



US19034241

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0007402/19

Odesílatel: Jakub Kříž - JUDr. JAKUB KŘÍŽ, Ph.D.,
advokátVěc: Návrh na zrušení § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., eventuálně na zrušení zákona č.
125/2019 Sb.

Doručeno: 24. 5. 2019 5:49:08

K Rukám:

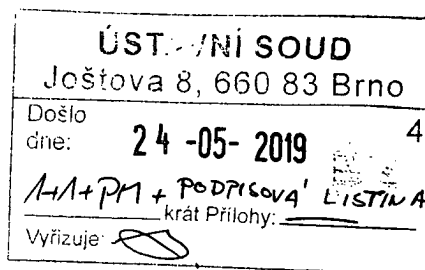
ID zprávy: DZ-91229

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: kz73igd

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

**Nepředchází**

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Zdani-ni-navrh-senatoru-dat.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Zdani-ni-navrh-senatoru-dat.pdf		
Příloha je validní	Plna--moc-pro-zastupova-ni--pr-ed-U-stavni-m-soudem---konverze-2019-05-23.pdf		
Podpis je platný	Plna--moc-pro-zastupova-ni--pr-ed-U-stavni-m-soudem---konverze-2019-05-23.pdf	T=advokát, SERIALNUMBER=P142071, G=Jakub, SN=Kříž, CN="JUDr. Jakub Kříž, Ph.D.", OU=1, OU=ev. č. ČAK 15195, O="JUDr. JAKUB KŘÍŽ, Ph.D., advokát [IČ 72695633]", OID.2.5.4.97=NTRCZ-72695633, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	Podpisova--listina---konverze-2019-05-23.pdf		
Podpis je platný	Podpisova--listina---konverze-2019-05-23.pdf	T=advokát, SERIALNUMBER=P142071, G=Jakub, SN=Kříž, CN="JUDr. Jakub Kříž, Ph.D.", OU=1, OU=ev. č. ČAK 15195, O="JUDr. JAKUB KŘÍŽ, Ph.D., advokát [IČ 72695633]", OID.2.5.4.97=NTRCZ-72695633, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Podpis je platný	contentMessage.zfo	SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ

DATOVOU SCHRÁNKOU

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno 2
ID dat. schr.: z2tadw5

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	24 -05- 2019 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje	

Ke sp. zn. soudu: *nepředchází*

Naše zn.: 2019-0007

V Praze dne 21. května 2019

Nepředchází

Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení

podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy

Navrhovatelé: skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dle podpisové listiny), za kterou jedná senátor Ing. Petr Šilar

Právně zastoupeni: **JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem** se sídlem Týnská 12, 110 00 Praha 1, ev. č. ČAK 15195, datová schránka kz73igd

Účastníci řízení: **1) Senát Parlamentu České republiky**
2) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: a) v dispozici vlády ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu
b) v dispozici Veřejného ochránce práv ve smyslu § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu

Návrh na zrušení ustanovení § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „s výjimkou finanční náhrady“, eventuálně na zrušení zákona č. 125/2019 Sb., kterým se mění 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) a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů

Přílohy:

- Podpisová listina
- Plná moc právního zástupce

Obsah

I.	Shrnutí argumentace navrhovatelů	4
I.A.	Ústavněprávní východiska	4
I.B.	Stručné shrnutí ústavněprávní argumentace	6
II.	Obsah zákona č. 125/2019 Sb. a průběh legislativního procesu	7
II.A.	Obsah zákona	7
II.B.	Vybrané fáze legislativního procesu	8
III.	Procesní rámec řízení	9
III.A.	Legitimace navrhovatelů	9
III.B.	Další poznámky	10
IV.	Právní povaha finanční náhrady	10
IV.A.	Zákonná konstrukce vzniku nároku	10
IV.B.	Kvalifikace finanční náhrady jako existujícího individualizovaného nároku	11
1.	Způsobilost finanční náhrady stát se nárokem ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě	11
2.	Existence konkrétního a individuálního majetkového nároku	13
3.	Konzumované účinky § 15 odst. 1, 2 jakožto <i>normy opatření</i>	15
4.	Vznik nároku v účetní a daňové praxi	17
IV.C.	Restituční povaha finanční náhrady	20
IV.D.	Obecný imperativ přiměřenosti finanční náhrady	21
1.	Přiměřenost jako interval mezi finanční náhrady	21
2.	Přiměřenost finanční náhrady v kontextu metod zmírňování majetkových křivd	21
3.	Přiměřenost finanční náhrady s ohledem na současné ekonomické podmínky	23
IV.E.	Přiměřenost finanční náhrady cenám obvyklým	24
1.	K otázce rozsahu původního majetku církvi	25
2.	Ocenění původního majetku církvi	26
V.	Zákon jako nástroj snížení existujícího nároku	29
V.A.	Význam úmyslu zákonodárce pro posouzení ústavnosti právního předpisu	29
V.B.	Intence zákonodárce naplnit Ústavu	29
V.C.	Existence důvodů pro zásah do základního práva a právní jistoty	29
V.D.	Zvažování důvodů pro změnu právní úpravy s ohledem na intertemporální aspekt	30
V.E.	Důvody skutečně tvrzené	30
1.	Přiměřenost jako arbitrární kategorie	30
2.	Snížení finanční náhrady jako sankce za naturální restituci	31
3.	Zákon o majetkovém vyrovnání „schválen hlasem trestně stíhaného poslance“	33
VI.	Snížení nároku zákonem jako protiústavní zásah	34
VI.A.	Ústavní požadavky na předpis snižující nárok ve světle zákazu pravé retroaktivity	35
1.	Přípustnost nepravé retroaktivity a zákaz pravé retroaktivity	35
2.	Výjimky z přípustnosti nepravé a zákazu pravé retroaktivity	36
VI.B.	Podstata protiústavnosti snížení nároku	37
1.	Kolize retroaktivní změny zákona a legitimního očekávání oprávněných církví	37
2.	Posouzení existence důvodů pro přípustnost pravé retroaktivity	38

3. Odlišení od případu tzv. solárních odvodů	41
VII. In eventum: Zákon č. 125/2019 Sb. zakládá daňovou nerovnost.....	43
VII.A. Ústavní meze daňového zákonodárství	43
VII.B. Daňová povinnost v kontextu imperativu rovného zacházení.....	44
VII.C. Protiústavnost spočívající v porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. čl. 14 Úmluvy.....	44
1. Církev jako jediná zdaněná skupina oprávněných osob v restitučních procesech	45
2. Finanční náhrada jako jediný zdaňovaný příjem z bezúplatného nabytí věci mezi veřejně prospěšnými poplatníky	46
3. Neodůvodněná nerovnost dopadů na dotčené církve	48
VIII. Formulace petitu	48

I. Shrnutí argumentace navrhovatelů

I.A. Ústavněprávní východiska

1. Česká republika v letošním roce oslaví výročí 30 let od Sametové revoluce, jež byla počátkem přechodu k demokracii a právnímu státu po 41 letech vlády komunistické ideologie. Ústavodárce zásadní odklon od totalitního státu deklaroval v článku 1 odst. 1 Ústavy, dle kterého je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Zákonodárce svá východiska vymezil prostřednictvím zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, v jehož preambuli kupříkladu konstatoval, že Komunistická strana Československa, její vedení i členové jsou odpovědní za způsob vlády v naší zemi v letech 1948 - 1989, a to zejména za **programové ničení tradičních hodnot evropské civilizace, za vědomé porušování lidských práv a svobod, za morální a hospodářský úpadek provázený justičními zločiny a terorem proti nositelům odlišných názorů, nahrazením fungujícího tržního hospodářství direktivním řízením, destrukcí tradičních principů vlastnického práva, zneužíváním výchovy, vzdělávání, vědy a kultury k politickým a ideologickým účelům a bezohledným ničením přírody**. Ústavní soud se k tomuto náhledu připojil nespočtem nálezů, v nichž vyzdvihl myšlenku **materiálního právního státu a hodnotové diskontinuity s předchozím komunistickým právem**.

2. Ač se to v posledních 30 letech jevílo samozřejmým, navrhovatelé považují za důležité na úvod konstatovat, že **restituční a rehabilitační procesy nejsou politickou hříčkou v rukou momentální politické většiny**, nýbrž důsledkem skutečnosti, že komunistický režim porušoval lidská práva i své vlastní zákony [§ 1 zákona č. 480/1991 Sb., o době nesvobody].

3. Na tato východiska totiž dosavadní restituční a rehabilitační zákony, včetně zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“), navázaly. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že ani současná účast komunistické strany ve vládní většině v Poslanecké sněmovně **není důvodem pro relativizaci uvedeného hodnocení či přímo základem pro revizi proběhlých a probíhajících restitučních a rehabilitačních procesů**.

4. Zákon o majetkovém vyrovnání měl za cíl částečnou nápravu některých majetkových křivd spáchaných komunistickým režimem na církvích a náboženských společnostech (dále jen „církvích“; toliko pro účely zjednodušení textu pod tento pojem podřazujeme i Federaci židovských obcí v České republice) a vytvoření podmínek pro hospodářskou odluku církví od státu. Do té doby v zásadě panoval stav jednostranně nastavený komunistickou státní mocí, tehdy s cílem podřídit církve i jednotlivé duchovní totální státní kontrole: souběžně s vyvlastněním veškerého hospodářského majetku církví byly tyto učiněny závislými na přímém financování platů duchovních státem v kombinaci s tzv. státním souhlasem na základě zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem.

5. K přijetí zákona o majetkovém vyrovnání došlo po více než dvaceti letech politických jednání. Navrhovány byly prakticky všechny myslitelné varianty: od zařazení církví do existujícího režimu naturální restituce podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (dále jen „zákon o půdě“), přes tzv. výčtové zákony, výplatu náhrady ve formě dlouhodobé renty až po posílení financování církví z veřejných prostředků namísto naturální restituce. V nejvypjatější době, kdy byly zpochybňovány samotné nároky církví a majetkové narovnání mezi státem a církvemi se stávalo předmětem agresivních předvolebních kampaní, vyslovil Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), že „[d]louhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“

6. V roce 2012 (po 5 letech veřejné debaty o jeho konkrétní podobě) byl v řádném legislativním procesu přijat návrh zákona, který v mezích možností státu a s přihlédnutím k principu minimalizace dopadů na třetí subjekty kombinuje naturální restituci a finanční náhradu, a komplementárně k tomu ukončuje financování „osobních požitků duchovních“ a jiných věcných nákladů spojených „s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou“ státem (srov. zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů). Navrhovatelé netvrdí, že konkrétní parametry zákona o majetkovém vyrovnání představují jediný možný ústavně souladný či dokonce ideální způsob vypořádání vztahů mezi státem a církvemi. Za ideální by považovali toliko stav, kdy by vývoj demokratického a právního státu v Československu nebyl přerušen zločinnými režimy nacistickým a komunistickým, a k přijímání restitučního a rehabilitačního zákonodárství by tak nemuselo vůbec dojít. Přesto podoba, v jaké byl zákon přijat, nepochybně představuje rozumné a vyvážené řešení, plně v mezích judikatury Ústavního soudu a principů právního státu.

7. Zákon o majetkovém vyrovnání byl jako celek podroben ústavnímu přezkumu nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. května 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.). Návrhy na zrušení zákona o majetkovém vyrovnání v sobě koncentrovaly celé spektrum námitek, **s nimiž se Ústavní soud vyčerpávajícím způsobem vyrovnal a sporná tvrzení již jednou vyvrátil.** Je příznačné, že ve sněmovní rozpravě tyto námitky opět zaznívaly na podporu zákona č. 125/2019 Sb., kterým se mění 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) a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 125/2019 Sb.“) znovu v plném rozsahu a v nezměněné podobě.

8. Za situace, kdy ústavnost zákona o majetkovém vyrovnání, včetně konstrukce finanční náhrady, byla Ústavním soudem potvrzena, je vyloučeno, aby zároveň – bez změny skutkového a právního stavu – existovaly ústavně relevantní důvody pro retroaktivní snížení finanční náhrady.

I.B. Stručné shrnutí ústavněprávní argumentace

9. Navrhovatelé své přesvědčení o protiústavnosti zákona č. 125/2019 Sb. opírají o zjištění, že ani předkladatelé zákona, ani vláda netvrdí, že by se mělo ve skutečnosti jednat o zákon – v ústavněprávním smyslu – daňový. Naopak netají se tím, že jediným cílem zákona je snížení restituční finanční náhrady. **Nárok na finanční náhradu však již na základě zákona o majetkovém vyrovnání oprávněným církvím vznikl a jejich snížení tak přichází retroaktivně.** Splátky (jedné konkrétní celkové finanční náhrady) nelze již z definice zaměňovat s eventuálními nároky, jež by vznikaly postupně nově každým rokem a měly by tak charakter pravidelné dotace.

10. Ústavní soud přitom již v minulosti důsledně odlišil případy, kdy zákonodárce dle své politické úvahy změní či zvýší daňovou zátěž od případů, kdy se jedná o uvalení daně toliko formálně (podle názvu) a **skutečným záměrem je jednostranné snížení existujícího nároku třetí osoby vůči státu.** V takovém případě se jedná o natolik intenzivní zásah do majetkových práv, že by musely být splněny **mimořádně přísné podmínky ospravedlňující jinak ústavně nepřipustnou pravou retroaktivitu.** Takové podmínky nejen, že objektivně nenastaly, ale vládní většina zformovaná v Poslanecké sněmovně (a další poslanci) jejich existenci prakticky ani nepředstírá. Politická dohoda třech stran nesoucích vládní odpovědnost přitom ke zhojení protiústavnosti zjevně nepostačuje.

11. Stručně řečeno, pokud by vládní většina v Poslanecké sněmovně provedla svůj záměr snížit finanční náhradu přímo a legislativně „čistým“ způsobem, učinila by tak novelou § 15 odst. 2 zákona o majetkovém vyrovnání, kde by došlo ke změně přiznaných částek finanční náhrady. Retroaktivní účinek takové novely by byl zřejmý i zcela laickým pohledem. **Zákonem č. 125/2019 Sb. je však dosaženo stejného účinku,** jež však, podle náhledu vládní většiny v Poslanecké sněmovně, má tu výhodu, že jakožto zákon „daňový“ poskytuje toliko minimální prostor pro přezkum Ústavním soudem.

12. Zákon č. 125/2019 Sb. tak představuje zásadní a zjevné vybočení zákonodárce z mezí ústavnosti. **Porušuje přitom především zákaz retroaktivity zákona** plynoucí z principů právního státu dle s čl. 1 odst. 1 Ústavy a práva na ochranu vlastnictví čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu.

13. Nelze přehlédnout, že i pokud by na zákon č. 125/2019 Sb. bylo nahlíženo jako na zákon skutečně daňový, zavádí se jím manifestní **nerovnost mezi dotčenými církvemi a ostatními restituenty,** neboť restituční náhrady podle předchozích zákonů dosud dani nepodléhaly.

14. Přístup předkladatelů a vlády k návrhu zákona č. 125/2019 Sb. je pak ilustrován natolik neodborným legislativně-technickým zásahem do § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., zákon o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. (dále jen „zákon o daních z příjmů“), až bylo nezáměrně **zasaženo do koncepce zdaňování příjmů z bezúplatného nabytí věci** u veřejně prospěšných poplatníků. Netoliko, že finanční náhrada by nově měla podléhat dani na základě vytvořené *výjimky z výjimky*, ale neobratnou přesmyčkou byly nově z předmětu daně vyloučeny všechny příjmy z bezúplatného nabytí věci u veřejně prospěšných poplatníků, které dosud dani podléhaly.

Tím vznikl další nečekaný rozměr ústavně neobhajitelné nerovnosti zavedené zákonem č. 125/2019 Sb.: nenastal stav, kdy by se finanční náhrada toliko „zařadila“ mezi standardně zdaňované příjmy, nýbrž zároveň všechny ostatní příjmy z bezúplatného nabytí věci ostatních veřejně prospěšných poplatníků byly z vymezení předmětu daně vyjmuty. Finanční náhrada tak je jediným příjmem z bezúplatného nabytí věci, který má dani podléhat, a to zjevně bez důvodu, který by tuto nerovnost obhájil.

15. V tomto ohledu zákon č. 125/2019 Sb. porušuje čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. čl. 14 Úmluvy, v dimenzi rovnosti akcesorické a čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Paktu v dimenzi rovnosti neakcesorické.

II. Obsah zákona č. 125/2019 Sb. a průběh legislativního procesu

II.A. Obsah zákona

16. Napadený zákon představuje dílčí rušící novelizaci zákona o majetkovém vyrovnání a měnící novelizaci zákona o daních z příjmů. V rozhodném rozsahu je text zákona č. 125/2019 Sb. následující:

ČÁST PRVNÍ

Změna zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi

Čl. I

V § 15 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), se odstavec 6 zrušuje.

ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o daních z příjmů

Čl. II

V § 18a zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., se v odstavci 1 písmeno f) za slovem „věci“ doplňují slova „s výjimkou finanční náhrady“.

ČÁST TŘETÍ

Účinnost

Čl. III

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2020.

17. Novelizované ustanovení zákona o daních z příjmů tak ve znění posléze účinném zní:

§ 18a

Zvláštní ustanovení o předmětu daně veřejně prospěšných poplatníků

(1) U veřejně prospěšného poplatníka nejsou předmětem daně

[...]

f) příjmy z bezúplatného nabytí věci s výjimkou finanční náhrady podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

II.B. Vybrané fáze legislativního procesu

18. Návrh zákona byl jako poslanecký návrh skupiny komunistických poslanců rozeslán jako tisk 38 dne 20. prosince 2017.

19. Vláda k návrhu zaujala souhlasné stanovisko dne 12. ledna 2018, a to výslovně s vědomím, že „navržené řešení může být napadeno u Ústavního soudu s ohledem na možný zásah do legitimního očekávání církví a náboženských společností. [...] [V]zhledem k pochybnostem o použitém způsobu výpočtu a výši finančních náhrad považuje návrh zákona za věcně správný.“

20. Navrhovatelé k uvedenému podotýkají, že citovaná poslední věta má představovat jediné věcné odůvodnění stanoviska vlády k takto zcela zásadnímu návrhu, u nějž sama vláda připouští ústavněprávní pochybnosti. Souhlasné stanovisko přijala vláda i přesto, že gesční Ministerstvo kultury vyjádřilo s návrhem nesouhlas pro jeho protiústavnost s odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Ministerstvo financí sice vyslovilo s návrhem souhlas, ale zároveň (vnitřně rozporně) popsalo pochybnosti o ústavnosti návrhu a doporučilo jeho předložení Legislativní radě vlády k dalšímu posouzení.

21. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 23. ledna 2019 na 26. schůzi a následně zaslán Senátu. V rámci projednávání v Senátu přijal garanční Ústavněprávní výbor dne 20. února 2019 usnesení, v němž doporučil návrh zákona zamítnout. Stejně tak Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu svým usnesením ze dne 14. února 2019 doporučil návrh zákona zamítnout.

22. Senát na své 6. schůzi dne 27. února 2019 návrh zákona zamítl a **výjimečně přijal k návrhu doprovodné usnesení č. 112** ve znění:

Senát

I. konstatuje, že

- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky na návrh komunistických poslanců jednostranně změnila dohodnuté podmínky vypořádání mezi Českou republikou a církvemi a náboženskými společnostmi tím, že dodatečně schválila zdanění náhrad církvím a náboženským společnostem;

- schválení návrhu zákona, kterým se dodatečně mění zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi představuje porušení základních principů právního státu.

II. považuje schvalování takových návrhů zákona za neslučitelné s tvorbou demokratického právního řádu a s řádnou péčí o zachování právního státu.

III. pověřuje předsedu Senátu, aby toto usnesení zaslal předsedovi Poslanecké sněmovny.

23. Poslanecká sněmovna návrh projednala dne 23. dubna 2019 na své 28. schůzi a návrh zamítnutý Senátem schválila.

24. Prezident republiky zákon podepsal dne 2. května 2019. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 16. května 2019.

25. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. června 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 25, apeloval na zákonodárce, aby se případnou protiústavností zákonů důsledně zabývali právě již v průběhu legislativního procesu a v rámci parlamentní debaty a nemuseli pak již platnou právní úpravu napadat před Ústavním soudem. Navrhovatelé chtějí Ústavní soud ujistit, že na půdě Senátu byla ústavním aspektům zákona č. 125/2019 Sb. věnována mimořádná pozornost, o čemž jednak svědčí zamítnutí návrhu zákona přesvědčivou a politicky různorodou většinou pléna Senátu, jednak přijetí doprovodného usnesení.

III. Procesní rámec řízení

III.A. Legitimace navrhovatelů

26. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněna podat skupina nejméně 17 senátorů. Návrh skupiny senátorů musí být podepsán požadovaným počtem poslanců nebo senátorů. K tomu navrhovatelé odkazují na podpisový arch v příloze návrhu.

27. Navrhovatelé si nejsou vědomi, že by v době podání návrhu existovala překážka *litispence* nebo překážka *rei iudicatae* ve smyslu § 35 odst. 1, odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

28. V době podání návrhu není dána ani nepřipustnost návrhu ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu pro pozbytí platnosti napadeného zákona či referenčního ústavního zákona.

29. Stran formálních podmínek projednatelnosti (v širším smyslu přípustnosti) návrhu navrhovatelé především zmiňují skutečnost, že napadený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 16. května 2019, přičemž účinnost zákona je stanovena až na 1. leden 2020. Ústavní soud pravidelně zdůrazňuje svou roli funkčního ochránce ústavnosti a odmítá rozhodovat ve sporech akademických. Je zřejmé, že v době podání návrhu zákon č. 125/2019 Sb. ještě bezprostřední účinky nevyvolává. Zároveň čistě teoreticky nelze vyloučit, že v období legismakance může dojít ještě k dalším legislativním změnám, které odporované účinky zákona změní či odstraní. V obecných pochybnostech, zda zákon před nabytím účinnosti může být předmětem přezkumu Ústavním soudem, odkazují navrhovatelé na text

ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu, který za rozhodné kritérium pro posouzení přípustnosti zahájení řízení označuje toliko *platnost* zákona, nikoliv také jeho *účinnost*, a především na smysl abstraktního ústavního přezkumu, kterým je odstranění protiústavního předpisu z právního řádu, z pohledu adresátů pak zamezení dopadů jeho účinků do jejich právní sféry. Tím spíše nejde proti smyslu ústavního přezkumu požadavek, aby tento byl zahájen ještě v době *legisvakance*. V ideálním případě, aby účinky protiústavního zákona včasným derogačním zásahem vůbec nenastaly, tedy aby byl zrušen ještě před nabytím účinnosti. V daném případě je zřejmé, že účinnost zákona č. 125/2019 Sb. je dána objektivně a je vysoce pravděpodobné, že bez dalšího, pouhým plynutím času, nastane. Navrhovatelé poukazují na korespondující praxi Ústavního soudu plynoucí např. z nálezů sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. prosince 2017 (8/2018 Sb.).

III.B. Další poznámky

30. S ohledem na žádoucí srozumitelnost a přehlednost návrhu označuje argumentace navrhovatelů jako tvrzený protiústavní akt „zákon č. 125/2019 Sb.“. S ohledem na možnou diferenciaci důvodů protiústavnosti a při vědomí navrhovatelů o tom, že novela zákona nemá samostatnou právní existenci, je přesné vymezení návrhu popsáno v části VIII. Formulace petitu.

IV. Právní povaha finanční náhrady

IV.A. Zákonná konstrukce vzniku nároku

31. Zákon o majetkovém vyrovnání stanoví, že finanční náhradu obdrží dotčená církev, „která neodmítne uzavřít se státem smlouvu o vypořádání podle § 16“ (§ 15 odst. 1 zákona). Podmínky pro vznik nároku na finanční náhradu zákon stanovil dvě: (1) uvedení dotčené církve ve výčtu § 15 odst. 2 zákona a (2) neodmítnutí uzavřít smlouvu o vypořádání podle § 16 zákona.

32. Podle nálezů sp. zn. Pl. ÚS 10/13 tak zákon zakládá „podmíněný nárok na finanční náhradu“ (bod 232), přičemž tento nárok „je zjevně založen § 15 odst. 1, 2, a to ex lege, při splnění té podmínky, že církev neodmítne uzavřít se státem smlouvu o vyrovnání“ (bod 276).

33. Doktrína dospívá k názoru, který zcela koresponduje se závěry Ústavního soudu, a sice že „[p]ohledávka za státem ve výši celé částky finanční náhrady vzniká [...] okamžikem, kdy jsou naplněny podmínky podle § 15 odst. 1 zákona“ [Kříž, J. – Valeš, V. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Komentář. C. H. Beck., Praha, 2013, s. 279.]. „Nárok na finanční náhradu vznikl ex lege, avšak za podmínky, že dotčená církev a náboženská společnost neodmítne uzavření smlouvy o vypořádání“ [Jäger, P. – Chocholáč, A. Zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2015, s. 166].

34. K tomuto řešení lze dospět také při použití gramatického výkladu zákona. Třicet po sobě jdoucích ročních plnění označuje zákon jako roční splátky: „Finanční náhrada se vyplatí ve třiceti bezprostředně po sobě následujících ročních splátkách“ (§ 15 odst. 3

zákona). Pojmový rozdíl mezi splátkou existujícího nároku a nárokem, který vzniká opakovaně v budoucnu, je notorieta. Komparativně lze tento nárok zjevně odlišit například od sociálních dávek a důchodů či (několikaletých) schémat veřejných podpor podnikatelského prostředí. Odložená splatnost již existujícího nároku však na jeho podstatě ničeho nemění.

IV.B. Kvalifikace finanční náhrady jako existujícího individualizovaného nároku

1. Způsobilost finanční náhrady stát se nárokem ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě

35. Finanční náhrada není pouhým neurčitým výhledem či politickým příslibem postupu státu v budoucnu. Naopak je ústavně chráněným nárokem ve smyslu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Judikatura Ústavního soudu pracuje s pojmem „legitimní očekávání“ ve dvou (ústavně relevantních) významech:

(a) Legitimní očekávání jako obecný korelát ochrany důvěry v právo

36. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že **princip ochrany legitimního očekávání** (ve smyslu ochrany důvěry v právo) **je pevně svázán s principy právního státu**, a plyne tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud již například opakovaně odkázal na širší právně-filosofické závěry, že jsou-li nejisté hranice legitimních očekávání založených na zákonu, je nejistá i svoboda (a to dle Rawls, J., *Teorie spravedlnosti*, Praha, Victoria Publishing, 1995, s. 145). Ochrana legitimního očekávání je integrální součástí vlády práva. Předpokladem právního státu a zároveň právní jistoty, jako jednoho z jeho atributů, je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo, na jejímž základě může v reálném čase plánovat a realizovat své zájmy. Je zřejmé, že na právní jistotu a upevňování důvěry v právo má srovnatelně negativní vliv jak náhlá změna pravidel [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. března 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)], tak nepřijetí předvídaných pravidel [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 74]. V judikatuře Ústavního soudu se objevuje pojem legitimního očekávání v širším smyslu variabilně v kontextu určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy, resp. interpretace a aplikace práva (typicky pak praxe výkonu státní moci).

(b) Legitimní očekávání jako majetkový nárok

37. Vedle toho (nejen) Ústavní soud poskytuje **ochranu legitimnímu očekávání ve smyslu majetkového nároku**. Ten spadá specificky pod ochranu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (i čl. 11 Listiny). Podle uvedeného článku Úmluvy platí, že „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“ Pojem „majetek“ obsažený

v první části čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Může zahrnovat jak „existující majetek“, tak **různé majetkové hodnoty včetně pohledávek**, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout účinného užívání vlastnického práva. Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Ústředním pravidlem při zvažování aplikovatelnosti čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit majetkový zájem chráněný čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě [Iatridis proti Řecku [GC], rozsudek ze dne 25. března 1999, č. 31107/96, odst. 54; Beyeler proti Itálii [GC], ze dne 5. ledna 2000, č. 33202/96, odst. 100; Broniowski proti Polsku [GC], ze dne 22. června 2004 č. 31443/96, odst. 129; Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku [GC], ze dne 11. ledna 2007, č. 73049/01, odst. 63].

38. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě v interpretaci Evropského soudu pro lidská práva neukládá členským státům obecný závazek navracet majetek, který na ně byl převeden před ratifikací Úmluvy. Ani nepředstavuje omezení členských států při stanovení rozsahu majetkových restitucí a určení podmínek, za kterých bude majetek navrácen původním vlastníkům [Jantner proti Slovensku, rozsudek ze dne 4. března 2003, č. 39050/97, odst. 34]. Vypořádání historického majetku církví v českém právním prostředí v tomto představuje případ specificky pojednaný v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, a to před přijetím zákona o majetkovém vyrovnání, ovšem jeho obecné závěry k otázce ústavněprávní povahy legitimního očekávání platí nadále, zvláště pokud **následný zákon o majetkovém vyrovnání nároky církví podstatně precizoval a individualizoval**.

39. Navrhovatelé si jsou vědomi, že stát má při koncipování restitučního zákonodárství široký prostor pro diskreci (margin of appreciation), v němž hrají roli historické faktory, specifika dotčeného období, existující problémy politické, hospodářské a sociální přeměny, rozsah sporných nároků či potřeba komplexního politického rozhodnutí [srov. Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96 odst. 155-163]. Evropský soud pro lidská práva připustil, že v situacích, jejichž řešení vyžaduje přijetí zákona s výraznými ekonomickými dopady, musí mít vnitrostátní orgány (pro účely aplikace Úmluvy) značnou diskreci nejen při výběru opatření pro ochranu a regulaci vlastnických vztahů, ale rovněž volbě odpovídající doby k jejich provedení. Výběr těchto opatření může zahrnovat i nezbytná rozhodnutí omezit výši kompenzace za zabavený majetek na úroveň nižší, než je jeho tržní cena. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu tedy nezaručuje právo na plnou kompenzaci ve všech případech [odst. 182; s odkazem na rozsudek James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, odst. 54].

40. Na druhou stranu však, pokud smluvní stát po ratifikaci Úmluvy (Protokolu) přijme právní úpravu umožňující obnovu vlastnictví vyvlastněného majetku (resp. jeho kompenzaci), **zakládá tento zákon nové majetkové právo pod ochranou čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě**. Totéž platí ve vztahu k opatřením týkajícím se restituce nebo kompenzace majetku, která plynou ze zákona přijatého před ratifikací Úmluvy (Protokolu), pokud tento zákon zůstává v účinnosti i po ratifikaci Úmluvy (Protokolu).

Uvedené závěry tak, jak již bylo řečeno, nepředstavují nějakou specialitu vztahující se toliko k zákonu o majetkovém vyrovnání, nýbrž jsou vlastní i předchozímu restitučnímu zákonodárství [Broniowski proti Polsku [GC], ze dne 22. června 2004, č. 31443/96, odst. 125; Maltzan a další proti Německu [GC], ze dne 2. března 2005, č. 71916/01, 71917/01 a 10260/02, odst. 74(d); Kopecký proti Slovensku [GC], ze dne 28. září 2004, č. 44912/98, odst. 35(d)].

41. Co jako specifikum k finanční náhradě jakožto obecného majetkového nároku přistupuje, je její ústavní relevance z hlediska aspektů vyjádřených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, neboť představuje **naplnění závazku ochrany základních práv a svobod plynoucích z čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 2 Listiny**. Zákon o majetkovém vyrovnání totiž bezprostředně (cíleně) mění právní stav, který byl Ústavním soudem definován jako protiústavní, tj. za situace, kdy byly církve přímo financovány státem podle zákona č. 218/1949 Sb.. S ohledem na původní účel zákona č. 218/1949 Sb. přetrvával klíčový prvek diskrece státu o míře „hospodářského zabezpečení“ církví. „Uvedený stav [do 31. 12. 2012] při absenci rozumného vypořádání historického církevního majetku, **kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti nadále dominantním zdrojem příjmů dotčených církví a náboženských společností**, navíc bez zjevné vazby na výnosy ze zadržovaného historického majetku církví, tak ve svých důsledcích porušuje čl. 16 odst. 1 Listiny co do volnosti projevit víru ve společnosti veřejným působením a tradičními formami nábožensky motivovaných obecně prospěšných aktivit s využitím příslušných historicky formovaných ekonomických zdrojů, a zvláště pak čl. 16 odst. 2 Listiny, a to v hospodářské složce církevní autonomie“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 104].

2. Existence konkrétního a individuálního majetkového nároku

42. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) připomněl, že „k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva judikoval, že z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem, anebo je **individualizovatelný přímo na základě právní úpravy**“.

43. Navrhovatelé mají za to, že se v případě finanční náhrady jedná o typický příklad nároku existujícího a dostatečně individualizovaného, neboť splňuje pravidelné náležitosti nároku spadajícího pod ochranu čl. 11 a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě:

- a. Nárok byl založen z vůle veřejné moci, a to
- b. projevené ve formě zákona (nejsrozumitelnější a nejpřístupnější forma, ve srovnání např. s aplikační praxí, kterou je třeba analyzovat),
- c. individualizovaný co do subjektů (věřitel a dlužník)
- d. i co do obsahu (výše finanční náhrady) a
- e. jeho existence je nesporná (není předmětem soudního sporu)
- f. a subjekt (věřitel) je v dobré víře.

44. Pokud by snad Ústavní soud dospěl k závěru, že nárok není založen (přímo) zákonem, poukazují navrhovatelé na uzavřené smlouvy ve smyslu § 16 zákona o majetkovém

vyrovnání. Jakkoliv smyslem konceptu legitimního očekávání není působit v horizontálních závazkových vztazích, v případě smluv § 16 se jedná o smlouvy, v nichž na jedné straně vystupuje stát. **Jako takové jsou smlouvy rovněž ve smyslu judikatury Ústavního soudu „výronem vůle státu“ a ochrana legitimního očekávání svědčí i nárokům jimi založeným** [srov. II. ÚS 531/06, body 26 a 27].

45. Recentní judikatura Ústavního soudu o vzniku individualizovaného legitimního očekávání dotčených církví nepochybuje: „Paušální finanční vypořádání podle § 15 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi je tak součástí zmírnění majetkových křivd (tam, kde zákonodárce o možnosti vydání majetku z různých důvodů nerozhodl), přičemž jeho realizace v ročních splátkách byla podmíněna souhlasem dotčených církevních subjektů vyjádřeným ve smlouvě o vypořádání podle § 16 tohoto zákona (v tomto případě je založeno do budoucna též ono legitimní očekávání spočívající v důvěře v právo, které by dlužník – stát mohl v budoucnu měnit). Při ústavně konformním výkladu tohoto právního institutu proto nutno vycházet z toho, že **nejde pouze o rozhodnutí zákonodárce, nýbrž i o následné uzavření předmětných smluv** (jeho *occasio legis*), **zakládající legitimní očekávání obou stran, že dosažená dohoda bude dodržována jako výsledek jednání s dotčenými církevními subjekty**“ [nález sp. zn. III. ÚS 3397/17 ze dne 29. ledna 2019, bod 37].

46. Navrhovatelé pro případ právního důrazu Ústavního soudu právě na smluvní (závazkový) charakter finanční náhrady navrhuji přihlédnout ke sdělení Ministerstva kultury č. 55/2013 Sb., o uzavření smluv o vypořádání mezi Českou republikou a Apoštolskou církví, Církví adventistů sedmého dne, Církví bratrskou, Církví československou husitskou, Církví řeckokatolickou, Církví římskokatolickou, Českobratrskou církví evangelickou, Evangelickou církví augsburského vyznání v České republice, Evangelickou církví metodistickou, Federací židovských obcí v České republice, Jednotou bratrskou, Luterskou evangelickou církví a. v. v České republice, Náboženskou společností českých unitářů, Pravoslavnou církví v českých zemích, Slezkou církví evangelickou augsburského vyznání a Starokatolickou církví v České republice. V tomto rozměru povahy finanční náhrady vystupuje opakovaně ústavně aprobovaná zásada *pacta sunt servanda* a ochrana jedné smluvní strany před libovůlí druhé smluvní strany. **Respekt k zásadě *pacta sunt servanda* je přitom jedním atributů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a jako takové je jí poskytována ochrana Ústavním soudem** [výrok nálezu sp. zn. I. ÚS 34/17 ze dne 25. července 2017]. Zásada vyvěrající z čl. 1 odst. 1 Ústavy potom nepochybně působí i vůči zákonodárci ve formě příkazu **respektovat při normotvorné činnosti existující závazkové vztahy, resp. právní nároky jimi založené**. V této souvislosti zákon č. 125/2019 Sb. nijak neřeší důsledky nastolené změny právního řádu pro obsah existujících smluvních závazků, kterážto nedůslednost by se posléze přenesla před obecné soudy (spor o plnění ze smluv v kontextu nejistých intertemporálních účinků), jež by namísto zákonodárce byly nuceny řešit komplexní problematiku vztahu státu a církví.

47. Nelze přehlédnout, že se v případě konstrukce splátek finanční náhrady jednalo o **iniciativu a zájem státu** (na snížení bezprostřední rozpočtové zátěže). Pro mechanismus splátek pak byl více než pro jiné aspekty majetkového vyrovnání významný *konsenzuální*

charakter jednání mezi státem a církvemi o nejvhodnějším modelu. Ačkoliv na rizika spojená s odloženými splátkami bylo (přirozeně) upozorňováno prakticky okamžitě, **přesto se prosadil prvek konsenzu a vzájemné dohody** [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, body 101, 217]. „[...] [R]ealizace v ročních splátkách byla podmíněna souhlasem dotčených církevních subjektů vyjádřeným ve smlouvě o vypořádání podle § 16 tohoto zákona (v tomto případě je založeno do budoucna též ono legitimní očekávání spočívající v důvěře v právo, které by dlužník – stát mohl v budoucnu měnit)” uvádí již citovaný náález sp. zn. III. ÚS 3397/17, bod 37. Překvapivou je zvláště v tomto kontextu volná změna přístupu státu k problematice majetkového vyrovnání, kdy nepředvídatelně zaujímá buď pozici smluvní strany, anebo pozici vrchnostenskou (právo tvornou). Lze jen spekulovat, v jakém rozsahu by majetkové vyrovnání bylo ze strany církví rovněž pojímáno jako konsenzus, pokud by byl anticipován vývoj představovaný zákonem č. 125/2019 Sb. **Z tohoto úhlu pohledu se mechanismus splátek jeví jako zneužitý někým, kdo jej sám inicioval.** Obecná zásada, že zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany je přitom imanentní součástí právního řádu (srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 1774/16 ze dne 11. května 2017). A to musí platit tím spíše, jde-li o zneužití práva ze strany státu.

48. Pojmový – právní – rozdíl mezi nárokem na finanční náhradu a opakujícím se nárokem lze nicméně komparativně ilustrovat srovnáním finanční náhrady a nároků plynoucích z předchozího zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, které (naopak) byly konstruovány jako opakující se nároky vznikající měsíčně či ročně (průběžné financování státem).

3. Konzumované účinky § 15 odst. 1, 2 jakožto *normy opatření*

49. Pro kvalifikaci finanční náhrady jakožto existujícího majetkového nároku je konečně významnou i povaha zákona, resp. ustanovení, jež finanční náhradu přiznávají. V nyní rozhodném rozsahu odstavců 1 a 2 je § 15 tzv. *normou opatřením, jež se naplnila k určitému časovému okamžiku* (splnění podmínky, vznik nároku). V budoucnu tak žádné další účinky zákona nemohou vzniknout, zejména pak nemůže založit nové nároky v době po účinnosti zákona č. 125/2019 Sb., což však zákonodárce buď mylně předpokládá, anebo opak úmyslně zamlčuje.

50. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 5/98 ze dne 22. dubna 1999 (U 32/14 SbNU 309) v souvislosti s přezkumem ústavnosti *norem opatření* v řízení o kontrole norem Ústavní soud konstatoval: „Právní úprava ústavního soudnictví v České republice stanoví právní účinky derogačních nálezů Ústavního soudu při kontrole norem *ex nunc*, a nikoli *ex tunc* (§ 70 a 71 zákona č. 182/1993 Sb.). Smyslem takto koncipovaného ústavního soudnictví je zabránit vzniku možných protiústavních právních následků v případech, kdy posuzovaný právní předpis alespoň hypoteticky předpokládá do budoucna vznik právní skutečnosti, jež by takovou protiústavnost mohla vytvořit. V právní praxi však existuje skupina právních norem, k jejichž naplnění dochází v jednom okamžiku (např. § 871 odst. 1 občanského zákoníku, v platném znění, jenž transformoval právo osobního užívání bytů na nájem), přičemž u nich ani hypoteticky již v budoucnu nemůže vzniknout právní skutečnost, jež by vyvolala právní normou předvídané následky. Posuzování takovýchto případů, jež je svojí povahou

posuzováním retroaktivním, přesahuje pravomoc Ústavního soudu a plně náleží, s vědomím ústavních omezení, do pravomoci demokratického zákonodárce.“. Uvedený právní názor pak potvrdil i ve své další judikatuře [viz především usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09 ze dne 1. září 2009 (U 16/54 SbNU 607; 312/2009 Sb.)].

51. Traktovaná zdrženlivost Ústavního soudu při přezkumu normy opatření vyvěrá ze stejného zdroje, kterého se nyní dovolávají navrhovatelé: **v případě vzniku nároku na finanční náhradu se jedná o již nastalou právní skutečnost a změna právního vztahu jí založeného má pravou povahu retroaktivní.**

52. Ačkoliv snížená obecnost právní normy může představovat ústavně problematický aspekt, pokud by zákon zasáhl do dělby moci [BVerfGE 25, 371: “Einzelfallgesetze sind als solche nach dem Grundgesetz nicht schlechthin unzulässig. Ein über Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG hinausgreifendes Verbot von Einzelfallgesetzen läßt sich insbesondere nicht aus dem Rechtsstaatsprinzip herleiten. Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, daß es - von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG abgesehen - von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der als Inhalt der Gesetze lediglich generelle Regelungen zuläßt. Mit der Regelung eines einzelnen Falles greift der Gesetzgeber nicht notwendig in die Funktionen ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten hat.” Překlad navrhovatelů: “Zákony upravující jednotlivé případy nejsou jako takové podle Ústavy Spolkové republiky Německo absolutně nepřípustné. Zákaz zákonů upravujících jednotlivé případy, který přesahuje článek 19, odstavec 1, větu 1 Ústavy, zvláště nelze vyvozovat z principu právního státu. Z Ústavy není možné dovozovat, že - při odhlédnutí od článku 19, odstavce 1, věty 1 Ústavy - zákaz vychází z nějakého zákonného pojmu, který jako obsah zákonů připouští pouze obecné úpravy. Úpravou nějakého jednotlivého případu zákonodárce nutně nezasahuje do funkcí, které Ústava vyhradila výkonné moci nebo judikatuře.”], zvláště v případě zákona o majetkovém vyrovnání byla tato Ústavním soudem již explicitně přezkoumána **bez závěru o neústavnosti**: „[o]tázka zmírnění majetkových křivd (po roce 1989) není v judikatuře Ústavního soud pojmána jako běžný institut standardního právního státu, nýbrž jako svého druhu **právní a politická anomálie, která má historické příčiny, které právnímu státu předcházejí**. Ústavní soud na ni nahlíží s ohledem na formální právní kontinuitu, avšak zároveň jasně deklarovanou hodnotovou diskontinuitu českého státu s předchozím nedemokratickým režimem (nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. prosince 1993), jako na všeobecný závazek demokratického a právního státu, vyjádřený v čl. 1 Ústavy a především v jednotlivých ustanoveních Listiny základních práv a svobod, „zajistit nejen formální, ale i skutečnou obnovu materiálních záruk výkonu základních práv a svobod, kde dříve - navzdory elementárnímu lidskoprávnímu obsahu v mezinárodním ius cogens - stát selhal. [...] V tomto ohledu proto restituční, rehabilitační a obecně transformační akty státu po roce 1989 nelze posuzovat z hlediska klasických ústavních kritérií jako izolovaný projev ničím nepodmíněné vůle zákonodárce, **nýbrž jako reakci na konkrétní historické skutečnosti, o něž se demokratický zákonodárce nezasloužil, na něž však je nucen** (v režimu formální právní kontinuity) **navazovat**. [...] V tomto uspokojení majetkových nároků plynoucích z širší (historické) spravedlnosti prostřednictvím v zásadě jednorázových aktů restitučních, rehabilitačních a transformačních nesnese ústavněprávní srovnání s akty zákonodárce

fungujícího (co do východisek i co do cílů) zcela v podmínkách právního státu. Uvedený náhled se promítá jak do zmiňovaných otázek rovnosti oprávněných osob, tak např. do hodnocení ústavnosti výčtových restitučních zákonů, které by jinak bez podstatného zohlednění výše uvedeného pro absenci obecnosti právního předpisu mohly jen stěží v abstraktní kontrole norem obstát [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), část VI./a; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 56]. Tyto závěry je možno činit jen při vědomí, že 'alespoň částečná náprava křivd minulosti předurčuje charakter dalšího demokratického vývoje' (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 32)" [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 314].

53. „Jakkoliv to není předmětem rozborů obsažených v návrzích, nemohl Ústavní soud přehlédnout, že v případě § 15 odst. 2 je patrný legislativní postup, kdy se zákonné ustanovení materiálně blíží individuálnímu rozhodnutí. Jinými slovy, postrádá rysy obecnosti charakteristické pro právní normy. Jak již bylo zmíněno, v případě restituční materie se již v minulosti Ústavní soud vyslovil v tom smyslu, že **výjimečné důvody odůvodňují ústavní konformitu výčtu** (výčtový zákon) [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část VI./a; sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 56]. Tyto okolnosti jsou patrné i v nyní projednávané věci, kdy navíc přistupuje ústavní naléhavost právní úpravy (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, výrok II)" [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 271].

54. V navazující judikatuře Ústavní soud s naznačenou jednorázovou povahou (některých) ustanovení zákona o majetkovém vyrovnání sám dále argumentačně pracuje: „Proto je třeba na zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi nahlížet jako na zvláštní typ zákona (tzv. *Maßnahmengesetz*), který vznikl k řešení určité situace a ve vztahu k ní je třeba jej vykládat, když sleduje určitý cíl a k jeho dosažení stanoví určité prostředky, pravidla a postupy (srov. k tomuto typu zákonů např. Schneider, H. *Gesetzgebung*. 3. vydání. Heidelberg: C. F. Müller Verlag 2002, s. 142-145)" [nálezy sp. zn. III. ÚS 3397/17, bod 37].

55. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že (legislativně technický) charakter ustanovení § 15 odst. 1, 2 zákona o majetkovém vyrovnání **vylučuje jeho přímou či nepřímou novelizaci bez toho, aby byl porušen zákaz retroaktivity.**

4. Vznik nároku v účetní a daňové praxi

56. Toliko jako na důsledek výše uvedeného lze poukázat na navazující (aplikační) praxi na straně státu a praxi oslovené církve. Pokud je navrhovatelům známo, lze směle tvrdit, že jak stát, pro účely rozpočtové, účetní a statistické, tak oprávněné církve (nejen Církev římskokatolická nebo Církev československá husitská, které navrhovatelé v této otázce výslovně oslovili) pro účely účetní a daňové, **s nárokem dosud nakládaly ve smyslu výše uvedených závěrů.** Pro ústavněprávní posouzení nicméně není rozhodné, kdy nárok vznikl, nýbrž to, že se tak stalo před účinností zákona č. 125/2019 Sb. a že **vznikl jako celek v plné své výši.** Tato skutečnost dosud (od roku 2012) nebyla v žádném ohledu zpochybněna.

57. Především je nárok **veden jako celek v účetní rozvaze Ministerstva kultury** jako „Ostatní dlouhodobý závazek“ jako položka D.II.8, a to k roku 2012, kdy byl zákon schválen a závazek tak již nebylo možno změnit.

58. Tímto způsobem rovněž Český statistický úřad finanční náhradu již v dubnu 2013 skutečně vykázal jako spadající v celém svém rozsahu do roku 2012: „Vládní deficit pro rok 2012 byl významně ovlivněn finančními kompenzacemi v rámci církevních restitucí (ve výši 59 mld. Kč) [...] K notifikacím vládního deficitu a dluhu za ČR nebyly ze strany Komise EU vysloveny výhrady.”¹

59. Z předběžné konzultace s Evropskou komisí, statistickým úřadem Eurostat, která proběhla v roce 2008, totiž vyplynulo, že, s ohledem na zákonnou konstrukci finanční náhrady, se jedná o výdaj vlády spadající podle metodiky ESA 95 v plné své výši do roku schválení zákona, nikoliv k okamžiku vyplacení splátek. Dokládá to ex ante stanovisko úřadu Eurostat datované dne 13. března 2008, č. j. ESTAT/DG/HC/C—3/VK/dm D(2008) 30030:² „financial compensation to churches and religious organisations is to record the whole amount of the principal (83 bill CZK) as government expenditure in the year when the liability of government is recognised (i.e. when a relevant legal act is approved), instead of recording these when actual cash payments are made.“ I ex post byl tento přístup zjevně ze strany Eurostatu akceptován, což plyne z mj. z pravidelného souhrnu vývoje rozpočtových deficitů ve IV. čtvrtletí roku 2012: „The 2012Q4 deficit for the Czech Republic is negatively influenced by a capital transfer in the context of the church restitution.”³

60. Postup Ministerstva kultury v této věci byl konečně **prověřován ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu**, jež své závěry zveřejnil v „Informaci z kontrolní akce NKÚ č. 14/01“.⁴ Uvádí se v ní mj., že „[c]ílem kontroly bylo prověřit hospodaření s majetkem a peněžními prostředky státu, se kterými je příslušné hospodařit Ministerstvo kultury, a provést kontrolu plnění povinností stanovených zákonem 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) [...] V průběhu kontrolovaného období **zaúčtovalo MK v roce 2012 dlouhodobý závazek státu** poskytovat finanční náhradu v rámci majetkového vyrovnání církvím a náboženským společnostem (dále také „CNS“) ve výši 59 mld. Kč, [...] Kontrolní akcí NKÚ bylo zjištěno, že povinnosti, které jsou stanoveny zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, Ministerstvo kultury plní. [...]”.

61. Z uvedeného plyne, že i faktický (účetní) postup státu v této věci odpovídá charakteru finanční náhrady, jak je popsán v předchozích odstavcích.

62. S tím koresponduje i postup oslovené církve vůči finanční správě (navrhovatelé z důvodu přehlednosti pracují pouze s údaji poskytnuté Církví římskokatolickou jakožto subjektem, který by byl postupem podle zákona č. 125/2019 Sb. v absolutních číslech dotčen nejvíce). Církve římskokatolická dosud – aniž by to bylo ze strany státu (finanční správy, správce daně) či nezávislého auditora rozporováno – vychází ze skutečnosti, že pro účely daně z příjmů právnických osob jim v roce 2013 vznikl příjem – ve smyslu § 18a zákona

¹ https://www.czso.cz/csu/czso/notifikace_vladniho_deficitu_a_dluhu_20130422

² <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2993696/CZ-2008-1-Confiscated-properties.pdf>

³ ec.europa.eu/eurostat/documents/3433488/5585864/KS-SF-13-011-EN.PDF

⁴ <https://www.nku.cz/assets/media/informace-14-01.pdf>

o daních z příjmů – v **hodnotě celé finanční náhrady**. Vyloučení finanční náhrady z předmětu daně již nebylo posuzováno v následujících letech, protože **celá částka byla z daňového pohledu příjmem roku 2013**.

63. Oslovená církev i státní orgány účtovaly o vzniku nároku na finanční náhradu plně v souladu se zásadou věcné a časové souvislosti výnosu s obdobím (souvislost výnosu s obdobím, ve kterém vznikl právní nárok), ze které vychází příslušné účetní (viz § 3 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví ve znění pozdějších předpisů) a daňové předpisy (viz § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů). Účel a význam uvedené zásady potvrzuje ve své ustálené judikatuře Nejvyšší správní soud: „[...] jednou ze zásadních zásad účetnictví je účtování o nákladech a výnosech v tom účetním období, se kterým věcně a časově souvisí, a to bez ohledu na skutečnost, kdy došlo k platbě, resp. pohybu souvisejících peněžních prostředků (tzv. akruální princip). Ten znamená, že důsledky transakcí, či jiných ekonomických událostí jsou uznány v době, kdy nastaly, a nikoliv v okamžiku, kdy jsou za ně přijaty či vydány peníze (nebo jejich ekvivalent). K zaúčtování pak dochází za období, k němuž se tyto transakce vztahují. Cílem je vykázat v relevantním období všechna aktiva, pasiva, náklady a výnosy, které v daném období vznikly, i když ještě nebyl uskutečněn odpovídající pohyb peněžních prostředků. Akruální princip zásadním způsobem determinuje zjišťování hospodářského výsledku a vyjadřuje jednu ze zásad účetnictví - nezávislost účetních období“ [rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 44/2018 - 41 ze dne 6. února 2019 bod 28].

64. Úzce daňověprávním pohledem nahlíženo, zavedení daňové povinnosti zákonem č. 125/2019 Sb. již **dopadá na prázdnou množinu příjmů**, neboť daňově a účetně již zdanitelný příjem finanční náhrady na straně církvi po účinnosti zákona č. 125/2019 Sb. nevznikne. Ustanovení § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů tak bylo vůči finanční náhradě aplikováno (**konzumováno**) a ani po novelizaci již fakticky účinky nevyvolá. **Navrhovatelé však nemohou spoléhat na to, že správce daně si tento výklad po účinnosti zákona č. 125/2019 Sb. zachová.** Samotným zákonem č. 125/2019 Sb., postojem Ministerstva financí a **celkovým politickým klimatem se totiž dostává pod zjevný tlak, resp. se mu dostává mimořádně silného politického zadání.** V tomto smyslu není namítána toliko formální protiústavnost zákona č. 125/2019 Sb., nýbrž zejména protiústavnost účinků, jež v aplikační praxi vyvolá. Lze očekávat, že případné stanovisko Ústavního soudu, jež by dalo přednost výkladu zákona č. 125/2019 Sb. jakožto aplikačně vyprázdněného předpisu již v okamžiku jeho přijetí, nebude zainteresovaným orgánům státu – s akcentem ponechání předpisu v platnosti – srozumitelné. Účinky zákona č. 125/2019 Sb. se tak toliko přelíží do individuálních soudních sporů proti aktům realizace zákona č. 125/2019 Sb. ze strany správce daně, jež bude motivován k maximalizaci očekávání do zákona č. 125/2019 Sb. vložených. S ohledem na skutečnost, že církve jsou jakožto osoby oprávněné dle zákona o majetkovém vyrovnání dlouhodobě dotčeny různě intenzivními negativními politickými kampaněmi (z hlediska průběžně udržované účelové medializace i při formálních předvolebních kampaních), znamenalo by odmítnutí návrhu a odkaz dotčených církvi do budoucích individuálních soudních řízení toliko prodlužování až stimulaci uměle vytvářené negativní atmosféry a tlaku.

IV.C. Restituční povaha finanční náhrady

65. Širší – právněpolitický – účel finanční náhrady odpovídá ústavně aprobovanému účelu zákona o majetkovém vyrovnání: vypořádání historického majetku církví [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 72 a násl.]; naplnění legitimního očekávání církví [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 77 a násl.] a hospodářské odluce církví od státu jakožto prostředku realizace základního práva [nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 92 a násl.]. „Vzhledem k účelům zákona č. 428/2012 Sb. má tato finanční náhrada smíšený charakter: v rámci finanční kompenzace bude církvím celkem vyplaceno 59 mld. Kč v průběhu 30 let při rozdělení mezi církve a náboženské společnosti v poměru: 80 % římskokatolická církev, 20 % ostatní církve a náboženské společnosti (důvodová zpráva, s. 37). Finanční náhrada podle § 15 tak nemá čistě kompenzační (restituční) charakter, nýbrž zákonodárce jí sledoval částečné vyrovnání v postavení dotčených církví a náboženských společností oproti Církvi římskokatolické. [...] Kompenzační a vyrovnávací složka finanční náhrady je tak zjevně rozdílná u každé jednotlivé církve a náboženské společnosti: u Církve římskokatolické je dána plná kompenzační (restituční) složka, u církví jiných může vyrovnávací složka zcela převažovat (část nebo celá finanční kompenzace bude vyplacena nad rámec původního majetku). Konkrétní poměry obou složek finanční náhrady u každé jednotlivé církve jsou pro posouzení ústavnosti irelevantní“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 232].

66. Po přijetí zákona, resp. **při jeho aplikační praxi, je rozhodný – již v užším právním smyslu – účel restituční**, a to s důsledky reprezentujícími protihodnotu k nevydanému majetku, zřetelně v návaznosti na nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, zejm. bod 90; nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 268; nález sp. zn. III. ÚS 3397/17, bod 37. Ke stanovení poměru kompenzační a vyrovnávací složky finanční náhrady (přerozdělení od Církve římskokatolické mezi ostatní oprávněné církve) došlo až následnou právněpolitickou úvahou, resp. dohodou zúčastněných stran, **čímž však finanční náhrada - vůči státu - nepozbyla charakteru restitučního v plném svém rozsahu**. Skutečnost, že modifikovaný poměr přerozdělení finanční náhrady byl výsledkem vzájemné dohody církví, kterou stát v rámci politického uvážení akceptoval, nelze považovat za problematický aspekt majetkového vyrovnání, neboť pojmovým znakem (restitučního) zákona není, že by nutně musel vždy jít proti přesvědčení adresátů regulace o vhodnosti či racionalitě výsledné regulace. Zákon o majetkovém vyrovnání v tomto smyslu nelze chápat jako zákon působící v ustanoveních § 15 - 17 úzce vůči jednotlivým vyčteným subjektům, nýbrž jako **zákon působící vůči širšímu „segmentu společnosti“** ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 101. Konstrukce přerozdělení finanční náhrady mezi další církve již byla ze strany Ústavního soudu sama o sobě aprobována [nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 235]. V zásadě je to toliko Církev římskokatolická, která by hypoteticky mohla namítat protiprávnost (ústavně relevantní nepřiměřenost zakládající nerovnost) celého schématu, nikoliv stát.

67. Pokud byl stát v tomto kontextu aktérem dohody (a to v širším smyslu shody na určitém modelu majetkového vyrovnání i ve smyslu smluv podle § 16 zákona o majetkovém vyrovnání), že (za souhlasu Církve římskokatolické) dojde k přerozdělení finanční náhrady mezi další církve, **nemůže nyní namítat, že finanční náhrada v části či v celku tímto „ztratila“ svůj restituční charakter** a tím i jednu z (toliko) *fakultativních* složek své ústavní relevance a ochrany (tedy že by došlo k částečnému oslabení náhradové povahy nároku např.

ve srovnání s finančními náhradami v minulosti vypláčenými podle dřívějších restitučních zákonů).

68. S restitučním charakterem finanční náhrady sám Ústavní soud ostatně v recentní judikatuře argumentačně pracuje, pokud má korigovat tlak na extenzivní interpretaci a aplikaci ustanovení upravujících naturální restituci: „Ústavní soud [nemohl] přisvědčit názoru stěžovatelky, dle něhož finančním vypořádáním zákonodárce sledoval primárně jiné než restituční cíle. Jak naopak plyne z důvodové zprávy k zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, **finanční náhrada měla plnit primárně restituční funkci právě vůči historickému majetku, jehož vydání zákon neumožňoval**, přičemž z ústavněprávního hlediska nelze považovat za podstatné, zda zákonem stanovená výše zcela odpovídá hodnotě odňatého majetku, který nelze vydat, neboť žádnou ústavní povinnost státu odčinit všechny majetkové křivdy vzniklé v minulosti vyvodit nelze“ [nález sp. zn. III. ÚS 3397/17, bod 37].

IV.D. Obecný imperativ přiměřenosti finanční náhrady

69. Pokud mělo být důvodem pro přijetí zákona č. 125/2019 Sb. přesvědčení o nepřiměřenosti finanční náhrady odvozené od cen obvyklých ve srovnání s náhradovými mechanismy podle zákona o půdě či zákona o majetkovém vyrovnání, nereflexuje toto přesvědčení (účelově) ani dobovou konstrukci restitučních náhrad, ani Ústavním soudem judikované důsledky plynutí času pro určení ústavně aprobovatelné výše náhrady.

1. Přiměřenost jako interval mezi finanční náhrady

70. Z hlediska aplikační praxe je koncept přiměřenosti finanční náhrady judikaturou pojímán jako minimální ústavně aprobovatelná protihodnota. Ve vztahu k vypořádání historického majetku církví nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 91, výslovně uvedl, že zákonodárce musí [v zákoně, kterým bude vypořádán historický majetek církví] respektovat principy, které plynou z čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti (resp. fair balance). Jedná se však o koncept obecně aplikovaný (bod 86). **Především je zřejmé, že kritérium přiměřenosti či rozumnosti částky se neváže na jednu konkrétní hodnotu (v absolutních číslech vyjádřenou částku) nýbrž vyjadřuje interval (rozmezí, pásmo) v němž se může zákonodárce (volně) pohybovat.**

2. Přiměřenost finanční náhrady v kontextu metod zmírňování majetkových křivd

71. V politickém diskurzu bylo opakovaně kritérium přiměřenosti finanční náhrady vztahováno k finančním náhradám poskytovaným podle zákona o půdě. Nutno zdůraznit, že povaha finanční náhrady **není komparovatelnou s „peněžitou náhradou“ podle zákona o půdě** (nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 259 a násl.), neboť ta nastupuje **toliko subsidiárně** a její konstrukce na počátku ekonomické transformace **byla podmíněna diametrálně odlišnými ekonomickými podmínkami**. Za základní metodu zmírnění majetkových křivd

považuje předchozí restituční zákonodárství i judikatura Ústavního soudu naturální restituci [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. prosince 2005 (531/2005 Sb.; N 226/39 SbNU 389), část VIII/d; sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37; implicitně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/17 ze dne 19. června 2018 (135/2018 Sb.)]. Dle zákona o půdě oprávněná osoba disponuje nárokem na vydání pozemku, přičemž v případě existence důvodů nevydání pozemku je subsidiárně založen nárok na bezúplatný převod jiného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby (§ 11 odst. 2; § 11a odst. 1). Teprve za pozemky, které se podle zákona o půdě nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, je zakotven **druhý subsidiární nárok, jímž je nárok na peněžitou náhradu** (§ 16 odst. 1). V tomto ohledu je nepochybné, že konstrukce a účel peněžité náhrady „v cenách platných ke dni 24. června 1991“ podle zákona o půdě jsou zcela odlišné od finanční náhrady podle § 15 odst. 1, 2 zákona o majetkovém vyrovnání. Zvolení jednotného kritéria cen platných ke dni 24. června 1991 v zákoně č. 229/1991 Sb. tak **nesloužilo primárně pro přímé vyplacení finanční náhrady**, neboť ta nastupuje až jako druhý subsidiární nárok, nýbrž především ke stanovení „hodnoty“ restitučního nároku. Oprávněným osobám v rámci subsidiárního nároku byly převáděny náhradní („jiné“) pozemky, které byly formálně určeny jako ekvivalent této „hodnoty“, tj. restitučního nároku v cenách roku 1991. Stanovená cena proto sloužila především pro určení ekvivalentního náhradního pozemku, dále pro určení pořadí více oprávněných osob, jimž podle „výše nároku“ bylo postupně navrhováno uzavření smlouvy podle § 11a odst. 9 nebo pro určení lesního pozemku „přiměřené výměry a kvality“ podle § 11 odst. 2 zákona o půdě. To však již v době, kdy i takto oceněné pozemky měly svou reálnou tržní hodnotu, v praxi vyšší. Došlo-li na vyplacení peněžité náhrady jako druhého subsidiárního nároku, měla tato náhrada toliko zcela systémově „symbolickou satisfakční funkci“ (sp. zn. Pl. ÚS 6/05, část VIII/f). Zvolená konstrukce výpočtu ceny nemovitostí k roku 1991 je založena především na snaze stanovit jednotné referenční kritérium pro stanovení cen pozemků pro celý mnohaletý proces restitucí zemědělské půdy. **Hlavním důvodem byla neexistence trhu se zemědělskými nemovitostmi, jehož vytvoření měl umožnit právě zákon o půdě, tudíž i nemožnost určit cenu obvyklou.** Na popsanou konstrukci je proto možno nahlížet i jako na ochranný mechanismus oprávněných osob a prostředek k zachování rovného přístupu ke všem restituentům navzájem [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 262; trvající paradigma Ústavního soudu potvrdil recentní nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/17]. Obdobně je konstruován nárok dle zákona o mimosoudních rehabilitacích, dle něž oprávněná osoba za daných podmínek disponuje primárně nárokem na vydání věci. Toliko pokud se naplní některý z důvodů pro nevydání věci, nastupuje subsidiární poskytnutí finanční náhrady [§ 8 odst. 5 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (dále jen „zákon o mimosoudních rehabilitacích“)].

72. Skutečnost, že ve vztahu k nevydávanému původnímu majetku církví je finanční náhrada primárním (kompenzačním) nárokem (a nikoliv subsidiárním jako v případě zákona o půdě), představuje racionální a adekvátní zákonnou konstrukci a takto vzniklý nárok nevykazuje ústavněprávní deficit.

3. Přiměřenost finanční náhrady s ohledem na současné ekonomické podmínky

73. Zatímco předchodí otázku adekvátnosti zákonné konstrukce finanční náhrady jakožto – vůči nevydávané části majetku – primární restituční metody Ústavní soud již uzavřel nálezem sp. zn. Pl. ÚS 10/13, došla širší otázka vlivu plynutí času a měnících se ekonomických podmínek na posouzení přiměřenosti restituční finanční náhrady recentní judikaturou další precizace. Ustáleným východiskem Ústavního soudu je, že „[f]inanční náhrada v klíčových restitučních zákonech, za něž nutno považovat zákon č. 87/1991 Sb. a zákon č. 229/1991 Sb., z pohledu původních intencí zákonodárce nesplňovala funkci ekvivalentu nevydané věci, resp. pozemku“ [sp. zn. Pl. ÚS 6/05, část VIII/f]. Ze strany Ústavního soudu se jednalo především o posouzení celkové konstrukce mechanismu zmírňujícího majetkovou křivdu, kdy preferenční důraz na primární nárok, subsidiární nárok a druhý subsidiární nárok byl v rozhodné míře v dispozici oprávněné osoby. **Závěry Ústavního soudu nelze interpretovat tak, že by neekvivalentní finanční náhrada (legislativně konstruovaná jakožto primární a jediný nárok) byla ústavně souladným řešením či dokonce jediným ústavně souladným řešením.**

74. Adekvátností hodnot a plnění poskytovaných podle restitučních předpisů se Ústavní soud zabýval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/10 ze dne 23. dubna 2013 (N 62/69 SbNU 177; 154/2013 Sb.). Specificky však v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 265, poukázal Ústavní soud na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011 ze dne 16. května 2011, dle něhož výklad ustanovení § 13 odst. 1 a 4 (výše náhrady) zákona o majetkovém vyrovnání nesmí být ve zjevné kontradikci s principy přiměřenosti a pokud možno i spravedlnosti (v zájmu dosažení konformity vůči lidskoprávním kautelám i vůči civilistické zásadě ochrany vlastnického práva). V zájmu spravedlivého řešení věci, podle uvedené aplikační praxe, **není vyloučeno soudem přiřknout takovou náhradu, která by v rozumné míře vycházela z hodnoty nemovitostí v době pravomocného zamítnutí žaloby o jejich vydání.** Nejvyšší soud tehdy konstatoval, že „plynutí času (20 a více let od účinnosti restitučních norem), vedoucí ve věcech restitučních náhrad ke **zvýšení hodnoty věci řádově, resp. mnohonásobně, představuje takovou změnu poměrů,** která může vést per se v konkrétních situacích k použití jiného právního řešení“ oproti dosavadní praxi opírající se o mechanismus výpočtu náhrady v § 13 zákona č. 87/1991 Sb. Uvedený závěr Ústavní soud posléze meritorně aproboval v nálezu sp. zn. III. ÚS 130/14 ze dne 13. 8. 2015 (N 144/78 SbNU 235), bod 36.

75. Následně došlo k přirozenému rozšíření uvedených závěrů i na výši náhrad poskytovaných podle zákona o půdě. „[P]ři výpočtu finanční náhrady podle § 16 odst. 1 a § 28a zákona o půdě musí být postupováno obdobně jako v případě finanční náhrady podle § 13 odst. 1 a 4 zákona o mimosoudních rehabilitacích. Plně se zde uplatní právní závěry vyslovené zejména v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 130/14 a rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011. Ostatně neexistuje žádný rozumný důvod, pro který by měl být výklad těchto ustanovení odlišný“ [nález sp. zn. II. ÚS 4139/16 ze dne 18. července 2017, bod 49]. Za situace, kdy se rozdíl mezi cenou platnou k 24. červnu 1991 a aktuální tržní cenou postupem času zvětšil natolik, že poskytnutí náhrady ve výši první z nich dnes již pro

oprávněnou osobu nemá jiný než symbolický význam, ale nelze dále trvat na doslovném výkladu tohoto ustanovení. Ustanovení § 28a zákona o půdě je třeba vykládat tak, že stanoví základ finanční náhrady, která může být v závislosti na konkrétních okolnostech zvýšena. „Poskytnuta totiž musí být v takové výši, aby byla s ohledem na účel restitučních zákonů přiměřená a rozumná“ [nález sp. zn. II. ÚS 4139/16, bod 48].

76. Navrhovatelé mají za jednoznačné, že stanovení výše restituční náhrady v konkrétním čase musí mít vazbu na soudobé tržní ceny nemovitostí, a to nikoliv jako toliko možnost zákonodárce, nýbrž jako *příkaz* zákonodárci. V případně restitučních zákonů z počátku 90. let soudy ke zvýšení restituční náhrady v dnešní době přistupují ve fázi soudního sporu, přičemž je logické, že zákonodárce tento imperativ (vazba finanční náhrady na vývoj tržních cen od roku 1990) vtělil i do zákona o majetkovém vyrovnání.

IV.E. Přiměřenost finanční náhrady cenám obvyklým

77. Symptomatickým rysem politické argumentace současně vládní většiny (a obecně politických odpůrců majetkového vyrovnání s církvemi v posledních více než deseti letech) je utilitární odmítání majetkového vyrovnání s církvemi degradovaného na nástroj politického marketingu, setrvávání na tvrzeních v rozporu s právní realitou (paleta domnělých argumentů se např. ani po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 nijak nezměnila) a pluralita východisek, jež jsou vnitřně rozpornými (a nemohou existovat vedle sebe).

78. Vstupní stanoviska se tak pohybují na široké škále počínaje variantou, že finanční náhrada absolutně neodpovídá historickému majetku církví, buď proto, že církve historicky nebyly vlastníky tohoto majetku (nahrazovaný majetek tvoří prázdnou množinu), anebo že zestátnění majetku církví nebylo majetkovou křivdou (zestátnění majetku bylo žádoucím opatřením, jež ob stojí v současných podmínkách). Střední varianty pak vycházejí z tvrzení, že církve na počátku rozhodného období vlastnily jen zlomek předpokládaného majetku (naprostá většina měla být zestátněna již před rozhodným obdobím) či že k ocenění měly být užity ceny odpovídající cenové hladině počátku 90. let 20. století jako v případě restituentů podle předchozích zákonů. Sofistikované varianty pak formálně přijímají racionální právní paradigma, včetně adekvátnosti použití cen obvyklých pro ocenění majetku v daném čase, zpochybňují však parametry výpočtu. Společným rysem těchto ekonomických přístupů v praxi je, že k nim neexistuje písemný podklad či náznak výpočtu. V době projednávání zákona č. 125/2019 Sb. převládalo v politickém diskurzu **apodiktické tvrzení o „předražení“ finanční náhrady o 54 miliard Kč** [nota bene z 59 miliard Kč celkových].⁵ Toto tvrzení pochopitelně zaznělo i v rámci sněmovní rozpravy k zákonu č. 125/2019 Sb.

79. Za tímto účelem navrhovatelé stručně rekapituluji – z veřejně dostupných zdrojů – údaje o rozloze původního majetku církví a metodu ocenění. Navrhovatelé připomínají, že tyto údaje měl Ústavní soud k dispozici v době řízení sp. zn. Pl. ÚS 10/13. Především je nutno

⁵ <https://demagog.cz/diskuze/spor-o-restituce?hodnoceni=zavadejici&recnik=359;>
<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/restituce-jsou-predrazene-o-54-miliard-tvrdi-babis-analyzu-n/r~92b92c46b76311e88bfaac1f6b220ee8/?redirected=1552840541;>
https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/babis-zdani-cirkevnych-restituci-kscm.A180604_093215_domaci_kop

zdůraznit, že navrhovatele v nyní předložené věci netíží břemeno tvrzení a prokazování ve vztahu k věcné správnosti výměr původního majetku církví a mechanismu jejich ocenění v období let 2007-2012. Argumentace navrhovatelů se koncentruje na tvrzení protiústavnosti zákon: type č. 125/2019 Sb., u něhož spatřují dílem absenci ústavně relevantních důvodů a dílem důvody zdánlivé či přímo zavádějící

1. K otázce rozsahu původního majetku církví

80. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že otázka rozsahu původního majetku církví – pro účely majetkového vyrovnání - již byla uzavřena nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13. Podstata tehdejších námitek totiž plynula z neudržitelných právních konstrukcí, jež byly uvedeným nálezem přesvědčivě vyvráceny. Že by současná sněmovní většina měla k dispozici nové důkazy či informace, resp. že by alespoň tvrdila zjištění jiných výměr a struktury majetku, není navrhovatelům známo. Jinými slovy řečeno, **ze strany sněmovní většiny není tvrzena změna důkazní, resp. skutkové situace, která by měla nastat od roku 2012 a znamenala by zásadní změnu poměrů**

81. Nutno připomenout, že podle důvodové zprávy k zákonu o majetkovém vyrovnání tvořila k 25. 2. 1948 velikost původního majetku církví a náboženských společností: lesní půda 181 326 ha, zemědělská půda 72 202 ha, vodní plochy 3 611 ha, zastavěné plochy 600 ha, ostatní plochy 3 894 ha, budovy 324 ha. Pozemky ve správě Pozemkového fondu České republiky dotčené ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., evidované k 1. 5. 2011, tvořily výměru: zemědělské pozemky (orná půda, trvalý travní porost, chmelnice, vinice, ovocný sad, zahrada) 32 760 ha, vodní plocha 709 ha, ostatní plocha 1 995 ha, zastavěná plocha a nádvoří 127 ha, lesní pozemky (určené k plnění funkce lesa) 37 ha, druh neurčen (bez uvedení druhu pozemku) 12 784 ha, celkem 48 412 ha. Lesy České republiky, s. p., evidovaly k 28. únoru 2011 ve své správě původní majetek církví a náboženských společností o celkové výměře 151 777 ha lesních pozemků, 33,7 ha pozemků zastavěné plochy a nádvoří a z toho 11,7 ha zastavěných ploch budove

82. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 Ústavní soud poznamenal, že úkolem Ústavního soudu je posoudit, zda existují **vazby uvedených výměr na údaje, které měl zákonodárce a Ústavní soud k dispozici, zda tedy právní úprava není výsledkem iracionálního chování zákonodárce či náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu**. Ústavní soud se zaměřil na ověření základu údaje o původním majetku zejména v uvedeném rozsahu lesní půdy 181 326 ha a zemědělské půdy 72 202 ha. „Tyto údaje však nebyly ze strany navrhovatelů ani vedlejších účastníků podstatným způsobem zpochybněny“ [bod 249]e

83. V rámci testování uvedených výměr Ústavní soud konstatoval, že z údajů poskytnutých Pozemkovým fondem České republiky a Lesy České republiky, s. p., vyplývá, že pouze tyto dvě instituce obhospodařovaly v roce 2011 cca 200 tis. ha původního církevního majetku, což byl majetek z hlediska zákonné definice povinných osob způsobilý k vydání. Značná část původního církevního majetku se přitom dále nachází ve vojenských újezdech, v národních parcích a ve vlastnictví obcí, krajů a fyzických a právnických osob. Dále Ústavní soud uvedl, že podle dostupné literatury podléhalo v případě katolických institucí záboru během první pozemkové reformy v historických zemích 58 964 ha zemědělské a 238 639,04

ha veškeré půdy (Otáhal, M. Římskokatolická církev a první pozemková reforma. In: Černý, B. et al. Církev v našich dějinách. Praha: Orbis, 1960, s. 132). Součet je založen na údajích z Voženílek, J. Předběžné výsledky pozemkové reformy. Praha, 1930, a z Červinka, E. Jak byla provedena pozemková reforma na velkostatkách římskokatolické církve. Praha, 1933. Zároveň bylo konstatováno, že prováděním první pozemkové reformy zůstal pozemkový majetek církve „v podstatě zachován“, neboť ze zabrané půdy zůstalo reformou nedotčeno 84,59 % (Otáhal, s. 133). Celkový rozsah půdy katolické církve spadající do záboru byl podle jiného autora 235 441 ha, s tím, že k převzetí státem došlo jen asi u 10 %, to ovšem k dřívějšímu datu [Motyčka, J. Církevní velkostatky v naší republice. Praha, nedatováno (pravděpodobně 1926/27), s. 42–43]. Individuálním šetřením Ministerstva kultury bylo k době po provedení pozemkové reformy zdokumentováno 118 327 ha veškeré půdy ve vlastnictví diecézí katolické církve a 67 515 ha ve vlastnictví řádů katolické církve, celkem 185 842 ha. Ve výměrách vztahujících se k první pozemkové reformě však dále nejsou zahrnuty vlastnické celky, které nespĺňovaly rozlohu velkého majetku pozemkového [„větší než 150 ha půdy zemědělské (rolí, luk, zahrad, vinic, chmelnic), nebo 250 ha půdy vůbec“], tedy pozemkové celky menší. Přitom jen rozloha farních beneficí byla v roce 1949 odhadována na 30 612 ha (materiál Ministerstva školství, věd a umění č. j. P 2398/49-P/6). V uvedených výměrách čerpaných z odborné literatury či individuálně podložených pak dále nejsou zahrnuty výměry nemovitostí nabytých ve 30. a 40. letech 20. století a zejména majetek ostatních církví (nekatolických církví a židovských obcí) a zbožných nadací a církevních spolků. „Pokud se pak dále jedná o poměr mezi vydávaným a nevydávaným (nahrazovaným) majetkem, jedná se v zásadě o odečtení vydávaného majetku na základě evidence Pozemkového fondu České republiky a Lesů České republiky, s. p., od celkového majetku“ [body 250-251].

84. Podrobněji je možno, stejně jako v době přijetí zákona o majetkovém vyrovnání, odkázat na internetové stránky Ministerstva kultury⁶, které obsahují **výrazně podrobnější podklady pro výpočet výměr původního majetku církví**, a to včetně materiálu **„Evidence původního církevního majetku provedená církvemi a náboženskými společnostmi v období od roku 1990 do roku 2007“**, který obsahuje výměry původního církevního majetku v jednotlivých katastrálních územích s rozdělením na jednotlivé druhy pozemků

85. Na okraj lze poznamenat, že ani monitorovací Vládní výbor k dopadům zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi **nezaznamenal disproporci mezi skutečným průběhem naturálního vydávání majetku a původními očekáváními**

2. Ocenění původního majetku církví

86. Pokud se jedná o aspekt ocenění původního majetku církví pro účely majetkového vyrovnání, ani v něm nedošlo od přijetí a účinnosti zákon:tky změnám, jež by mohly přijetí zákona č. 125/2019 Sb. ústavněprávně odůvodnit (např. kolaps trhu s nemovitostmi a dramatický pád cen). Navrhovatelé považují za podstatné, aby především reagovali na možné

⁶ <https://www.mkcr.cz/rozsah-puvodniho-cirkevniho-majetku-459.html>

tvrzené důvody pro přijetí zákona č. 125/2019 Sb., jež jsou nebo budou neformálně prezentovány jako „nová“ zjištění uskutečněná po roce 2012. Zejména pak tvrzené zjištění o nadhodnocení finančních náhrad vůči nahrazovanému majetku.

87. Analýzou politického diskurzu lze identifikovat dva základní – zavádějící – argumentační postupy použité k obhajobě zákona č. 125/2019 Sb. V zásadě se jedná o dvě strany téže mince. Zaprvé, tvrzené „přepočty“ (záměrně či mimoděk) přehlížejí skutečnosti, že důvodová zpráva výměry **a kategorizaci zemědělské půdy v původním majetku církví vztahuje k počátku rozhodného období (25. únor 1948)**, nikoliv k okamžiku schválení zákona, přičemž v době schválení zákona **(po 60 letech) významná část původně zemědělské půdy ztratila svůj zemědělský charakter**, což se zásadně promítlo do její současné výrazně vyšší hodnoty. Druhým manipulativním postupem je poměrování cenových průměrů použitých pro ocenění původního (zemědělského) majetku církví toliko s jedním ze statisticky dostupných údajů, a to cenou zemědělské půdy zjištěnou na základě převodů zemědělské půdy *pro zemědělské účely*. Avšak právě původně „zemědělský“ majetek církví, který není vydáván a je nahrazován v penězích, přitom z valné části již (po 60 letech) nemá *zemědělské* využití, je naopak součástí intravilánů obcí či je přímo zastavěn.

88. Důvodová zpráva k zákonu o majetkovém vyrovnání výslovně vychází z premisy, že ocenění má představovat „skutečnou současnou hodnotu majetku, který byl církvím v minulosti protiprávně odebrán“. Pokud akceptujeme uvedené východisko, že přiznaným (ústavně aprobovaným) cílem právní úpravy je přiblížit výši finanční náhrady cenám obvyklým, **nelze zároveň požadovat, aby se cena nejlevnější zemědělské půdy (jež je navíc typicky předmětem naturální restituce) aplikovala ve stejné nominální výši na (původně zemědělské) pozemky v intravilánech obcí, zvláště pak Prahy**. Vysoké tržní ceny těchto (nevydáváných) pozemků tak zvýšily průměrnou jednotkovou cenu (původně) zemědělské půdy.

89. Nejpodrobnější popis stanovení cen jednotlivých druhů nemovitostí je především – pokud je navrhovatelům známo, od roku 2012 – na internetových stránkách Ministerstva kultury.⁷ **Tyto podklady zohledňují rozložení původního (původně zemědělského) majetku v rámci ČR i jeho případné umístění v obcích a jejich blízkosti, což má vliv na jeho hodnotu.**

90. Pokud tedy v roce 2015 média dramaticky oznamovala⁸ potvrzené „výrazné nadhodnocení“ oceňovaného církevního majetku, a to na základě údajů Českého statistického úřadu, jednalo se metodologicky zcela zavádějící postup, neboť fakticky nejnížší průměrné ceny zemědělské půdy, a to právě zemědělské půdy obchodované **v dnešní době pro zemědělské účely**, a v zásadě vydávané v naturální restituci, byly bez korekce vztaženy na veškerý - původně zemědělský - majetek církví, dnes však již z části majetek s podstatně vyšší hodnotou.

⁷ <https://www.mkcr.cz/oceneni-puvodniho-cirkevniho-majetku-460.html>

⁸ <https://www.novinky.cz/domaci/368668-cirkevni-majetek-byl-pro-restituce-vyrazne-nadhodnocen-potvrdili-statistici.html>

91. Kupříkladu v době rozhodné pro přípravu podkladů k zákonu o majetkovém vyrovnání zveřejnilo Ministerstvo zemědělství ve své Souhrnné zprávě Zemědělství 2006 průměrné ceny korektně, tedy diferencovaně (navrhovatelé tímto poukazují na logiku řádné pojaté metodiky, nikoliv na absolutní hodnoty): „Tržní ceny **zemědělské půdy pro zemědělské účely** s výměrou nad 5 ha v roce 2006 poklesly z 3,71 Kč/m² na 3,36 Kč/m², tj. o 9,4 %. Vstup ČR do EU se ani v druhém roce neprojevil v nárůstu tržních cen zemědělské půdy. [...] Naopak tržní ceny **zemědělské půdy pro nezemědělské účely** s výměrou do 1 ha se v roce 2006 zvýšily, a to z 95,77 Kč/m² v roce 2005 na 129,08 Kč/m², tj. o 34,8 %.“ Nelze přehlédnout, že finanční náhrada se funkčně fakticky váže k původně zemědělským pozemkům, které dnes nelze z různých důvodů vydat, a to nejčastěji s ohledem na změnu způsobu využití či změnu vlastnictví, jinými slovy řečeno, právě k pozemkům tržně zajímavějším. Pozemky určené *k zemědělským účelům* byly z naprosté většiny vydány (v důsledku jejich zajištění v majetkové sféře České republiky na základě § 29 zákona o půdě a dle § 6 zákona o majetkovém vyrovnání) a reálně se tak prostřednictvím finanční náhrady nahrazují jen v minimální míře (v rozsahu existence výlukových důvodů podle § 8 zákona o majetkovém vyrovnání).

92. Též je vhodné připomenout zprávu společnosti Ernst & Young, s. r. o., s názvem „Kvalitativní komentář algoritmu užitého ze strany církví a náboženských společností pro odhad hodnoty zabaveného církevního majetku“ ze dne 8. října 2008, jak je uvedena v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 255. Ze zprávy plyne závěr, že: „Statistický algoritmus, využívající průměrné ceny, je racionální vzhledem k nedokonalosti podkladových i tržních dat za podmínek omezeného času pro zpracování ocenění majetku.“

93. Při absenci úvah a výpočtů v důvodové zprávě k zákonu č. 125/2019 Sb. a při prezentaci tolika slovních, **nijak nepodložených stanovisek, především že finanční náhrada přesahuje tržní hodnotu nevydáváného majetku „o 54 miliard Kč“**, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že způsob výpočtu finanční náhrady, ani její celková výše, nebyly přesvědčivě zpochybněny.

94. Tato konstrukce totiž nutně směřuje k bizarnímu závěru, že veškerý nevydáváný majetek církví (typicky v intravilánech obcí) má hodnotu tolika 5 mld. Kč. Neúnosnost takového ocenění – při absenci podkladů předkladatelů a vlády – nelze věcně konfrontovat. Toliko nepřímou, nyní bez důkazního návrhu, ve snaze prohloubit svou orientaci v problematice, přihlíželi navrhovatelé k prakticky namátkou opatřeným podkladům od dvou církevních právnických osob. Jen tyto dvě významnější právnické osoby (z tisíců celkově), Benediktinské arcidiecéze sv. Vojtěcha a sv. Markéty v Praze – Břevnově a Kongregace Milosrdných sester sv. Karla Boromejského evidují jen na území hlavního města Prahy nevydané pozemky v celkové hodnotě 2,6 mld. Kč. V tomto kontextu se nejeví jako pravděpodobné, že se Poslanecké sněmovně a vládě podaří tezi o „předražení finanční náhrady o 54 mld.“ jakkoliv obhájit.

V. Zákon jako nástroj snížení existujícího nároku

V.A. Význam úmyslu zákonodárce pro posouzení ústavnosti právního předpisu

95. V obecné rovině platí, že pro přezkumu ústavnosti zákona nemůže být pouhý úmysl zákonodárce samostatným důvodem pro derogaci: „Záměry zákonodárce, pokud nejsou vyjádřeny v přiměřené formě a rozsahu v samotné právní normě (zákoně), jako motivy zákonodárcova jednání, na její obsah a platnost (účinnost) nemají vliv a v souvislosti s nimi nemohou být (samostatně) posuzovány ...“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. října 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), část III].

96. Úmysl zákonodárce však do argumentace Ústavního soudu pravidelně přistupuje jako prvek kontextuální a pro posouzení ústavnosti normy nezbytný.

V.B. Intence zákonodárce naplnit Ústavu

97. V nejobecnější rovině je předmětem zkoumání samotná ústavní intence zákonodárce. V nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 (N 145/62 SbNU 245) např. Ústavní soud podrobněji uvedl, že „[p]arlament není suverénem, který si svou agendu libovolně určuje a slouží toliko svým cílům, nýbrž je vázán Ústavou, tedy smí užívat své kompetence toliko k naplňování Ústavy, nikoliv k opaku.“ Nejmarkantněji se to projevilo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09, část IV: „Dokonce ani ve smyslu rozsahu zákonodárné kompetence v rámci ústavního státu nelze hovořit o svrchovanosti zákona. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Ústava České republiky, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné.“ V těchto případech se typicky jedná o situace **vědomého nerespektování zjevných ústavních mezí**, případně navíc upřesněných v judikatuře Ústavního soudu (podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby).

V.C. Existence důvodů pro zásah do základního práva a právní jistoty

98. Pro účely zjištění obsahu právní normy či zjištění existence ústavně nezbytných důvodů (odůvodňujících zásah do základního práva) je pak mj. zkoumán tzv. úmysl zákonodárce, a to někdy více objektivizovaný (obsah důvodové zprávy, stanoviska orgánů) či více subjektivizovaný (obsah parlamentní rozpravy).

99. **Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že ústavně aprobovatelné důvody udržitelnosti právní úpravy neexistují a nejsou ze strany vlády či zákonodárce ani tvrzeny.** Důvody přijetí napadené právní úpravy, které dosud tvrzeny jsou, lze považovat dílem za důsledek mylného přesvědčení o jejich relevanci či pravdivosti, dílem za vědomé nepravdy a záměrnou manipulaci ve snaze dosáhnout úzce politických cílů. To vše při objektivní znalosti judikatury Ústavního soudu, s níž vládní většina v Poslanecké sněmovně dílem nesouhlasí a dílem ji ignoruje.

V.D. Zvažování důvodů pro změnu právní úpravy s ohledem na intertemporální aspekt

100. Ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. února 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) je změna právní úpravy vždy nutně spjata s jistým zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž by však mělo docházet v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. **Rozhodnutí zákonodárce o změně právní úpravy**, a tedy i způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy, ale **není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle**, nýbrž věcí **zvažování v kolizi stojících hodnot**. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod, odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací.

V.E. Důvody skutečně tvrzené

1. Přiměřenost jako arbitrární kategorie

101. Sama důvodová zpráva cíle vlastní daňové legislativě neobsahuje, naopak výslovně označuje zákon č. 125/2019 Sb. za „**krok vedoucí k tomu, aby finanční náhrada ve svém konečném důsledku byla přiměřená.**“ Totéž bylo reprodukováno ve stanovisku vlády [sněm. tisk 38/1] přiznáním, že záměrem je finanční náhradu „**dodatečně snížit o daňovou povinnost**“, a to s neurčitým dovětkem „vzhledem k pochybnostem o použitém způsobu výpočtu a výši finančních náhrad.“

102. **Příznačně důvodová zpráva nezdůrazňuje základní (banální) daňový argument o potřebě naplnit státní rozpočet pro účely realizace vládních politik**, toliko konstatuje, že dopadem (důsledkem) návrhu je, že by se ročně „do státního rozpočtu vrátilo cca 380 mil. Kč.“ Logika zákonodárce byla oproti úvahám směřujícím k přijetí „běžné“ daňové legislativy zjevně obrácena.

103. Lze tak očekávat, že pokus o skutečnou ústavněprávní argumentaci ze strany vlády a Poslanecké sněmovny budou obsahovat až procesní stanoviska zaslaná Ústavnímu soudu v reakci na tento návrh. Pokud objektivní důvody pro přijetí zákona dosud nebyly tvrzeny, nelze ani hovořit o nezbytném *zvažování kolize hodnot* na úrovni zákonodárce. Navrhovatelé jsou si vědomi, že vládě a Poslanecké sněmovně tímto návrhem podstatným způsobem ulehčí procesní roli, neboť jim otevírají argumentační obzor a umožňují jim pokoušet se *ex post* o doplnění všeho, co dosud zanedbaly. Pro posouzení ústavnosti zákona č. 125/2019 Sb. bude důležité odlišit důvody pro jeho přijetí, **jak v době schválení skutečně existovaly**, od důvodů zformulovaných *ex post*, účelově a pod tlakem navrhovatelů.

104. Vládní většina v Poslanecké sněmovně a vláda, která vyslovila s návrhem zákona souhlas, jsou zjevně přesvědčeny, že těžištěm ústavní udržitelnosti zákona č. 125/2019 Sb. je po skutkové stránce údajná *nepřiměřenost* finanční náhrady ve vztahu ke skutečné hodnotě

původního majetku církví a zároveň dosažení údajné *přiměřenosti* finanční náhrady po jejím snížení právě částku odpovídající o dani z příjmů. Tato zjištění, jež by měla být rozhodným podkladem pro přijetí zákona č. 125/2019 Sb., **však nejsou ani v důvodové zprávě a ani ve stanovisku vlády zachycena**. Přesto byla existence těchto zjištění analýz opakovaně tvrzena. Existence elementární věcné (ekonomické) analýzy však může být ústavně rozhodným prvkem, k čemuž srovnej (*a contrario*) bod 247 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13: „Z hlediska testu ústavnosti zákona s rozpočtovými dopady je rozhodující, [...] zda napadená ustanovení [...] nejsou výsledkem iracionálního chování zákonodárce, náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu apod. [*mutatis mutandis* nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 72; nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.), bod 51; nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.), bod 25].“ Nejen, že v důsledku absence veřejně dostupných podkladů předkladatelů a vlády nelze objektivně učinit závěr o racionalitě zákona č. 125/2019 Sb., nýbrž nelze se zbavit pochybností o samotné existenci jakýchkoliv podkladů, z nichž by překladaatelé a vláda vycházeli. Údajně zjištěné předražení finanční náhrady „o 54 miliard Kč“ je přitom ze strany (zejména) předsedy vlády opakovaně veřejně tvrzeno.⁹

105. Navrhovatelé, za účelem zjištění skutkového stavu, zda v době přijetí stanoviska vlády k návrhu zákona č. 125/2019 Sb. dne 12. ledna 2018 (resp. kdykoliv před schválením zákona č. 125/2019 Sb. v Poslanecké sněmovně dne 23. dubna 2019) objektivně existovala tvrzená analýza, která měla doložit ústavněprávně relevantní nepřiměřenost finanční náhrady, navrhují s odkazem na § 49 odst. 1 zákona o Ústavním soudu výslech svědků, kteří se dosud k existenci analýzy vyjadřovali a mohou dle svých funkcí v rozhodné době potvrdit její existenci a eventuální dostupnost vládě a Poslanecké sněmovně. Prvním navrhovaným svědkem je Ing. Andrej Babiš (ministr financí od 29. ledna 2014 do 24. května 2017 a předseda vlády od 6. prosince 2017). Druhou navrhovanou svědkyní je JUDr. Alena Schillerová, Ph.D. (ministryně financí od 13. prosince 2017).

106. Pokud bude prokázána (objektivní) existence analýzy svazbou na zákon č. 125/2019 Sb., resp. jeho přijetí, nebude to sice představovat automatické zhojení všech aspektů protiústavnosti zákona č. 125/2019 Sb., avšak bude možno alespoň učinit závěr o dostatečnosti či nedostatečnosti ústavně relevantních důvodů na straně zákonodárce. Nebude-li existence takové analýzy (objektivně) prokázána, odkazují navrhovatelé na své závěry o libovůli zákonodárce při zásahu do základního práva.

2. Snížení finanční náhrady jako sankce za naturální restituci

107. Řetězec vnitřních rozporů v sobě vykazuje teze, že snížení finanční náhrady nastupuje jako sankce za domnělé porušení smluv o vypořádání dle § 16 zákona

⁹ <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/hleda-se-analyza-dokazujici-predrazeni-restituci-zepetejte-se-na-ministerstvu-kultery-radi-nove-ministryne-schillerova-61964>; https://www.irozhlas.cz/zprav-domov/snemovna-kscm-zdaneni-cirkevni-restituce-analyza-schillerova-babis_1901290555_kno;
<https://neolivni.cz/databaze-lzi-alena-schillerova-s-vyrokem-o-analyze-k-restitucim/>;

o majetkovém vyrovnání.¹⁰ Podle této teze je podávání *určovacích* žalob proti třetím osobám postupem podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání neoprávněným rozšiřováním restitučních nároků nad rámec zákona.

108. K tomu je třeba uvést, že neoprávněným (nad rámec zákona) postupem již pojmově nemůže být postup, který zákon koncepčně předpokládá a výslovně upravuje. Smyslem *určovacích* žalob je nastolení jistoty v právních vztazích, v nichž existuje pochybnost o zákonnosti přechodu, resp. platnosti převodu, historického majetku církví na třetí osoby. V rozporu s účelem tzv. blokačních paragrafů byl tímto způsobem vyveden historický majetek církví z dispozice státu a obtížně se tak mohl stát předmětem majetkového vyrovnání [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07, části VII./a a VIII./a, zvláště body 37 a 38]. Judikatura obecných soudů před přijetím zákona o majetkovém vyrovnání v případě porušení blokačního paragrafu zpravidla odmítala aktivní legitimaci původních vlastníků pro podání *určovací* žaloby směřující k zachování vlastnictví státu [namátkou usnesení sp. zn. III. ÚS 2084/08 ze dne 17. 9. 2008: Ústavní soud jím aproboval závěr Nejvyššího soudu stran § 29 zákona o půdě, že jeho „zjevným smyslem je zajištění všeobecných předpokladů pro budoucí – obsahově však nepředjímatelnou – normativní úpravu restituční obnovy tzv. církevního majetku, nikoliv však ochrana subjektivních práv (každého) konkrétního původního vlastníka“]. Tento přístup obecných soudů zapříčinil, že původní vlastníci, kteří zjevně jako jediní měli zájem na dodržení zákona a zabránění rozkolu historického majetku církví ještě před přijetím zákona o majetkovém vyrovnání, neměli k dispozici žádný procesní nástroj ochrany svého majetkového zájmu. Právě v tomto kontextu zákonodárce založil aktivní legitimaci oprávněných církví k podání *určovacích* žalob – před zahájením samotného restitučního procesu ve vztahu k dané věci – výslovně. Je naopak s podivem, že ochrana imanentního zájmu státu na pořádku ve vlastních vlastnických vztazích nebyla od roku 1991 zajištěna *ex officio*, nýbrž je ponechána na iniciativě *ex privata industria* třetích osob, které aktuální situaci nezavinily, v krajních případech dokonce za cenu veřejného ostouzení.

109. Netoliko, že samotné podání žaloby, tedy **obrana tvrzeného práva, nemůže objektivně představovat porušení zákona** (o majetkovém vyrovnání) či smluvního závazku, dokonce ani v případě *vyhovění* žalobě ze strany soudu se nemůže jednat o postup obcházející restituční zákon [v rámci stanoviska pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. listopadu 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.)]. Případným vyhovujícím rozsudkem – přičemž ani zjištěná objektivní nezákonnost neznamená automatické vyhovění žalobě – totiž není určeno vlastnické právo původního vlastníka (církev), nýbrž (naopak) státu. To vše z důvodu rozporu předchozí transakce s blokačními paragrafy, tedy **z příčin, jež existovaly před účinností zákona o majetkovém vyrovnání**. Ke sporům z prolomení blokačních paragrafů totiž pochopitelně docházelo i před účinností zákona o majetkovém vyrovnání, zákon o majetkovém vyrovnání na tom ničeho nezměnil, přičemž pouhé (požadované) neuplatnění *určovací* žaloby ze strany oprávněné církve nemůže představovat konvalidaci předchozího protiprávního postupu. Jinými slovy řečeno, k závěru o (absolutní) neplatnosti převodu na třetí osobu může soud dospět v jiném řízení kdykoliv v budoucnu, a to (opět) zcela bez ohledu na zákon o majetkovém vyrovnání. Opět se poznamenává, že zájem na určení

¹⁰ Např.: <https://www.novinky.cz/domaci/503359-zeman-zdaneni-cirkevnych-restituci-podepisu.html>

neplatnosti jakéhokoliv převodu učiněného na třetí osobu v rozporu se zákonem by měl mít za normálních okolností především stát sám, jakožto rozhodný vlastník, teprve ve druhé řadě potenciální budoucí restituent.

110. Konečně nelze přehlédnout, že žaloba podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání, resp. vyhovění této žalobě, nepředjímá, zda výzva k vydání věci bude skutečně ve lhůtě uplatněna, ani jak s ní bude naloženo. **Ani vyhovění určovací žalobě (určení vlastnického práva státu) tedy zcela zjevně nemůže představovat rozšíření restitučních nároků nad rámec zákona či jeho obcházení.**

111. I pokud by byla výzva k vydání věci ze strany oprávněné osoby skutečně uplatněna a věc byla následně vydána v režimu naturální restituce, nelze z toho dovozovat relevantní změnu poměru věcí vydávaných a věcí nahrazovaných. Finanční náhrada nebyla koncipována jako náhrada věcí, které vydat lze (po vyjasnění vlastnických vztahů), nýbrž jako náhrada věcí které vydat nelze. Jedná-li se o konstrukci jednoho a téhož zákona, je pojmově vyloučeno, aby za vydanou věc byla zároveň přiznána finanční náhrada.

112. Z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 5762/2017 ze dne 16. května 2018 se přesvědčivě podává, že „institut finanční náhrady ... nikterak nevylučuje ani nemodifikuje uplatnění práva žalobou podle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. a **posouzení realizovaného převodu (přechodu) prizmatem tehdy platných právních předpisů** obsahujících ... blokační ustanovení, když ani neskýtá podklad pro poskytnutí eventuální další (peněžní či naturální) náhrady oprávněné osobě pro případ, že by jí majetek, převedený v rozporu se zákonem, nebyl vydán.“ Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1865/2018 ze dne 16. července 2018 příležitostně dodává, že „[n]eobstojí proto ani argumentace, že se žalobci může dostat dvojího plnění (naturální restituce i finanční náhrady), není-li zde souvislost mezi nevydáním určitého (konkrétního) pozemku a výší paušální finanční náhrady a připouští-li se výslovně žaloba dle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. v případě toho majetku, s nímž bylo dříve disponováno v rozporu s blokačními ustanoveními chránícími zachování tohoto majetku pro budoucí restituci naturální.“

113. Pokud by z řízení před Ústavním soudem vyplynulo, že snaha reparovat dřívější nezákonné postupy (státu!) žalobami podle § 18 odst. 1 zákona o majetkovém vyrovnání měla být příčinou přijetí zákona č. 125/2019 Sb., poukazují navrhovatelé na čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, dle kterého „**[n]ikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.**“

3. Zákon o majetkovém vyrovnání „schválen hlasem trestně stíhaného poslance“

114. Třetí argument na podporu přijetí zákona č. 125/2019 Sb. zpochybňuje řádnost složení Poslanecké sněmovny v okamžiku přijetí zákona o majetkovém vyrovnání. Jeho podstatou široce opakované tvrzení, že zákon o majetkovém vyrovnání byl schválen „o jeden hlas trestně stíhaného a následně pravomocně odsouzeného poslance Romana Pekárka“. Tato skutečnost má způsobovat defektnost zákona o majetkovém vyrovnání, jež má být zhojena přijetím zákona č. 125/2019 Sb.

115. Předně je po skutkové stránce zdůraznit, že Roman Pekárek se stal poslancem dne 7. listopadu 2012. Účastnil se tak hlasování č. 156 dne 8. listopadu 2012, kterým bylo hlasováno o návrhu zákona zamítnutého Senátem. V daném hlasování bylo při potřebě nadpoloviční většiny hlasů všech poslanců dosaženo **102 hlasů** pro návrh zákona.

116. Samotné tvrzení, že návrh zákona byl schválen o jeden hlas, tak **neodpovídá skutečnosti. Stejně tak není pravda, že právě hlas** poslance Romana Pekárka **byl hlasem rozhodným**. Hlas poslance Romana Pekárka, i při přijetí paradigmatu vládní většiny v Poslanecké sněmovně a vlády, byl naopak skutkově i právně nerozhodným. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že z hlediska důvěry veřejnosti v ústavní instituce rozhodně není žádoucí, aby mandát poslance či senátora vykonávaly osoby posléze pravomocně odsouzené v trestním řízení. Zároveň však poukazují na to, že Ústava nezakládá ztrátu mandátu poslance, je-li tento trestně stíhán. Zejména zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, pak nezakládá procedurální vadu, účastní-li se hlasování poslanec, který je posléze pravomocně odsouzen. Derogace vyhlášených zákonů, na jejichž schválení se podílel poslanec později pravomocně odsouzený, jen z tohoto titulu, by vedla k nepředvídatelné paralýze zákonodárné moci v České republice.

117. K pokusu zpochybnit legislativní proces, včetně parlamentní procedury, vedoucí k přijetí zákona o majetkovém vyrovnání, došlo již v řízení před Ústavním soudem sp. zn. Pl. ÚS 10/13. Ani v onom řízení (tehdejší) navrhovatelé a vedlejší účastníci nepředložili jakoukoliv ústavněprávní argumentaci ve vztahu k legislativním důsledkům pozdějšího pravomocného odsouzení poslance a Ústavní soud uzavřel, že ústavně relevantní vada parlamentní procedury nebyla zjištěna.

118. Zda a jak může zákon č. 125/2019 Sb. zhojit výše uvedenou domnělou vadu legislativního procesu, ponechávají navrhovatelé na budoucím vyjádření Poslanecké sněmovny. Obtížně lze nicméně přehlédnout, že dotčené církve se na tvrzeném stavu nijak nepodílely, přesto zákon č. 125/2019 Sb. směřuje výlučně vůči nim.

VI. Snížení nároku zákonem jako protiústavní zásah

119. V dané věci se jeví jako nepochybné, že **zdanění finanční náhrady je toliko formálním nástrojem pro snížení nároku směřujícího vůči státu**. Ostatně to byla podstata mnohokrát opakovaných politicky laciných a mediálně dobře srozumitelných vzkazů. Překvapivě se tím vládní většina ani v průběhu přijímání zákona č. 125/2019 Sb. netajila a tento úmysl deklarovala demonstrativně. Po materiální stránce, což je pro ústavní přezkum nyní významné, se tak jedná o snížení (změnu) existujícího majetkového nároku, jehož přípustnost musí odpovídat přinejmenším existující judikatuře Ústavního soudu, která na takový postup zákonodárce klade nároky přísnější než na legislativu daňovou.

VI.A. Ústavní požadavky na předpis snižující nárok ve světle zákazu pravé retroaktivity

120. Navrhovatelé si jsou vědomi, že v oblasti daní a poplatků má zákonodárce širokou míru uvážení, kdy existence důvodů pro přijetí právní úpravy (resp. následně pro ústavní přezkum) má relativně nižší váhu. Ústavní soud se ve své dosavadní judikatuře ke kritériím přezkumu ústavnosti daní opakovaně vyjádřil. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny obsahuje ústavní zmocnění Parlamentu ke stanovení daní a poplatků, zároveň ústavně aprobejuje omezení vlastnického práva, k němuž v souvislosti s jejich stanovením, vyměřením a výběrem dochází [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1. června 2005 (N 113/37 SbNU 463)]. Daň je totiž ukládána ve veřejném zájmu, kterým je získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu [nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. dubna 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), body 40 a 41]. K úzce daňové rovině problému však podrobněji dále.

121. Pokud je však zjevné, že zákonodárce přijatým textem zákona č. 125/2019 Sb. toliko **zakrývá svůj skutečný úmysl**, je třeba aplikovat ty nálezy Ústavního soudu, jež takovou situaci posuzují specificky. Nejedná se totiž o případ první. Nejpregnantněji se Ústavní soud k takovému postupu zákonodárce vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. dubna 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), a to v části VIII, jež se týkala snížení státního příspěvku na stavební spoření v daném kalendářním roce. Je nyní nutno předeslat, že se na předloženou věc neuplatní závěry části VII téhož nálezu, které se týkaly nároků vznikajících teprve v budoucnu (pojmový rozdíl mezi splátkou a periodicky se opakujícím státním příspěvkem, absence legitimního očekávání na straně beneficentů státního příspěvku, aj.). Jinými slovy řečeno, je třeba nyní odhlédnout od zdánlivě obdobné roční periodicity faktických plateb, neboť jejich právní podstata je diametrálně odlišná.

1. Přípustnost nepravé retroaktivity a zákaz pravé retroaktivity

122. Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře opakovaně vymezil obsahy pojmu pravé a nepravé retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem [srov. zejména nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, dále též nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. března 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)]. O pravou retroaktivitu se jedná v případě, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud dochází ke změně. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů.

123. Ústava neobsahuje explicitní zákaz retroaktivity právních norem pro všechny oblasti práva, ten však vyplývá ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, k jehož znakům patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 215/94 ze dne 8. června 1995 (N 30/3 SbNU 227); nález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 78/92 ze dne 10. prosince 1992, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, 1992, č. 15]. **Tento zákaz se zásadně vztahuje pouze na případy pravé retroaktivity**, nikoliv retroaktivity nepravé. Posléze uvedený typ retroaktivity je naopak obecně přípustný.

Obsahem tohoto zákazu jako ústavního principu zároveň není vyloučení jakéhokoliv zpětného působení právní normy, nýbrž pouze takového, jež současně představuje zásah do principů ochrany důvěry v právo, právní jistoty, resp. nabytých práv [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96; nález sp. zn. Pl. ÚS 51/2000 ze dne 13. března 2001 (N 42/21 SbNU 369; 128/2001 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. února 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.)]. V takovémto případě je právní norma v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy.

2. Výjimky z přípustnosti nepravé a zákazu pravé retroaktivity

124. Nelze přehlédnout, že i Ústavní soud formuloval jisté **výjimky ze zákazu pravé retroaktivity** (viz shrnutí v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 146): V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 Ústavní soud uvedl, že o oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu) nelze uvažovat v případě, kdy právní subjekt **musí, resp. musel, s retroaktivní regulací počítat**. Za takovou situaci označil působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy **humanity a morálky**. Odkázal ale i na právní názor, že „zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též **veřejným pořádkem** (ordre public), především jestliže by byly **dotčeny předpisy absolutně kogentní**, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace **přerodu hodnot ve společnosti**“. Za jiný příklad přípustnosti pravé retroaktivity označil neaplikování právního předpisu na skutečnosti, jež nastaly v době jeho účinnosti, pokud Ústavní soud konstatoval **rozpor takového právního předpisu** s ústavním pořádkem a aplikace tohoto právního předpisu ve vertikálním právním vztahu, tedy právním vztahu mezi státem a jednotlivcem, příp. výjimečně ve vztazích horizontálních, by vedla k porušení základního práva jednotlivce [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18. prosince 2007 (N 228/47 SbNU 983), bod 19; nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09 ze dne 8. července 2010 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), body 53 a 54].

125. V případě nepravé retroaktivity byly formulovány výjimky, kdy nepravá retroaktivita právě s ohledem na princip ochrany důvěry v právo přípustná není. O takovou situaci se jedná v případě, že „**je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu** a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“. Především je třeba zmínit shora vyložený pojem legitimního očekávání, jehož relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02; nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 80 a násl.]. Ústavní soud k tomuto principu v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že „z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.), též nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02]. **K porušení čl. 1 Dodatkového protokolu může přitom dojít i ze strany zákonodárce, pokud by změnou zákona došlo ke znemožnění nabytí majetku, k němuž určitým subjektům svědčilo legitimní očekávání** [nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02; souhrnně nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 147 a 148].

VI.B. Podstata protiústavnosti snížení nároku

1. Kolize retroaktivní změny zákona a legitimního očekávání oprávněných církví

126. Napadeným zákonem nedochází přímo ke snížení finanční náhrady, protože ta zůstává formálně dál zachována ve stejné výši (§ 15 odst. 2 zákona o majetkovém vyrovnání). Pokud by se zákonodárce rozhodl pro její snížení, mohl postupovat buď změnou výše finanční náhrady se zpětným stanovením účinnosti, nebo samostatným legislativním mechanismem docílit změnu smluv. **Oba hypotetické postupy by se však „učebnicově“ dostaly do rozporu se zákazem pravé retroaktivity**

127. Zákonodárce nezvolil ani jednu z uvedených přímých možností, nýbrž nově stanovil zdanění finanční náhrady, resp. jejích splátek, přičemž je nerozhodné, zda splátka finanční náhrady je již o daň ponížena v okamžiku výplaty či zda je nejdříve vyplacena a teprve následně zahrnuta do daňového přiznání a daň odvedena. **Tím každopádně zákonodárce dosáhl stejného účinku, k jakému by vedlo dodatečné (retroaktivní) snížení finanční náhrady v § 15 odst. 2 zákona o majetkovém vyrovnání.** Ústavní soud však v minulosti přílehavě poznamenal, že „[ú]čel zdanění se však v takovémto případě odlišuje od zdanění jiných příjmů, neboť nevede k posílení příjmové části státního rozpočtu. Ve své podstatě se jedná o nepřímou formu snížení jeho výdajů, resp. stanovení jejich výše, neboť jeho prostřednictvím zůstává část výdaje dále ve státním rozpočtu nebo se do něj vrací.“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 179]. Zákonodárce přijetím zákona o majetkovém vyrovnání vyjádřil přesvědčení, že opatření v něm obsažená jednotlivě i ve svém souhrnu nejlépe naplní účel zákona, a to především účel zmírnění některých majetkových křivd a ekonomické odluky církví od státu. **Není zřejmé, jakým způsobem zákon č. 125/2019 Sb. naplňuje vytknutý účel lépe či na základě jaké úvahy dospěl zákonodárce ke změně náhledu na to, zda akty komunistické státní moci vůči církvím lze současným prizmatem považovat majetkové křivdy.**

128. **Právní závěr** [srov. úvahy nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, body 181, 182], že **předmětnou daň uvalenou zákonem č. 125/2019 Sb. nelze materiálně považovat za daň, nýbrž za změnu právního nároku**, se promítá do ústavních kritérií pro její posouzení. Slouží-li určité ústavní principy a základní práva k ochraně jednotlivce před zásahem ze strany veřejné moci, nemůže míra této ochrany být v jednom ze dvou srovnatelných případů nižší jen z toho důvodu, že **zákonodárce použil pro stejnou regulaci odlišné označení** (snížení nároku v. zdanění nároku). V daném případě tak nelze obsah daňové povinnosti ve vztahu k finanční náhradě posuzovat prizmatem aprobovaného zásahu do vlastnického práva. Naopak je nezbytné vypořádat se s otázkou změny již vzniklého individualizovaného právního nároku oprávněných církví, a to z hlediska principu právní jistoty. Není přitom rozhodující, že v okamžiku účinnosti zákona č. 125/2019 Sb. nedošlo k vyplacení všech splátek (celé finanční náhrady). Pokud oprávněné církve přistoupily na celkovou konstrukci vypořádání majetkových vztahů se státem (i mezi sebou samými), a rovněž akceptovaly mechanismus splátek (jakkoliv výhodný pro dlužníka, nikoliv pro věřitele), což vyjádřily v příslušných smlouvách, **mohly legitimně očekávat, že právě ze strany státu nedojde**

dodatečně k jejich změně, resp. ke změně samotného nároku, když právě toto riziko stát prostřednictvím zákona vylučoval. Jedná se přitom o legitimní očekávání, jemuž náleží ochrana jak z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak s ohledem na majetkovou povahu nároku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Toto ustanovení se totiž nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takového majetku [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07].

129. Požadavkem navrhovatelů adresovaným Ústavnímu soudu je tedy posoudit dodatečné snížení výše finanční náhrady s ohledem na legitimní očekávání dotčených církví, které splnily zákonem stanovené podmínky pro vznik nároku. Takto vymezená důvěra v právo neboli legitimní očekávání na straně církví je přitom ekvivalentní té, jež je určující i pro posouzení přípustnosti retroaktivních účinků právní normy. To znamená, že připuštění zásahu do této důvěry lze akceptovat pouze výjimečně, a to z důvodů, jež byly výše formulovány jako odůvodňující výjimku ze zásady zákazu pravé retroaktivity [k tomu srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 183].

2. Posouzení existence důvodů pro přípustnost pravé retroaktivity

130. Byly-li zjištěny retroaktivní účinky změny právní úpravy, resp. kolize právní normy s legitimním očekáváním oprávněných církví, nutno posoudit, **zda v dané věci existují výjimečné důvody pro ústavní akceptaci těchto účinků.**

(a) Absence tvrzení zákonodárce

131. Zákonodárce ani vláda existenci těchto důvodů netvrdí. Nejsou zachyceny v důvodové zprávě, ve stanovisku vlády k poslaneckému návrhu zákona ani v rozpravě na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

(b) Absence výhledu retroaktivní regulace

132. Nenastala podmínka, že by církve „musely s retroaktivní regulací počítat“. Zákon o majetkovém vyrovnání byl přijat v podmínkách demokratického právního státu, byl z hlediska procedury přijetí i po obsahové stránce přezkoumán Ústavním soudem. **Jedná se o součást restitučního a rehabilitačního zákonodárství přijímaného po pádu totalitního komunistického režimu po roce 1989, které tímto (obdobným) způsobem dosud zpochybněno nebylo.** Přijetí zákona o majetkovém vyrovnání bylo naplněním (jednou z možných forem) imperativu vypořádat historický majetek církví [dle výroku II nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07]. Bylo by nečekaným zjištěním, že by dotčené církve po desítkách let vyjednávání se státem, řetězcí se judikatuře Ústavního soudu a šesti letech aplikace zákona o majetkovém vyrovnání měly být ve vztahu ke kterémukoliv z nároků ve *zlé víře*, která neumožňuje dovolávat se právní ochrany. Nutno zdůraznit, že srozumění církví s retroaktivní změnou nemohlo být založeno uplatněním tzv. zákonného ohrazení již v roce 2008.¹¹ Tímto zveřejněným aktem, byť mediálně široce pokrytým, mělo být vyjádřeno, „že

¹¹ <https://www.cssd.cz/media/tiskove-zpravy/2008-04-23-stanovisko-cssd-k-narovnani-s-cirkvemi-pdf/>

ČSSD se takovým zákonem necítí vázána a po nových volbách jej změní, čímž bude dosaženo souladu s ústavní zásadou legitimního očekávání, neboť každý subjekt si musí být vědom toho, že práva nabytá na základě tohoto zákona mohou pozbýt platnosti v důsledku následné změněné úpravy.¹² **Je příznačné, že právní teorie ani judikatura ÚS institut „zákonného ohrazení“ neznají a v ústavní praxi nemá doložitelného vývoje.** Je vůbec pochybné, zda je myslitelné, aby jednostranným prohlášením politické strany, byť následně tvořící vládní koalici, byly erodovány objektivní právní vztahy plynoucí ze zákonné úpravy.

(c) Absence rozporu se zásadami humanity a morálky

133. **Je vyloučen rozpor s obecně uznanými principy humanity a morálky.** Komplex restitučního a rehabilitačního zákonodárství má za cíl tyto maximy naplnit, naopak předchozí komunistický režim je programově negoval. Uvedený přístup zákonodárce byl Ústavním soudem podpořen nesčetněkrát. Zcela namátkou navrhovatelé vyjímají slova nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 27: „V případě dotčených církví a náboženských společností se jedná nejen o obecný praktický i symbolický význam přijetí zákonů ‚o zmírnění některých majetkových křivd‘, tedy o **morální závazek demokratického právního státu vůči osobám stíženým systematickým porušováním základních práv v době komunistického režimu, které často zároveň patří k těm, kterým Česká republika vděčí za svůj nynější demokratický a právní charakter,** nýbrž zároveň – co do někdejší ekonomické základny církevní a náboženské činnosti – o zejména tristní historickou realitu plnění explicitních závazků státu vůči (historickým) církvím a náboženským společnostem, které na sebe převzal zákonem č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 1, 4, 6, 8, § 11 odst. 1 a § 12), na jedné straně a požadavku na materiální naplnění záruk plynoucích z čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod na straně druhé.“

(d) Stabilita hodnotových východisek společnosti

134. Patrně nejsnáze uváděným ze strany předkladatelů by mohl být rozpor zákona o majetkovém vyrovnání a finanční náhrady s veřejným pořádkem v situaci „přerodu hodnot ve společnosti“. **Jakkoliv může být současný politický vývoj z pohledu předkladatelů chápán jak navracející se kyvadlo dějin po třicetiletém vychýlení, jedná se o naděje předčasné.** Byť současnou vnitrostátní politickou konstelaci v České republice či mezinárodněpolitické vlivy lze považovat v kontextu dosavadního demokratického vývoje za určité novum, stejně tak aktuální vliv komunistické strany a její podíl na vládě, nejedná se dosud o události srovnatelné s revolučními změnami a **nezaslouží si takto významnou aprobaci Ústavním soudem.** Především však nedošlo od roku 2012 k takové změně ústavního pořádku (formální, interpretační, aplikační), jež by přerod hodnot ve společnosti pro Ústavní soud relevantně signalizoval.

¹² Stanovisko ČSSD k církevním restitucím ze dne 6. května 2008; původně na odkazu http://www.cssd.cz/s14983/s18962/17865-Prezentace-Cirkevni_restituce.ppt, dnes již odkaz nefunkční. Text v archivu právního zástupce navrhovatelů.

(e) Aprobace zákona o majetkovém vyrovnání Ústavním soudem

135. Ani situace, kdy by zákonem č. 125/2019 Sb. modifikovaná právní úprava byla v minulosti Ústavním soudem shledána jako protiústavní a jako taková zrušena, zjevně nenastala. **Zákon č. 125/2019 Sb. tak není reakcí na zjištěnou protiústavnost** [*nota bene* nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13]. Soustavné pokusy o dezinterpretaci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze strany některých poslanců, které se objevily již v den jeho vyhlášení, byly příznačně použity i při sněmovní rozpravě k zákonu č. 125/2019 Sb., a to jako tvrzené negativní stanovisko Ústavního soudu k zákonu o majetkovém vyrovnání (za situace nízké informovanosti o skutečném obsahu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13). **Opakovaný narativ je vždy variací na myšlenku: Ústavní soud zrušil slovo „spravedlivé“, neboť církevní restituce nepovažuje za spravedlivé.** „Ústavní soud morálně církevní restituce odsoudil, ale krádež miliard potvrdil. Reálný apel národu Ústavního soudu je tak – krást se nemá, ale někteří mohou.“¹³ „ale Ústavní soud tam také vyloučil to slůvko spravedlivé... [...] ... takže i Ústavní soud v podstatě konstatoval, že to nebylo úplně spravedlivé. ...“¹⁴ V rámci sněmovní rozpravy ve druhém čtení k zákonu č. 125/2019 Sb. zvláště poslanec Zaorálek: „[D]ovolte mi, abych připomenul, že Ústavní soud zrušil to slovo „spravedlivý“, což mi připadalo docela podstatné. Takže to, co se tady někteří snaží hájit, že je to celé v pořádku, tak to prosím pravda není a nikdy nebyla. A já vám vysvětlím proč. Protože v případě, kdy se jedná o restituci majetku, kdy se jedná, že začínáme zacházet s dějinami [...] skutečnou spravedlnost nelze zjednat.“¹⁵ **Navrhovatelé tvrdí, že nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 nelze v jednotlivých výrocích, částech odůvodnění ani v souhrnu, interpretovat jako ústavní základ pro retroaktivní snížení existujících nároků.**

(f) Neexistence hospodářské krize

136. Jakkoliv Ústavní soud neformuloval důvody ekonomické a rozpočtové krize jako samostatné důvody legitimizující retroaktivní účinky, lze si patrně představit takovou **hospodářskou krizi státu** (v období celosvětových krizí, válek, přírodních a ekologických katastrof), jež by retroaktivní účinky odůvodnila. Napadený zákon č. 125/2019 Sb. by nicméně musel být součástí širších opatření, jež mají nastalou krizi zmírnit, nesmělo by se jednat o osamocený selektivní zásah. Předkladatelé ani vláda však ani netvrdí, že by důvodem pro přijetí zákona byl kolabující státní rozpočet, přičemž ani objektivně pro takové tvrzení neexistuje podklad. Podle veřejně prezentovaných údajů vývoje státního rozpočtu skončilo hospodaření státu v roce 2018 přebytkem 2,9 miliardy Kč. Schválený rozpočet přitom počítal se schodkem 50 miliard Kč. Státní dluh pak loni klesl o 2,7 miliardy Kč na 1,622 bilionu Kč. Podíl státního dluhu na hrubém domácím produktu tak klesl na 30,6 procenta ze 32,2 procenta v roce 2017. **Konkrétní politické kroky vládní většiny nenasvědčují skutečnému přesvědčení o rozpočtové krizi,** neboť v době projednávání zákona č. 125/2019 Sb. vláda zavedla (právně zcela nevynucené) slevy na jízdném s ročními náklady

¹³ Zcela namátkou poslanec Vít Bárta (6. 3. 2013): <https://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Barta-US-moralne-cirkevni-restituce-odsoudil-ale-kradez-miliard-potvrdil-274251>

¹⁴ Poslankyně Alena Gajdůšková (21. 11. 2013) ČT 24, 22:00, pořad Události, komentáře.

¹⁵ Poslanec Lubomír Zaorálek (13. 12. 2018):

<http://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/025schuz/s025018.htm#r7>

nejméně 6 miliard Kč ročně¹⁶ a pro 2019 naplánovala růst důchodů o celkových 37,9 miliardy Kč či nárůst platů státních zaměstnanců o celkových 23,3 miliard Kč. Ve státním rozpočtu na rok 2019 jsou celkové výdaje rozpočtovány ve výši 1 505 miliard Kč. Oproti státnímu rozpočtu na rok 2018 tak došlo k jejich navýšení o více než 140 miliard Kč, tedy více než 10 %. Celkové výdaje na rok 2019 jsou tak nejvyšší v historii. Vedle toho i abstraktní výhled hlavních makroekonomických indikátorů pro rok 2019 vykazuje stabilní hodnoty, nikoliv skokové změny (růst HDP, inflace, nezaměstnanost).¹⁷ Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že retroaktivní účinky zákona č. 125/2019 Sb. nelze odůvodnit ani mimořádně nepříznivou hospodářskou situací. Jakkoliv to nyní není rozhodné, nelze přehlédnout paradoxnost politického záměru použít rozdíl mezi částkou finanční náhrady přiznanou a částkou vyplacenou (vybranou daň) na opravy kulturních památek, má-li tento záměr zdánlivě relativizovat dopady zákona č. 125/2019 Sb. do majetkové sféry církví. Jednak se jedná o záměr značně efemerní, jednak rozhodným (nestátním) vlastníkem kulturních památek v České republice je (toliko) Církev římskokatolická, nikoliv církve další. Věcným důsledkem takového kroku by tedy bylo přerozdělení prostředků finanční náhrady do majetkové sféry této církve, což je v přímém rozporu se zvoleným poměrem rozdělení finanční náhrady mezi dotčené církve.

3. Odlišení od případu tzv. solárních odvodů

137. Ve veřejné debatě k návrhu zákona č. 125/2019 Sb. opakovaně zazníval příměr k zavedení tzv. solárních odvodů, jež byly přezkoumány v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. května 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.). Navrhovatelé považují načrtnutou analogii právně za zcela nepřiléhavou. Shodným rysem ústavního hodnocení snížení podpory energie z obnovitelných zdrojů energie a snížení finanční náhrady zůstává toliko nutnost kontextuálního přístupu a požadavek na konzistenci závěrů Ústavního soudu. Rozhodné skutkové prvky a jejich právní reflexe v dosavadní judikatuře jsou natolik odlišnými, že nutně vedou ke zcela rozdílným hodnocením. Při poctivé subsumpci lze nalézt především **pojmové odlišnosti**: výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů energie byla a zůstává regulovaným podnikatelským odvětvím (nikoliv jednorázovým majetkovým vztahem plynoucím z restituce zestátněného majetku); veřejná podpora se projevuje ve formě dotace, jež je motivačním nástrojem k usměrnění trhu, a to v politické dispozici státu (nejedná se naopak o plnění, jehož výše a samotná existence by byla vázána na objektivní skutečnost, jež nároku předcházela – tedy na předchozí vyvlastnění majetku); výše jakékoliv ekonomické podpory se v čase přirozeně vyvíjí s ohledem na konkrétní ekonomické podmínky (neodvíjí se od objektivní hodnoty zestátněného majetku v okamžiku restituce). Rovněž i časové účinky napadené právní úpravy se jeví jako nesrovnatelné: zatímco solární odvody v úzce daňovém náhledu nepředstavovaly ani případ nepravé retroaktivity [bod 46], toliko se širším přihlédnutím ke kontextu funkce státní podpory pro patnáctiletou návratnost investice a souběžné vytvoření zisku bylo možno hovořit o nepravé retroaktivitě [bod 48], nyní

¹⁶ <https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Slevy-na-jizdnem-mirne-zvysily-pocet-cestujících>

¹⁷ <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2019/makroekonomicka-predikce-leden-2019-34169>

předkládaný případ vykazuje rysy retroaktivity pravé, neboť se jedná o snížení již existujícího nároku, jehož budoucí další eventuální zhodnocení není vůbec věcí rozhodnou pro ústavní posouzení.

138. Ústavně relevantním hlediskem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 tak byla především dlouhodobá návratnost investice (při zohlednění vývoje trhu, státní podpory a podnikatelského rizika), která i přes solární odvod zůstala reálná, a dále vyloučení tzv. rdousícího efektu zdanění v rámci podnikatelské činnosti. V případě restituční náhrady se naopak jedná o jednorázovou operaci, jejímž referenčním kritériem přiměřenosti je hodnota zestátněného (nevráceného) majetku. **V restitučním kontextu však rdousící efekt již nastal, a to vyvlastněním – veškerého – hospodářského majetku církví.** Oprávněné osoby se tomu za dobu více než 60 let rozsahem svých aktivit – existenčně nezbytně – přizpůsobily. Eventuální snížení rozsahu restituce naturální či relutární sice může zhatit např. plány rozvoje a vytvoření vlastní hospodářské základny do budoucna, ovšem nastavený test rdousícího efektu patrně nyní nelze bezprostředně aplikovat (jinak by bylo možno nahlížet např. na zrušení tzv. hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb. bez majetkových restitucí a/nebo bez přechodného období, což však není nyní aktuální otázka a jedná se jen ilustrativní příklad). **Zároveň církev nelze odkazovat na podnikatelské riziko a na jejich svobodnou vůli při volbě vstupu do „regulovaného odvětví“, neboť předchozí vyvlastnění veškerého hospodářského majetku bylo excesem, nikoliv definičním znakem vztahu státu a církví.** Samotný výkon vlastnictví k nemovitostem (či náhradě za ně) navíc nelze považovat za státem přirozeně zvýšeně regulovanou činnost, u níž by bylo možno apriorně předpokládat riziko, že o majetek (nemovitosti či náhrady) oprávněná osoba dříve či později opět přijde.

139. Po skutkové stránce však byla v řízení sp. zn. Pl. ÚS 17/11 klíčová východiska zákonodárce, kterými byly na jedné straně rychlý rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů a tedy výrazný růst výše nákladů státu na její financování [bod 43], komplementárně k tomu rapidní snížení cen na pořízení solárních panelů [bod 76]. V obou případech se jednalo o **dramatická objektivně zjištěná změna okolností, jež nastala až po původním nastavení parametrů podpory výroby** v zákoně č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů). Objem podpory tak následným vývojem přestal být rozpočtově únosným, zároveň **státní podpora po poklesu investičních nákladů přestala plnit svou funkci.** Současně i po zásahu zákonodárce stát i nadále v obecné rovině dostal původním garancím rovnováhy mezi vstupy a výnosy, která byla vyjádřena patnáctiletou návratností investice a pevně danou výši výnosů [bod 88].

140. Zákon č. 125/2019 Sb. však **žádnými skutkovými okolnostmi**, které měly nastat po účinnosti zákona o majetkovém vyrovnání či dokonce po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, provázen není. Zatímco tedy v případě solárního odvodu byl zákonodárce veden věcnými důvody, jež bylo možno pozorovat a ověřit celosvětově, v případně přijetí zákona č. 125/2019 Sb. nejsou takové ani předstírány, což navrhovatele vede k závěru o ústavně relevantní svévoli zákonodárce.

141. Protože zákon č. 125/2019 Sb. vyvolává účinky odpovídající pravé retroaktivitě, aniž by existovaly výjimečné důvody ústavní přípustnosti takového postupu, je v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. I pokud by Ústavní soud posoudil účinky zákona č. 125/2019 Sb. jako účinky odpovídající retroaktivitě nepravé, svědčí navrhovateli uváděné argumenty (existence legitimního očekávání) pro nepřipustnost i takto koncipované nepřímé retroaktivity.

VII. In eventum: Zákon č. 125/2019 Sb. zakládá daňovou nerovnost

142. Pro případ, že by Ústavní soud posoudil zákon č. 125/2019 Sb. nikoliv jako retroaktivní snížení existujícího nároku v rozporu s ústavně chráněným legitimním očekáváním, nýbrž i po materiální stránce jako zákon daňový, působící prospektivně, namítají navrhovatelé **manifestní nerovnost**, kterou zákon č. 125/2019 Sb. zakládá. Připomínají však, že sama důvodová zpráva cíle vlastní daňové legislativě neobsahuje, naopak výslovně označuje zákon č. 125/2019 Sb. za „krok vedoucí k tomu, aby finanční náhrada ve svém konečném důsledku byla přiměřená.“ Totéž bylo reprodukováno ve stanovisku vlády přiznáním, že záměrem je finanční náhradu „dodatečně snížit [it] o daňovou povinnost,“ a to s neurčitým dovětkem „vzhledem k pochybnostem o použitém způsobu výpočtu a výši finančních náhrad.“

143. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že výše uvedené vývody stran existence ústavně chráněného legitimního očekávání církví dopadají i do hodnocení přípustnosti zavedení selektivní daňové zátěže. Nad rámec toho specificky k daňovému aspektu dodávají následující.

VII.A. Ústavní meze daňového zákonodárství

144. Parametry ústavních mezí daňového zákonodárství byly v judikatuře opakovaně nastíněny: Při posouzení omezení základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny za účelem stanovení daně posuzuje Ústavní soud v první řadě to, zda k tomuto omezení dochází na základě zákona a v jeho mezích [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. října 1995 (N 59/4 SbNU 91, 265/1995 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.)]. Dále musí daňová povinnost obstát z hlediska testu vyloučení extrémní disproportionality, tedy zásah do vlastnického práva nesmí vést k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, že by došlo ke „zmaření samé podstaty majetku“, tj. ke „zničení majetkové základny“ poplatníka [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)], resp. že by „hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyta škrtícího (rdousícího) působení“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. srpna 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Rovněž nesmí být v rozporu s ústavním principem rovnosti, a to jak neakcesorické, plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv podle čl. 1 odst. 1 Listiny, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/03 a sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 43, dále nález Ústavního soudu České a Slovenské

Federativní Republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. října 1992]. Pro stanovení daňové povinnosti se uplatní i požadavky vyplývající ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jež se obecně vztahují na tvorbu právních předpisů. Jedná se především o požadavek určitosti, princip právní jistoty a zákaz retroaktivity.

VII.B. Daňová povinnost v kontextu imperativu rovného zacházení

145. Ústavní právo na rovné zacházení, resp. zákaz diskriminace, je garantováno jednak v čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Paktu jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická, autonomní), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. podle čl. 14 Úmluvy jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněných Listinou či Úmluvou (rovnost akcesorická, neautonomní). Ústavní soud ve své judikatuře postupně připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, resp. obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, pročež rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem nemá zásadní význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. čl. 14 Úmluvy jsou vždy normativně "pokryty" ustanoveními čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Paktu, jejichž působnost je z povahy věci širší [nález sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 100]. **Klíčovým aspektem ústavního přezkumu je zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak** (např. rasa, pohlaví, národnost, původ, věk, vyznání, majetek) **a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno** (např. záruky politických práv či povinnost platit daně). Tomu odpovídají nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy odlišného zacházení.

VII.C. Protiústavnost spočívající v porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. čl. 14 Úmluvy

146. Podle čl. 3 odst. 1 Listiny se „základní práva a svobody (...) zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“. Podle čl. 14 Úmluvy „užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení“. V případě zákona č. 125/2019 Sb. se nerovnost dotýká ústavně zaručeného práva vlastnického. Akcesorická rovnost je aplikovatelná nejen v případě, že u jiného ústavně zaručeného práva dojde k jeho porušení, nýbrž postačí pouhý zásah do něj, resp. obecně jeho aplikovatelnost na posuzovaný případ. Z pohledu Evropského soudu pro lidská práva tak postačí, pokud věc spadá do působnosti některého z článků Úmluvy, resp. dodatkových protokolů (srov. např. Stummer proti Rakousku, rozsudek velkého senátu ze dne 7. července 2011, stížnost č. 37452/02, § 81).

147. V nyní posuzovaném případě tak jde o nerovnost ve vztahu k ochraně vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny, resp. čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě danou odlišným režimem

zdaňování, a to na základě kritéria náboženství a jiného postavení dotčených církví. Společným znakem dotčených církví, resp. znakem odlišujícím, je nepochybně jejich **náboženský** charakter, přičemž toto kritérium je v kontextu zákona č. 125/2019 Sb. odlišuje od postavení jiných oprávněných osob v restitučním procesu a od postavení jiných veřejně prospěšných poplatníků ve smyslu § 18a odst. 1 zákona o daních z příjmů.

148. **Navrhovatelé v tomto bodě nicméně připouštějí, že charakter zákona č. 125/2019 Sb. i okolnosti jeho přijetí neindikují ani tak primární aplikaci protiústavního diskriminačního kritéria, nýbrž spíše především absenci ústavně relevantní úvahy a naprostou libovůli zákonodárce.** V případě záměrného zacílení na církev i v případě zcela arbitrárního či nahodilého účinku na jejich majetkové postavení by se každopádně jednalo o postup zákonodárce protiústavní. V tomto širším kontextu by se jednalo o porušení čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Paktu.

149. Ústavně neobhajitelná nerovnost vyniká hned ve dvojím srovnání:

1. Církev jako jediná zdaněná skupina oprávněných osob v restitučních procesech

150. Navrhovatelé poukazují na skutečnost, že v širokém spektru subjektů, které od státu přijaly plnění plynoucí z restitučního a rehabilitačního zákonodárství, se v případě církví **jedná o jedinou skupinu subjektů, jejichž restituční plnění má podléhat dani z příjmů (obecně zdanění s ohledem na daňové předpisy na počátku 90. let 20. století).**

151. Je pravidlem, že plnění v rámci restitučního a rehabilitačního procesu, bez ohledu na postavení oprávněné osoby, nebyly daněny. Přestože po roce 1989 prodělával daňový systém bouřlivý vývoj – a jeho jednotlivé parametry dosahovaly značných proměn – nebyly tyto majetkové transfery předmětem daně ani jiných poplatků plnících obdobnou funkci (např. dřívější notářské poplatky), případně byly od daně osvobozeny.

152. Přitom zjevně není rozhodné prosté rozlišení mezi fyzickými a právníckými osobami (pokud by bylo ústavně akceptovatelné), neboť **právnícké osoby byly zahrnuty i v jiných restitučních zákonech:** zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd; zákon č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy, a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací, a související zákon č. 232/1991 Sb., o podmínkách a způsobu navrácení majetkových práv vyplývajících ze zákona č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy, a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací; zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého; zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí; zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži; zákon č. 212/2000 Sb., o zmírnění některých majetkových křivd způsobených holocaustem a o změně zákona č. 243/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související se zákonem č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

153. Zároveň je zřejmé, že ani existence vazby výše finanční náhrady na ceny obvyklé, není skutečným důvodem zavedení daňové povinnosti, **neboť ani v jiných případech vyměření výše náhrady dle současných ekonomických (tržních) podmínek není tato předmětem (zvláštního) zdanění.** Ve skupině současných případů příjemců finanční náhrady, na které dopadají závěry nálezů sp. zn. III. ÚS 130/14 a sp. zn. II. ÚS 4139/16, zjevně dochází ke stanovení výše náhrady dle současných tržních poměrů, aniž by tuto skutečnost zákonodárce korigoval na „přiměřenou“ úroveň, předmětem daně naopak není finanční náhrada v celém svém rozsahu.

2. Finanční náhrada jako jediný zdaňovaný příjem z bezúplatného nabytí věci mezi veřejně prospěšnými poplatníky

154. Zákon č. 125/2019 Sb. vytváří nedůvodnou nerovnost **mezi veřejně prospěšnými poplatníky dle § 18a zákona o daních z příjmů.** Zatímco v ustanovení § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů ve znění před účinností zákona č. 125/2019 Sb. nebyly předmětem daně „příjmy z bezúplatného nabytí věci podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi“, tedy **ostatní příjmy veřejně prospěšných poplatníků nespádající pod jiné písmeno odst. 1 zásadně předmětem daně byly, a to včetně příjmů z bezúplatného nabytí,** podle § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů ve znění zákona č. 125/2019 Sb., **nově nejsou předmětem daně (veškeré) příjmy z bezúplatných nabytí veřejně prospěšných poplatníků, s jedinou výjimkou, kterou představuje finanční náhrada.** Tedy zatímco do účinnosti zákona č. 125/2019 Sb. byly obecně příjmy z bezúplatného nabytí zásadně předmětem daně a „příjmy z bezúplatného nabytí věci podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi“ představovaly výjimku z tohoto pravidla, s účinností zákona č. 125/2019 Sb. se **poměr pravidla a výjimky otočil.** Veškeré příjmy z bezúplatného nabytí věci (všech veřejně prospěšných poplatníků) obecně nejsou předmětem daně, toliko s jedinou výjimkou, kterou je finanční náhrada.

155. Objektivní výsledek tedy není takový, že by finanční náhrada byla toliko z dosavadní kategorie výjimky přeřazena mezi ostatní běžně zdaňované příjmy z bezúplatných nabytí. **Legislativní účinek zákona č. 125/2019 Sb. je dvojčinný, neboť zároveň byly veškeré příjmy z bezúplatného nabytí všech veřejně prospěšných poplatníků z množiny zdaňovaných zařazeny do výjimky § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů.** V kategorii obecně zdaňovaných příjmů z bezúplatného nabytí nově zůstává **výlučně finanční náhrada.** Poměr pravidla a výjimky se zcela obrátil. Je symptomatické, že příjemci finanční náhrady jsou nábožensky orientované církve, tedy jediné negativně dotčené subjekty lze odlišit od ostatních za použití právě kritéria *náboženství*.

156. Protože důvod rozlišování plyne nebo jej je možno podřadit pod demonstrativní výčet charakteristik vymezených v čl. 3 odst. 1 Listiny, resp. čl. 14 Úmluvy, jedná se o akt zákonodárce protiústavní. Společným rysem dotčených subjektů, resp. rysem odlišujícím je od ostatních veřejně prospěšných poplatníků je, že se jedná o entity úzce náboženské, resp. že jsou adresátem majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi.

Uvedeným nemá být řečeno, že zákonodárce nesmí přijmout zákon, který reguluje výlučně postavení církví, ostatně samotný zákon o majetkovém vyrovnání takto koncipován v zásadě je. Pro hodnocení takového postupu je důležitý historický, sociální a ekonomický kontext a z něho plynoucí ústavně relevantní důvody. Ústavní soud v minulosti opakovaně konstatoval, že nechápe restituční zákonodárství jako nastolení nerovnosti ve prospěch restituentů a způsobení křivdy nerestituentům, nýbrž jako odstranění předchozí protiprávnosti. V tomto smyslu i zákon o majetkovém vyrovnání odstranil předchozí ústavněprávní „abnormalitu (vychýlení)“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 317) a tento aspekt představuje výjimečnou okolnost umožňující adresovat (toliko) definovanou skupinu subjektů (což platí pro všechny restituční zákony). **Ústavněprávně však nelze střídavé selektivní zásahy do postavení církví (restituentů) obhajovat donekonečna.** Přesněji řečeno, zatímco zákon o majetkovém vyrovnání „selektivně“ napravoval protiústavní stav, a nastavil tak v jistém smyslu stav „rovnovážný“, následný selektivní negativní zásah vůči stejné skupině subjektů již musí splňovat přísnější kritéria pro jejich výběr; **nepostačí vnitřní dojem zákonodárce, že objektivně historicky destabilizované majetkové postavení církví umožňuje snáze jejich majetek střídavě vracet a odebírat,** tedy že tato skutečnost představuje prostor pro širší politickou diskreci, neboť i akt předchozí by byl chápán toliko jako výron pomíjivého politického rozhodnutí. **Tímto přístupem by stabilita vlastnických práv, v rozporu s jejich účelem, a to z nějakého důvodu zvláště ve vztahu k církvím, nebyla dosažena nikdy.**

157. Stejně jako v případě dalších aspektů zákona č. 125/2019 Sb., kdy věcné důvody buď zcela absentují, nebo jsou zcela mimoběžné, **ani v této věci není zřejmé, zda se jedná o racionální záměr zákonodárce.** Nebyla-li přímá diskriminace dotčených církví záměrem zákonodárce, je alternativním vysvětlením, že nové znění § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů je důsledkem naprosté nahodilosti a libovůle zákonodárce, což v prostředí právního státu představuje samostatný důvod pro derogaci zákona č. 125/2019 Sb., a to z důvodu širší neakcesorické nerovnosti dle čl. 1 Listiny, resp. čl. 26 Paktu, resp. pro rozpor s principy právního státu.

158. Pokud bude v průběhu řízení před Ústavním soudem namítáno, že úmysl zákonodárce nesměřoval k popsánému účinku (vytvoření nové široce koncipované množiny nezdaňovaných příjmů), připomínají navrhovatelé, že **rozhodný je objektivní výsledek novelizace.** Na novelizované znění § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů je třeba nahlížet prizmatem výkladových vodítek formulovaných v judikatuře Nejvyššího státního soudu. K výkladu daňových předpisů se kupříkladu vyjádřilo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 54/2006-155 ze dne 16. října 2008, odstavce 70 až 73, v tom smyslu, že daňový subjekt [nyní specificky veřejně prospěšný poplatník] **má právo nahlížet na výklad ustanovení zákona v souladu s prostým smyslem jeho slov, tj. v souladu s gramatickým a systematickým výkladem,** i kdyby tento výklad byl v rozporu s výkladem teleologickým. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je v oboru daňového práva nutno dbát základních principů, kterými jsou zejména princip právní jistoty, princip předvídatelnosti právní regulace, a zásada, že v případě, kdy daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých

výkladů, je nutno použít takový z nich, který je vůči daňovému subjektu mírnější [např. rozsudek č. 2 Afs 24/2005-44 ze dne 14. července 2005, jenž je citován v rozsudku č. j. 2 Afs 178/2005-64 ze dne 23. srpna 2006].

3. Neodůvodněná nerovnost dopadů na dotčené církve

159. **Pro nahodilost a libovůli zákonodárce v tomto případě svědčí rovněž skutečnost, že zdanění finanční náhrady zavádí selektivně (z hlediska formy plnění).** Z důvodové zprávy k zákonu o majetkovém vyrovnání jednoznačně vyplývá, že finanční náhrada představuje náhradu za původní majetek oprávněných osob, který v důsledku zákonem předvídaných skutečností nemůže být těmto osobám vydán. Finanční náhradu je tedy nutné posuzovat jako ekvivalent původního majetku, jehož vydání zákonodárce žádným způsobem nezdaňoval a ani v zákoně č. 125/2019 Sb. jeho zdanění nenavrhuje. **Úprava zvolená v zákoně č. 125/2019 Sb. tak zavádí nerovnost ve zdanění majetkových náhrad založenou výlučně na jejich formě,** ačkoliv pro rozdílné zacházení není žádný logický důvod a ani zákonodárce žádné zdůvodnění neuvádí.

160. Přitom současně platí, že poměr mezi jednotlivými plněními poskytovanými na základě zákona o majetkovém vyrovnání (tj. zejména vydáním věcí a finanční náhradou) je u různých dotčených církví proměnlivý. Zatímco třeba v případě Církve římskokatolická dochází k rozsáhlému vydávání majetku naturální formou, jsou malé církve v míře podstatně větší odkázány na finanční náhradu. **Zvolený model zdanění tak dopadá disproportčně na různé dotčené církve, a to bez zjevného věcného důvodu.** Paradoxně nejmenší je poměrný dopad do majetkové sféry Církve římskokatolické, což obzvlášť kontrastuje s argumentací parlamentní vládní většiny, která se primárně vymezovala právě vůči nárokům této církve. Důsledkem zdanění finančních náhrad tak bude také dodatečná, nepředvídatelná a nahodilá korekce poměru rozdělení dopadů zákona o majetkovém vyrovnání mezi jednotlivé dotčené církve.

161. V těchto mezích činí navrhovatelé své závěry o účincích zákona č. 125/2019 Sb. a o nedůvodné nerovnosti, kterou vytváří. Protože navrhovatelé jsou přesvědčeni, že každý z několika v návrhu uvedených důvodů může samostatně sloužit jako podklad pro derogační zásah Ústavního soudu, neprovádějí sami širší test náboženské a světonázorové neutrality zákona, jak je vyložen v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 v části XVII/b a jehož dílčím komponentem je rovněž test (iii.) neodůvodněné nerovnosti.

VIII. Formulace petitu

162. Navrhovatelé jsou nuceni s ohledem na legislativní konstrukci zákona č. 125/2019 Sb. jakožto zákona měnícího a rušícího svůj návrh diferencovat.

163. Všechny tvrzené důvody protiústavnosti dopadají na nově vkládaná slova „s výjimkou finanční náhrady“ v § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů, neboť tato novelizace vyvolává bezprostřední a domyslitelný účinek a procesní návrh lze standardně formulovat. Při znalosti doktríny Ústavního soudu, že novela právního předpisu nemá

samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu, je navrhován primární petit:

- i. **Ustanovení § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „s výjimkou finanční náhrady“ se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**

164. Při vyhovění primárnímu petitu by zůstal nedotčen druhý, novelizují účinek zákona č. 125/2019 Sb., a to zrušení odst. 6 v § 15 zákona o majetkovém vyrovnání: „(6) Finanční náhrada není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžitého plnění.“ Zrušené ustanovení je však svým účelem a důvody protiústavnosti s novelizovaným § 18a odst. 1 písm. f) zákona o daních z příjmů esenciálně propojeno, neboť se jedná o dva projevy téhož protiústavního zásahu. Především oproti stavu před účinností zákona č. 125/2019 Sb. by nároky církví ze zákona o majetkovém vyrovnání zůstaly v zákonné rovině otevřeny dalším pokusům o protiústavní snížení.

165. V právním řádu České republiky není výslovné úpravy, která by předjímala znovunabytí platnosti jednou zrušeného zákona, resp. jeho ustanovení, mělo-li by být obnovení platnosti spjata s projevem vůle jiného státního orgánu než Parlamentu; obecně je proto nutné vycházet z toho, že jednou zrušený zákon bez jeho opětovné vůle, směřující k obnovení platnosti a účinnosti zákona, tyto vlastnosti znovu nabýt nemůže. Z této zásady však Ústavní soud učinil již v minulosti nutnou výjimku, která však i v této otázce respektuje svrchovanost Parlamentu. Lze zobecnit, že Parlament nesmí rezignovat na svoji povinnost chránit základní práva a svobody. Ústavní soud však může předjímat, že zákonodárce této povinnosti nedostojí, a proto je mu otevřen prostor pro úvahu, zda v zájmu naplnění svého jediného úkolu – ochrany ústavnosti a základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem – stanoví další následky svého rozhodnutí. Povaha těchto následků se však vždy bude odvíjet od jedinečnosti skutečností, za kterých k řízení před Ústavním soudem došlo, jakož i od charakteru ohroženého (porušeného) základního práva nebo svobody [nálezn sp. zn. I. ÚS 1696/09 ze dne 8. 2. 2011, body 36 a 37].

166. V tomto ohledu navrhovatelé poukazují především na nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/02, kterým Ústavní soud zrušil část druhou zákona č. 229/2001 Sb., nazvanou „Změna občanského zákoníku čl. II“, obsahující výlučně výčtovou část, již byla zrušena ustanovení § 879c, 879d a 879e občanského zákoníku. Ústavní soud tak učinil na základě zjištění nedostatečné ochrany vlastnického práva ve světle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 1 Listiny, porušení principu právní jistoty a důvěry v právo, ustavené nerovnosti mezi dotčenými subjekty vlastnických, resp. uživatelských vztahů, jakož i podstatného zhoršení pozic v legitimním očekávání nabytí vlastnictví, a to vše coby výrazu zákonodárcevo svévole. Návrh na zrušení části zákona č. 229/2001 Sb., tj. derogační části novely jiného zákona, tak podrobil Ústavní soud meritornímu přezkumu z hmotněprávních důvodů (a s kladným výsledkem).

167. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že obdobné výjimečné důvody existují i pro zrušení zákona č. 125/2019 Sb. jako celku s tím, že bude korigován Čl. I zákona č. 125/2019 Sb. a § 15 odst. 6 zůstane nadále účinným. Z toho důvodu se navrhuje eventuální petit, jehož

přípustnost však závisí na úvaze Ústavního soudu. Navrhovatelé si jsou vědomi, že Ústavní soud může dojít zejména k závěru, že dostatečným pro ochranu ústavnosti může být při nevyhovění návrhu ii. pouhé rozšíření odůvodnění nálezu o vymezení důsledků neexistence § 15 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání. Zejména lze považovat za žádoucí, aby zamítnutí návrhu ii. nebylo interpretováno jako souhlas Ústavního soudu s libovolným daňovým a poplatkovým zatížením v budoucnu.

168. Vyhověním stížnostnímu návrhu pod bodem ii. by byl návrh pod bodem i. konzumován.

- ii. **Zákon č. 125/2019 Sb., kterým se mění 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) a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**

169. S ohledem na účinnost zákona dnem 1. ledna 2020 z důvodu zachování právní jistoty a předejití nutnosti specifikace intertemporálních účinků nálezu se navrhuje rozhodnout o návrhu přednostně.

- iii. **Ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se navrhuje přednostní projednání návrhu pro naléhavost.**

Jakub Kříž, advokát
v zastoupení za skupinu senátorů