



US19037576

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -06- 2019 4
1+1+ PODPISOVÁ LISTINA krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

### Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0008113/19

Odesílatel: Marek BENDA

Věc: Návrh na zrušení zákona

Doručeno: 6. 6. 2019 11:52:13

K Rukám:

ID zprávy: DZ-91880

Do vlastních rukou:

Email/DS: nfk27ek

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele:

**Nepředchází**

### Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	Stížnost-zdanění-restitucí.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Stížnost-zdanění-restitucí.pdf		
Příloha je validní	Podpisová-listina.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	Podpisová-listina.pdf		
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

6. 6. 2019

<b>ÚSTAVNÍ SOUD</b>	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 6 -06- 2019 4
_____krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

**Nepředchází**

**Návrh na zrušení zákona (zdanění církevních restitucí)  
Žádost o přednostní projednání z důvodu naléhavosti**

**Navrhovatel: Skupina poslanců**

**Za skupinu jedná poslanec Marek Benda, Sněmovní 4, 118 26 Praha**

**Účastník řízení: 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu  
Sněmovní 4, 118 26 Praha**

**2. Senát Parlamentu  
Valdštejnské n. 4, 118 01 Praha**

**Přílohy:**

1. Podpisová listina poslanců
2. Stanovisko Ministerstva kultury čj. MK 80914/2017 OLP, sp.zn. MK-S 15921/2017 OLP.
3. Stanovisko Ministerstva financí k návrhu napadeného zákona.
4. *Mladá fronta Dnes* 2. 4. 2019, s. 2.

**1. Předmět návrhu**

Navrhovatel navrhuje zrušení:

- a) 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,
- b) slov "*s výjimkou finanční náhrady*" v § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. a 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.

## 2. Rozpor s ústavním pořádkem

Napadený zákon je v rozporu principem právního státu dle čl. 1 Ústavy<sup>1</sup>, právem na ochranu legitimního očekávání v rámci vlastnického práva dle čl. 1 dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb. ve spojení s čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy a právem na ochranu vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod.

## 3. Charakteristika restitucí církevního majetku

Zákon o majetkovém vyrovnání uznal odebrání původního majetku církvím a náboženským společnostem (dále jen církve) jako majetkovou křivdu a že daný majetek byl původně ve vlastnictví církví.<sup>2</sup> Toto uznání za majetkovou křivdu nebylo napadenou novelou zákona zrušeno či změněno. Platný zákon o vyrovnání za hlavní důvod svého přijetí uvádí nápravu majetkové křivdy. Podstatou vyrovnání státu s církvemi je odčinění škody způsobené státem odebráním církevního majetku. Zákon o vyrovnání je platnou součástí právního řádu a musí být respektován. Jeho ústavnost byla potvrzena Ústavním soudem.<sup>3</sup>

## 4. Restituce, princip právní jistoty, zásada smlouvy se mají plnit a legitimní očekávání - čl. 1 Ústavy, čl. 11 Listiny, čl. 1 dodatkového protokolu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod č. 209/1992 Sb.

Stát nemá ústavní povinnost k restitucím majetku zabaveného v době komunistického režimu. Pokud však restituční zákony přijme, vzniknou majetkové nároky, které jednostranně stát nemůže rušit ani snižovat, protože vznikne majetkové legitimní očekávání oprávněných osob, které má ústavní ochranu.<sup>4</sup> Přitom je při aplikaci restitučních norem nutno vycházet z jejich hlavního účelu - tedy nápravy křivd, jako vůdčího principu restitucí.<sup>5</sup> Proto podle všech restitučních zákonů jsou plnění poskytnutá státem osvobozena od daně z příjmů, což je obecný přístup zákonodárce v restituční legislativě,<sup>6</sup> neboť zdanění náhrad za způsobené křivdy ve svém důsledku maří a popírá účel restitucí.

Smlouvy<sup>7</sup> o vyrovnání mezi státem a církvemi jsou svou povahou soukromoprávní smlouvy o závazkových právních nárocích konkrétních individualizovaných vzájemných práv a povinností dlužníka a věřitele, analogické se smlouvami o narovnání<sup>8</sup>. Takto se na tyto smlouvy dívá i Ústavní soud: *"Pokud jde o vypořádání finanční náhrady, zakládá závazkový vztah, v němž má stát postavení dlužníka a jednotlivé církve a náboženské společnosti postavení věřitelů."*<sup>9</sup>

Stát přistoupil na naturální a finanční restituce a církve se vzdaly svých dalších majetkových nároků. Samotný zákon o vyrovnání podřazuje smlouvy s církvemi pod režim občanského zákoníku, pokud sám nestanoví jinak.<sup>10</sup> Platí zde obecná římská právní zásada, že smlouvy se

<sup>1</sup> Ústava č. 1/1993 Sb. platná v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.

<sup>2</sup> Preambule a § 1, 5 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (dále zákon o vyrovnání).

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu z 29. 5. 2013, Pl.ÚS 10/13. Ústavní soud vypustil jen jedno slovo "spravedlivé", které se netýká posuzované otázky zdanění.

<sup>4</sup> Nálezy Ústavního soudu Pl.ÚS 2/02, Pl.ÚS 50/04, Pl.ÚS 9/07.

<sup>5</sup> Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/13, bod 94.

<sup>6</sup> § 4 odst. 1 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

<sup>7</sup> Smlouvy byly zveřejněny ve sdělení Ministerstva kultury č. 55/2013 Sb.

<sup>8</sup> § 1903-1905 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Dříve § 585-587 občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., za jehož platnosti byly smlouvy s církvemi uzavřeny.

<sup>9</sup> Bod 217 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 29. 5. 2013, Pl.ÚS 10/13, 177/2013 Sb.

<sup>10</sup> § 16 odst. 1 zákona o vyrovnání.

mají plnit (*pacta sunt servanda*) a v čl. 5.1 smluv se stát výslovně zavázal, že nebude mařit jejich účel. Ovšem zavedením zdanění finanční náhrady napadeným zákonem k maření či omezení jejich účelu dochází. Přitom zásada, že smlouvy se mají plnit je součástí charakteru státu jako demokratického právního státu, což výslovně konstatoval Ústavní soud.<sup>11</sup>

Smlouvy vyžadovaly vzájemný konsensus mezi státem a církvemi, včetně otázky nezdanění náhrad. Tento konsensus je jednostranně narušován státem. Přitom zvláštní konsensus projevila Římskokatolická církev, které byl především odňat komunistickým režimem majetek, přičemž nyní jsou v rámci vyrovnání z hodnoty nevydáváného majetku v rámci finanční náhrady uspokojeny i církve, kterým majetek odňat nebyl, jelikož zákon o vyrovnání neplní jen funkci restituční, ale i funkci nového uspořádání vztahů mezi státem a církvemi v hospodářské oblasti. Důvodová zpráva k zákonu o vyrovnání to charakterizovala slovy: *"menší církve a náboženské společnosti by v případě naturální restituce nedostaly v podstatě žádný majetek, neboť historicky neměly v českých zemích takové postavení jako římskokatolická církev"*.<sup>12</sup>

Jinými slovy katolická církev souhlasila s tím, že náhrada za část jejího původního majetku bude přesměrována vůči jiným církvím, aby byl umožněn i druhý cíl zákona o majetkovém vyrovnání a to oddělení financování vnitřního chodu církví od státního rozpočtu. Takový konsensus by pravděpodobně nenastal, pokud by předem katolická církev věděla, že část finanční náhrady si zabere formou daní stát.

Ministerstvo kultury ve svém nesouhlasném stanovisku k napadenému zákonu ve vztahu k legitimnímu očekávání uvedlo: *"Zdanění finanční náhrady by také představovalo rozpor s principem legitimního očekávání církví a náboženských společností, které po splnění podmínek pro vznik práva obdržet finanční náhradu ... oprávněně počítají s tím, že částku stanovenou v zákoně a ve smlouvách o vypořádání skutečně obdrží a již učinily kroky k jejímu využití"*.<sup>13</sup> Tedy samotné resortně příslušné ministerstvo, které je ústředním správním úřadem pro věci církevní, varovalo vládu před tímto neústavním krokem, neboť i legitimní očekávání nabytí majetku je předmětem ústavní ochrany.<sup>14</sup>

Ministerstvo financí sice vyslovilo s návrhem souhlas, ale i ono uvedlo k legitimnímu očekávání církví: *"V době uzavření smluv přitom zákon o vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v § 15 odst. 6 stanovil, že finanční náhrada není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžního plnění. Navrhované zdanění finanční náhrady tak lze považovat za opatření, které může zasáhnout do legitimního očekávání dotčených církví a náboženských společností, neboť mohly oprávněně očekávat, že jim budou finanční plnění poskytnuta způsobem stanoveným zákonem, tedy aniž by příjem byl dodatečně snížen o daňovou povinnost"*.<sup>15</sup>

Zákonem se v rámci konkrétního přezkumu jeho ústavnosti v rámci ústavní stížnosti již zabýval Ústavní soud, přičemž akceptoval paušální náhradu s tím, že ústavněprávní není rozhodující, zda zcela odpovídá hodnotě odňatého majetku, přičemž zákon o vyrovnání a následné smlouvy založili legitimní očekávání obou stran smlouvy: *"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*

<sup>11</sup> Výrok I nálezu Ústavního soudu z 25. 7. 2017, I.ÚS 34/17.

<sup>12</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o vyrovnání. Tisk Poslanecké sněmovny 580, 6. volební období (2010-13), s. 26.

<sup>13</sup> Stanovisko Ministerstva kultury čj. MK 80914/2017 OLP, sp.zn. MK-S 15921/2017 OLP, s. 2.

<sup>14</sup> Nálezy Ústavního soudu Pl.ÚS 2/02, Pl.ÚS 9/07, Pl.ÚS 50/04.

<sup>15</sup> Stanovisko Ministerstva financí k návrhu napadeného zákona, s. 1.

*zcela odpovídá hodnotě odňatého majetku, který nelze vydat, neboť žádnou ústavní povinnost státu odčinit všechny majetkové křivdy vzniklé v minulosti vyvodit nelze (viz výše). 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."<sup>16</sup>*

#### **Důkazy:**

Důvodová zpráva k napadenému zákonu - tisk Poslanecké sněmovny 38, VIII. volební období (2017-21).

Důvodová zpráva k zákonu o vyrovnání, tisk Poslanecké sněmovny 570, VI. volební období (2010-13).

Stanovisko Ministerstva kultury čj. MK 80914/2017 OLP, sp.zn. MK-S 15921/2017 OLP.

Stanovisko Ministerstva financí k návrhu napadeného zákona.

### **5. Okolnosti přijetí zákona**

Církevní restituce jsou významným politickým tématem. Byly součástí politické diskuse i po přijetí zákona o vyrovnání, kdy některé politické strany usilovaly o jeho zrušení skrze Ústavní soud anebo o jeho změnu.

Politické debaty oživaly i s tím, že církve podávaly žaloby na určení vlastnictví státu u majetku v držení krajů a obcí, aby tak tento majetek spadl do naturální restituce. V případě krajů tyto návrhy stáhly. V případě obcí v nich pokračují. To však samo není porušením smlouvy, protože o určení státního vlastnictví rozhoduje soud jakožto státní a ne církevní orgán a ten je při svém postupu vázán platným právním řádem. Pokud soud vysloví, že majetek patří státu a tedy podléhá naturální restituci, byl v držení obce protiprávně, což nelze dávat k tíži církvi.

### **6. Možnost změny zdanění**

Je základní funkcí státu vybírat daně na své výdaje. V oblasti daní má suverenitu a může během času měnit složení i výši daní. Ústavnost takového postupu byla prokázána v případě změny zdanění solární energetiky.<sup>17</sup> Zde šlo o případ, kdy stát přímo nebyl výrobcem solární energie. Zdaněním tedy stát nevstupoval do soukromoprávních smluv jím uzavřených a zdanění bylo zdůvodněno podstatnými změnami na trhu s elektrickou energií a podstatnou změnou výše nákladů na zřízení solárních elektráren. Tyto důvody byly uznány jako legitimní pro daňové změny.

Daně však nemohou být zneužity a nemohou například vést k faktickému vyvlastnění. Stát může v oblasti daní určité věci preferovat (daňová osvobození) nebo určité věci ekonomicky formou daní znevýhodňovat (spotřební daně). Nelze však daní užít neústavním způsobem k zákazu určité činnosti nebo likvidaci majetku např. formou 100% nebo ještě vyšší daňové sazby. Proto Ústavní soud neuznal zavedení 50% daně na státní podporu stavebního spoření za

<sup>16</sup> Bod 37 nálezu Ústavního soudu z 29. 1. 2019, III.ÚS 3397/17.

<sup>17</sup> Nález Ústavního soudu z 16. 5.2012, Pl.ÚS 17/11.

rok 2010, kterou vyhodnotil tak, že stát zneužil daňové zákonodárství pro faktické snížení státní podpory,<sup>18</sup> když obecná sazba daně z příjmů byla 15%.

Ústavní soud uvedl: *"Právní závěr, že předmětnou daň je třeba v rámci přezkumu ústavnosti považovat nikoliv 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."*<sup>19</sup>

Legitimitou pro mimořádné změny v oblasti daní jsou mimořádné události. Například hrozící krach státu může vést k zásadním daňovým změnám. Pokud budou tyto změny obecné a dopadnou na všechny daňové poplatníky (zrušení všech daňových osvobození), bude legitimní i zdanění konkrétní úzké skupiny - církví. Pokud však je významná daňová změna přijímána pro nesouhlas nové politické reprezentace s původním rozhodnutím předchozí demokratické reprezentace a míří na faktické snížení zákonných a smluvních povinností státu, jde o postup nelegitimní, což se v daném případě stalo.

## 7. Postavení státu v rámci zákona o vyrovnání

Stát je ve dvojitým postavení. Jednak působí jako vrchnostenský subjekt, který daně ukládá a vybírá a zpravidla je jejich příjemcem. Ovšem také se jako právnická osoba podílí na činnostech, které jsou daněmi zatíženy. Přitom je správné, aby stát v soukromoprávních vztazích nezneužíval svého vrchnostenského postavení. Toto dvojí postavení státu se projevuje i v oblasti vyrovnání vztahů s církvemi, kde stát ve vrchnostenské pozici jako zákonodárce přijal zákon nabízející církvím určitý způsob vyrovnání.

Následně stát jako právnická osoba uzavřel s církvemi smlouvy, kde jsou si smluvní subjekty rovny, pokud církev takovou smlouvu uzavřít chtěla. Stát a církve museli dosáhnout konsensu o majetkovém vyrovnání včetně otázky nezdanění náhrady, což výslovně uznal i Ústavní soud.<sup>20</sup> Stát nyní tento konsensus jednostranně porušuje. Postavení státu jako tvůrce daňových zákonů tedy není nezávislé od dopadu těchto zákonů na jeho povinnost plnit podle smluv o vyrovnání s církvemi.

Ke zdanění finanční náhrady dochází proto, že nová reprezentace státu není spokojena s původním rozhodnutím vlády a Parlamentu při vyrovnání s církvemi v roce 2012. Cílem návrhu je dosáhnout snížení původního finančního zákonného i smluvního závazku státu formou přijetí úzce zaměřené daňové změny. Navrhovatelům a vládě se zdá vyplacená částka nepřiměřeně vysoká, což plyne z obecné části důvodové zprávy návrhu zákona jako cíl návrhu: *"Předkládaný návrh zákona předpokládá zdanění finanční náhrady jako jediný možný krok vedoucí k tomu, aby finanční náhrada ve svém konečném důsledku byla přiměřená."*

To plyne i ze souhlasného stanoviska vlády a Ministerstva financí k návrhu posuzovaného zákona. Ve stanovisku vlády je výslovně uvedeno, že motivací pro podporu zákona jsou pochybnosti o výši finanční náhrady: *"Vláda si je vědoma rizika, že navržené řešení může být napadeno u Ústavního soudu s ohledem na možný zásah do legitimního očekávání církví a náboženských společností, že jim bude stanovená finanční náhrada vyplacena, aniž by tento příjem byl dodatečně snížen o daňovou povinnost, nicméně vzhledem k pochybnostem o*

<sup>18</sup> Nález Ústavního soudu z 19. 4. 2011, Pl.ÚS 53/10, část VIII odůvodnění, body 167-184.

<sup>19</sup> Nález Ústavního soudu z 19. 4. 2011, Pl.ÚS 53/10, bod 181.

<sup>20</sup> Body 101 a 217 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 29. 5. 2013, Pl.ÚS 10/13, 177/2013 Sb. Důvodová zpráva k zákonu o vyrovnání - zvláštní část k § 1, s. 50, tisk Poslanecké sněmovny 580, 6. volební období (2010-13).

*použitím způsobu výpočtu a výši finančních náhrad považuje návrh zákona za věcně správný.*"

<sup>21</sup> Ministerstvo financí ve svém stanovisku uvedlo: *"Ministerstvo financí z věcného hlediska souhlasí s tím, aby byly tyto náhrady sníženy, neboť tak, jak byly stanoveny v § 15 odst. 2 uvedeného zákona, značně převyšují skutečnou hodnotu majetku (zejména pozemků), který je jejich prostřednictvím kompenzován."*<sup>22</sup> Ovšem vláda i Ministerstvo financí změnilo svůj postoj, protože při přijímání zákona o vyrovnání v roce 2012 šlo o vládní návrh, na jehož zpracování se hlavně podílelo Ministerstvo financí. S uvedenou výší náhrad tehdy souhlasily. Ke změně názoru došlo jen z důvodu změny politické reprezentace.

Ministr kultury Antonín Staněk v rozhovoru pro Mladou frontu Dnes 2. 4. 2019 přiznal, že motivací pro daňovou změnu ze strany státu jako vrchnosti je faktická nespokojenost nové vládní většiny s tím, jak dřívější vláda uzavřela soukromoprávní smlouvy s církvemi. Ministr uvedl: *"Někdo uzavře s někým smlouvu a ta smlouva je z pohledu někoho, kdo přichází po tom druhém, evidentně nevýhodná. Tak je legitimní přijmout opatření, které nám umožní tu smlouvu změnit. A nám všem je jasné, že ty smlouvy nemohou být změněny jednostranně. Pouze se tu vytváří prostor pro změnu smluv. Když zjistím, že některé smlouvy jsou pro stát nevýhodné, tak se musím pokusit je narovnat."* Ministr dále uvádí: *"Taková je realita demokracie. Parlament je suverén, který může přijímat zákony"*.<sup>23</sup> Ovšem Parlament nemůže vše a nemůže přijímat protiústavní zákony.

Rovněž předseda vlády Andrej Babiš a předseda nejsilnějšího poslaneckého klubu ANO Jaroslav Faltýnek uvedli, že finanční náhrada církvím je nadhodnocená a to jako argument pro přijetí napadeného zákona. Zde odkazujeme na zprávu ČTK z 16. 9. 2018: *"Cena za zemědělské a lesní pozemky, za které při restitucích dostávají církve kompenzace, byla podle předsedy poslanců ANO Jaroslava Faltýnka několikanásobně nadhodnocená. Uvedl to v neděli v diskusním pořadu České televize Otázky Václava Moravce. Tuto argumentaci již před několika lety použil i současný premiér Andrej Babiš (ANO), podle nějž jsou restituce "předražené" zhruba o 54 miliard korun."*<sup>24</sup>

Přes všechny veřejné deklarace nebyla ovšem nikdy nikým z překladatelů a podporovatelů zákona předložena žádná analýza údajného předražení paušální náhrady. V průběhu opakované rozpravy v orgánech PSP ČR byli předkladatelé návrhu zákona, MF ČR i vláda jako celek vyzýváni k doložení odhadu nadhodnocení paušální finanční náhrady, pokud toto mělo být důvodem k přijetí novely zákona. Nikdy ovšem žádný kvalifikovaný odhad předložen nebyl.

Navrhovatelé i vláda přiznává, že motivací k přijetí zákona je věcný nesouhlas s původní výší finanční náhrady. Tato náhrada je paušální. Na její výši mohou být rozdílné názory z hlediska věcné správnosti. Paušálnost náhrady v sobě z povahy věci zahrnuje určitou míru neurčitosti při jejím stanovení, kdy církevního majetku, za který je vyplácena finanční náhrada, je značné množství. Mnohdy se jedná o pozemky, které dříve byly zemědělskou půdou, nyní se však nacházejí v zastavitelném území a mají charakter stavebních pozemků. Pokud by k majetkové křivdě nedošlo a byly v nerušené držbě církve, tak by s nimi nyní církev mohla jako se stavebními pozemky nakládat.

<sup>21</sup> Stanovisko vlády - tisk Poslanecké sněmovny 38/1, VIII. volební období.

<sup>22</sup> Stanovisko Ministerstva financí k návrhu napadeného zákona.

<sup>23</sup> ROBERT OPPELT, ONDŘEJ LEINERT: Ministr kultury Antonín Staněk. Debaty o mém odvolání skončily. *Mladá fronta Dnes* 2. 4. 2019, ISSN 1210-1168, s. 2.

<sup>24</sup> Faltýnek: Ceny pozemků u restitucí církví jsou nadhodnocené. *E15.cz* 16. 9. 2018. <https://www.e15.cz/domaci/faltynek-ceny-pozemku-u-restituci-cirkvi-jsou-nadhodnocene-1351221>, zpráva ČTK z obsahu vysílání České televize, Otázky Václava Moravce 16. 9. 2018.

Z hlediska právního je rozhodující, že s paušální částkou stát souhlasil zákonem i ve smlouvách o vyrovnání s církvemi. Církvím vznikl majetkoprávní nárok, byť ještě není zcela splatný, a mají legitimní očekávání, že v době splatnosti jim postupně budou částky vyplaceny ve smluvené výši. Postupné plnění v ročních splátkách na 30 let zavedl sám stát v zákoně,<sup>25</sup> splatnost splátek však nemá vliv na již vzniklý majetkoprávní nárok církví.

Změna politického složení Parlamentu ani vlády není legitimním ústavně akceptovatelným důvodem pro změnu majetkových pohledávek osob, včetně církví, vůči státu. Samotní navrhovatelé a vláda přiznávají, že pravým důvodem zdanění nejsou změny v daňové politice státu, ale věcný (politický) nesouhlas s výší paušální finanční náhrady. Protože vláda nemůže dosáhnout změny smlouvy bez souhlasu s církvemi, využívá se vrchnostenské úpravy zdanění jako cesta, jak dosáhnout faktické změny výše peněžité náhrady. Taková motivace státu pro úpravu daní, tedy jako nástroj realizace soukromoprávní výhody formou daňové politiky, je nelegitimní. Církvím uzavřením smluv o vyrovnání se státem vznikl právní nárok na finanční náhradu v určité výši a kdyby ji stát zaplatil ihned, nebyla by zdaněna. Církev tedy byla v legitimním očekávání, že stejné daňové podmínky budou platit po celou dobu splácení finanční náhrady.

Vláda i Parlament může v průběhu času změnit svou vůli. Pokud však na základě původního rozhodnutí vlády vznikly soukromoprávní smlouvy, nová vláda je nemůže jednostranně zrušit či změnit. Je pak nepřípustné tohoto cíle dosahovat cestou vrchnostenského působení státu v rámci jeho působnosti tvůrce práva, včetně práva daňového.

#### **Důkazy:**

*Mladá fronta Dnes* 2. 4. 2019, s. 2.

*E15.cz* 16. 9. 2018. <https://www.e15.cz/domaci/faltynek-ceny-pozemku-u-restituci-cirkvi-jsou-nadhodnocene-1351221>

## **8. Finanční náhrada v rámci zákona o vyrovnání**

Obsah vyrovnání s církvemi se skládá z naturální restituce, finanční náhrady (finanční restituce) včetně úročení finanční náhrady a snižující se příspěvek státu na činnost církví. Napadený zákon se týká zdanění finanční náhrady.

### **8.1 Finanční náhrada**

Restituce majetku není příjmem, ale obnovením původní majetkové podstaty. V případě naturální restituce jde o vrácení věci, v případě finanční restituce jde o nahrazení v penězích. Byla-li věc odebrána protiprávně státem, což stát zákonem o vyrovnání uznal, je v rozporu s principem právního státu<sup>26</sup> i se zdravým rozumem vrácení takového majetku zdaňovat. Je to stejné, jako kdyby stát zdaňoval to, když zloděj okradenému vrátí ukradené peníze nebo jinou hodnotu. Ani v případě jiných restitucí (soudní rehabilitace, mimosoudní rehabilitace, zemědělské a jiné restituce) nebo jiného návratu protiprávně odňatého majetku (vrácení odcizené věci) není restituce majetku zdaňována. Odlišný přístup vůči církvím v oblasti zdanění restitucí tedy není legitimní a zakládá nedůvodnou daňovou nerovnost.

Finanční náhrada je vyplácena za církvím odňatý majetek, který však již není ve vlastnictví státu, ale československý stát v roce 1991 chtěl zachovat možnost jeho vydání církvím a proto blokačním paragrafem zákona o půdě<sup>27</sup> znemožnil jeho převedení na jiné subjekty. Pokud k tomuto převodu došlo, bylo tak činěno v rozporu s kogentním zákonným ustanovením. Je nutno

<sup>25</sup> § 15 odst. 3 a 4 zákona o vyrovnání.

<sup>26</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb. platné v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.

<sup>27</sup> § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku.



řící, že v procesu restitucí fyzických osob nebo i sportovních organizací, vydávaly věci v naturální restituci nejen stát, ale i ostatní povinné osoby - obce, státní podniky, družstva atd. To, že stát namísto naturální restituce od nestátních osob, na které přešel původní majetek církví, vyplatil peněžní náhradu je dobrodiním státu ve prospěch těchto ostatních osob.

## 8.2 Úročení finanční náhrady

Finanční náhrada se vyplácí ve splátkách, přičemž se zvyšuje (úročí) o míru inflace.<sup>28</sup> Úrok není restitucí majetku, ale přírůstkem majetku za to, že určitá finanční částka bude vyplacena později.

Ovšem výše úroku není výsledkem dvoustranného právního jednání se státem, ale jednostranného rozhodnutí státu formou zákona. Je-li úrok jen ve výši inflace, nejde o reálný majetkový přírůstek, ale jen nominální. Fakticky jeho zdaněním dochází k znehodnocení jistiny ve výši zaplacené daně. Pokud stát nechce platit úrok, je logické to, že zaplatí dlužnou finanční náhradu hned. Splacení dluhu je možné i před splatností, protože tuto skutečnost smlouvy s církvemi nevylučují.

Postupné splácení však je dobrodiním ve prospěch státu, aby finanční náhrada nebyla značnou zátěží pro státní rozpočet. Nedotkne se práv církví, když náhradu zaplatil stát ihned celou. V takovém případě je v rozporu s dobrými mravy a principem právní jistoty, když dlužník, v jehož prospěch je odloženo splácení dluhu fakticky formou zákonného splátkového kalendáře, rozhodně o zdanění, přičemž daň je jeho příjmem, takže se snižuje jeho dluh. Kdyby byl dluh státu splatný již účinností zákona, nebyl by takový postup možný.

## 9. Materiální nerovnost

Napadený zákon splňuje formální rovnost, když se zdanění týká všech církví, které dostávají finanční náhradu, ale zavádí intenzivní materiální nerovnost mezi církvemi, která dosahuje neústavní intenzity. Materiální nerovnost je dána tím, že některé církve dostávají významnou část restitucí v naturální podobě, která zdanění nepodléhá (staré církevní právnické osoby katolické církve), zatímco jiné převážně či výlučně v podobě finanční, protože jim komunistický režim nemovitý majetek podléhající restituci nezabavil. Materiální nerovnost je zintenzivněna tím, že finanční náhrada, která je nově zdaňována, je vyplácena výlučně či především církvím menším (Federace židovských obcí, malé protestantské křesťanské církve).

Napadený zákon tedy vede k neústavnímu důsledku, že suma restitucí pro danou církev bude zatížena rozdílně daní podle toho, v jakém poměru dostala církev restituci v naturální a finanční podobě. Tím zákon, který je určen pro napravení křivd minulosti způsobených totalitním státem, zakládá nedůvodně a protiústavně daňovou křivdu novou růzností svého materiálního dopadu na jednotlivé církve.

Zákon o vyrovnání není pouze zákonem restitučním, ale i zákonem o hospodářské odluce církví od státu tím, že státní příspěvek se, po uplynutí přechodného období, zrušuje a církve musí zajistit svou existenci z finančních částek poskytnutých na základě zákon o vyrovnání. Je pak logickým důsledkem, že malé církve bez historického nemovitého majetku, musí svou budoucnost zajistit jen z finančního vyrovnání, přičemž překvapivé cca 20% zdanění, tedy podstatné snížení dohodnuté částky se státem, může mít pro ně rdousící efekt, neboť nemají kromě finančního plnění právo na žádné restituce nemovitého majetku. Tím je popřen účel zákona o vyrovnání, který neměl jen řešit restituci totalitním režimem zabaveného majetku církví, ale i hospodářské zajištění všech církví, které, ke dni přijetí zákon o vyrovnání, byly poživateli státního příspěvku na činnost církví.

<sup>28</sup> § 15 odst. 5 zákona o vyrovnání.

## 10. Účelovost vládnutí

Vládní strany již vyjádřily politický nesouhlas s církevními restitucemi dříve. Sociální demokracie při přijetí zákona o vypořádání formou zákonného ohrazení s tím, že se tímto zákonem necítí být vázána do budoucna. Hnutí ANO 2011 Andreje Babiše po vstupu do vlády Bohuslava Sobotky (2013-17) vyjádřilo námitky k výši finanční náhrady. Přestože obě strany byly nejsilnějšími vládními stranami ve vládě Bohuslava Sobotky, nepřistoupily k zákonnému omezení výše finanční náhrady v době této vlády 2014-17, protože si uvědomovaly, že bez souhlasu církví by šlo o zásah neústavní.

K zásahu dochází až v roce 2019 za situace, kdy strany ANO a sociální demokracie tvoří menšinovou vládu, která potřebuje podporu navrhovatele napadeného zákona - Komunistickou stranu Čech a Moravy. Motivem vládních stran pro schválení zákona je udržení si této podpory, za kterou zaplatí přijetím neústavního zákona snižujícího finanční pohledávky církví vůči státu.

Při schvalování zákona byl přítomen zvláště zavrženíhodný motiv politické korupce, kdy si ANO a sociální demokracie platí své udržení u vládní moci podporou zákona, který má finanční dopad na třetí osoby. Otázka tvorby vlády a jejího případného pádu je otázkou obecného zájmu. Je nepřijatelné za udržení si vlády moci platit. Je o to závažnější, že tato platba je prosazena na úkor třetího, který není účastníkem politické soutěže a neusiluje o získání politické moci. K objasnění okolností přijetí zákona se navrhuje výslech svědků - předsedů vládních stran a jejich předsedů poslaneckých klubů.

### Důkaz - výslech svědků:

1. Andrej Babiš - předseda vlády a předseda ANO 2011.
2. Jaroslav Faltýnek - předseda poslaneckého klubu ANO 2011.
3. Jan Hamáček - předseda ČSSD.
4. Jan Chvojka - předseda poslaneckého klubu ČSSD.

## 11. Návrh

S ohledem na výše uvedené navrhuje vydání tohoto nálezu:

**Dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů se zrušuje**

- a) 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,
- b) slova "*s výjimkou finanční náhrady*" v § 18a odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. a 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.

## 12. Žádost o přednostní projednání z důvodu naléhavosti

Napadený zákon je účinný od 1. 1. 2020. Žádáme soud, aby o návrhu rozhodl do konce roku 2019 včetně publikace nálezu ve Sbírce zákonů. Naléhavým důvodem je, že pokud by protiústavnost zákona byla vyslovena až po jeho účinnosti vzniknou spory, zda se zrušením neústavního zákona novelizujícího jiné zákony obživne původní znění právního předpisu zrušeného protiústavním předpisem, který byl pro neústavnost sám zrušen.

Obživnutí zrušeného právního předpisu je možné, pokud to ústava či zákon výslovně stanoví, což v právním řádu platném na území Čech, Moravy a Slezska není. Zrušující účinky nálezu Ústavního soudu jsou jen do budoucna, ne minula, jinak by šlo o neústavní retroaktivitu. Nestanoví-li pozitivní právo jinak, není důvodu přistupovat odlišně k důsledkům zrušení právního předpisu normotvůrcem nebo Ústavním soudem. Přitom je nutné pamatovat, že Ústavní soud není pozitivním zákonodárcem a obživnutí právního předpisu je již samo o sobě tvorbou práva. Přičemž judikatura Ústavního soudu většinou stojí na tom, že jednou zrušený právní předpis neobživne zrušením derogační normy, byť jsou i odlišná rozhodnutí.<sup>29</sup>

Ústavní soud v nálezu č. 35/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (278/2004 Sb., Pl. ÚS 2/02) uvedl: *“V řízení o kontrole norem vystupuje Ústavní soud jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat (viz nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený pod č. 95/2002 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 25, nález č. 14). Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky, a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „oživání“ předpisu již dříve zrušeného.*

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. ve věci zrušení zákona č. 96/2005 Sb. novelizující zákon o střetu zájmů byl tento zákon zrušen. Důvodem zrušení bylo, že novela podle názoru Ústavního soudu měla být dle čl. 40 Ústavy č. 1/1993 Sb. přijata i Senátem jako volební zákon, neboť obsahovala i změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Ústavní soud neminimalizoval řešení věci právě jen na zrušení části týkající se změny volebního zákona, ale maximalisticky zrušil celý zákon. Původní zákon o střetu zájmů se stal z větší části nepoužitelný, protože ani Ústavní soud ani právní praxe nekonstatovaly obživnutí předchozího znění zákona o střetu zájmů.

V rozporu s předcházejícími nálezy Ústavní soud v Brně ve svém nálezu, jehož vykonatelnost odložil a kterým rušil zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, jenž sám novelizoval jiný zákon, uvedl: *„...pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem 1. ledna 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem.“*<sup>30</sup>

Aby se předešlo dalším právním sporům a posílila právní jistota církví, ale i ostatních osob, které uzavírají smlouvy se státem a věří, že je stát nepodvede účelovou změnou daní, žádáme Ústavní soud o přednostní projednání a rozhodnutí o ústavnosti napadeného zákona během doby jeho legisvakance, aby jeho účinnost nezpůsobila negativní důsledky v právním řádu.

**Za skupinu poslanců poslanec Marek Benda**

<sup>29</sup> ZDENĚK KOUDELKA: Obživnutí zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence* 4/2013, ISSN 1802-2843, s. 8-14.

<sup>30</sup> Bod 107 části VII Výroková část nálezu a odklad vykonatelnosti odůvodnění nálezu č. 80/2011 Sb. (Pl.ÚS 55/10).