republika je založena na principu laického státu. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny je totiž stát založen na demokratických hodnotách a „nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“ Je tedy zřejmé, že Česká republika musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, tzn. především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů. Z citovaného článku dále vyplývá, že stát musí být oddělen od konkrétních náboženských vyznání.*“ (nález Pl. ÚS 6/02, č. 4/2003 Sb.)

Jinými slovy jakákoli zákonná úprava vztahu státu a církví (náboženských společností) musí brát zřetel na čl. 2 odst. 1 Listiny „*garantující náboženský pluralismus a náboženskou toleranci, respektive oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání (princip laického státu)*“ (nález Ústavního soudu vyhl. Pod č. 10/2008 Sb., bod 45).

37. Navrhovatelé na tomto místě shrnují, že napadená **zákonná úprava příspěvku na podporu činnosti, který má být 17 let poskytován v zákoně vyjmenovaným 17ti obdařeným církvím**, ústavním kautelám rovnosti lidí v důstojnosti a v právech a principu laického státu nevyhovuje a **je tudíž v rozporu s čl. 1 a čl. 2 odst. 1 Listiny.**

III.

Vzhledem ke všemu shora uvedenému navrhovatelé navrhuji, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), se zrušuje.

V Praze dne 18. února 2013

Lubomír Zaorálek v.r.
Bohuslav Sobotka v.r.
Jeroným Tejc v.r.
Jan Chvojka v.r.
Miroslava Strnadlová v.r.
Richard Dolejš v.r.
Igor Jakubčík v.r.
Dana Váhalová v.r.
Břetislav Petr v.r.
Václav Koubík v.r.
Václav Neubauer v.r.
Jiří Koskuba v.r.
Antonín Sed'a v.r.
Ivan Ohlídál v.r.
Petr Hulinský v.r.
František Novosad v.r.
Jiří Zemánek v.r.
Roman Váňa v.r.
Pavel Antonín v.r.
Karel Černý v.r.
Miroslav Váňa v.r.
Josef Tancoš v.r.
Petr Zgarba v.r.
Vladimíra Lesenská v.r.
Jaroslav Krákora v.r.
Robin Böhnisch v.r.
Roman Sklenák v.r.
Vlasta Bohdalová v.r.
Václav Klučka v.r.
Jiří Krátký v.r.
Jaroslav Vandas v.r.
Adam Rykala v.r.
Jiří Petrů v.r.
Pavel Holík v.r.
Jaroslav Foldyna v.r.
Jan Hamáček v.r.
Jan Babor v.r.
Hana Orgoníková v.r.
Václav Votava v.r.
Ladislav Velebný v.r.
Pavel Ploc v.r.
Stanislav Huml v.r.
Josef Smýkal v.r.
Miroslav Svoboda v.r.
Josef Novotný v.r.
Alfréd Michalík v.r.
Milan Urban v.r.