

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Milady Tomkové, Miloslava Výborného a Michaely Židlické ve věci návrhu **skupiny 18 senátorů Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), či jeho části**, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení, vlády České republiky, skupiny 47 poslanců Parlamentu České republiky a skupiny 45 poslanců Parlamentu České republiky jako vedlejších účastníků řízení, t a k t o :

- I. Ustanovení § 5 písm. i) ve slovech „spravedlivé“ 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 ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.**
- II. Návrh v části směřující proti ustanovením § 19 až 25 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 odmítá.**
- III. Ve zbývajících částech se návrh zamítá.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též „navrhovatelé“), zastoupená advokátem JUDr. Karolem Hrádelou, se návrhem, podaným Ústavnímu soudu dne 5. února 2013, domáhá podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č.

182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), (dále též „zákon o vyrovnání s církvemi“), popřípadě jeho jednotlivých v návrhu blíže konkretizovaných ustanovení, a sice § 2 ve slovech „nebo které příslušely“ a ve slovech „nebo dalším právníkům osobám zřízeným nebo založeným za účelem podpory činnosti registrovaných církví a náboženských společností k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům, nebo jejich právním předchůdcům“, § 3 písm. c) ve slovech „právní osoba zřízená nebo založená za účelem podpory činnosti registrované církve a náboženské společnosti k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům“, § 5 písm. d), § 5 písm. i) ve slově „spravedlivě“, § 5 písm. j) ve slovech „postup porušující obecně uznávané principy demokratického právního státu nebo lidská práva a svobody, včetně“, § 11, hlavy třetí části první včetně nadpisu, § 18 odst. 1 a 9, celé části čtvrté a § 25 bodů 1, 2, 3, 4 a 5 ve slovech „právní osoby zřízené nebo založené za účelem podpory činnosti registrované církve a náboženské společnosti k duchovním, pastoračním, charitativním, zdravotnickým, vzdělávacím nebo administrativním účelům“.

2. Dále se tato skupina senátorů tímž návrhem domáhala zrušení části ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu ve slovech „nejméně 41“ a ve slovech „nejméně 17“, jakož i zrušení ustanovení § 64 odst. 5 téhož zákona ve slovech „požadovaným počtem poslanců nebo senátorů“. Usnesením ze dne 17. dubna 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 Ústavní soud rozhodl, že návrh na zrušení části ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) a části ustanovení § 64 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se vylučuje k samostatnému řízení.

3. Usnesením ze dne 5. března 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 Ústavní soud jednak odmítl návrh na vydání předběžného opatření, jednak rozhodl, že věc vedená pod sp. zn. Pl. ÚS 10/13 je naléhavá a bude projednána mimo pořadí.

4. Dne 22. května 2013 bylo Ústavnímu soudu doručeno podání právního zástupce skupiny 18 senátorů, v němž byla mimo jiné vznesena námitka podjatosti soudce zpravodaje ve věci sp. zn. Pl. ÚS 10/13 Stanislava Balíka. Usnesením ze dne 28. května 2013 Ústavní soud rozhodl, že soudce Stanislav Balík není vyloučen z projednávání a rozhodování ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 10/13.

II.

Účastenství a vedlejší účastenství

5. Účastníkem – navrhovatelem – tohoto řízení je skupina 18 senátorů Senátu Parlamentu České republiky, zastoupená advokátem JUDr. Karolem Hrádelou. Ústavní soud shledal, že podaný návrh splňuje všechny zákonné formální náležitosti a předpoklady, a že tedy nic nebrání jeho projednání a rozhodnutí ve věci samé. Ve smyslu ustanovení § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu jsou účastníky tohoto řízení také Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna“) a Senát Parlamentu České republiky (dále též jen „Senát“).

6. Procesně totožným návrhem, doručeným Ústavnímu soudu dne 18. února 2013, se skupina 47 poslanců Poslanecké sněmovny, zastoupená poslancem PhDr. Lubomírem

Zaorálkem, domáhala též zrušení zákona o vyrovnání s církvemi. Tento návrh Ústavní soud svým usnesením sp. zn. Pl. ÚS 11/13 ze dne 26. února 2013 dle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) odmítl z důvodu překážky litispendence. Ústavní soud přibral tuto skupinu 47 poslanců ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako vedlejšího účastníka [dále též jen „vedlejší účastník 1)“] v nynějším, dříve zahájeném řízení o návrhu skupiny 18 senátorů. Jak vyplývá z ustanovení § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, má vedlejší účastník v řízení stejná práva a povinnosti jako účastníci.

7. Dne 21. února 2013 byl Ústavnímu soudu skupinou 45 poslanců Poslanecké sněmovny, zastoupenou JUDr. Zuzkou Bebarovou-Rujbrovou, podán poslední návrh ve smyslu ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu domáhající se zrušení zákona o vyrovnání s církvemi. Usnesením sp. zn. Pl. ÚS 12/13 ze dne 26. února 2013 Ústavní soud taktéž tento návrh pro překážku litispendence odmítl a přibral i tuto skupinu poslanců Poslanecké sněmovny jako vedlejšího účastníka řízení [dále též jen „vedlejší účastník 2)“] zahájeného návrhem skupiny 18 senátorů.

8. Přípisem doručeným Ústavnímu soudu dne 27. února 2013 se veřejný ochránce práv ve smyslu ustanovení § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vzdal práva vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.

9. Přípisem ze dne 20. března 2013 doručila vláda Ústavnímu soudu spolu s vyjádřením k projednávanému návrhu též sdělení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, že vstupuje do řízení jako vedlejší účastník.

III.

Argumentace navrhovatelů a vedlejších účastníků v otázce ústavní konformity zákona o vyrovnání s církvemi

III/a

Argumentace skupiny navrhovatelů proti obsahu napadeného zákona

10. Navrhovatelé ve svém návrhu vytýkají napadenému zákonu jeho diskriminační charakter zaručující církvím a náboženským společnostem při uplatňování jejich restitučních nároků oproti ostatním právnickým osobám zvýhodněné postavení, a to i přesto, že církevní právnické osoby nebyly v minulosti v otázce restitucí negativně diskriminovány. Poskytnutí takového privilegia církevním právnickým osobám je dle jejich názoru nejen v rozporu se zákazem diskriminace zakotveným v Listině základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), ale rovněž stát zbavuje jeho světského charakteru garantovaného v čl. 2 odst. 1 Listiny. Nadto zákon dle jejich mínění ohrožuje samotné základy České republiky, destruuje myšlenky otců zakladatelů Československé republiky a de facto prohlašuje dekrety prezidenta Beneše za zdroj bezpráví. Navrhovatelé v zákoně rovněž spatřují snahu o vytvoření materiální základny pro pravicové politické síly, a to z prostředků všech občanů a v takové míře, že je ohrožena ekonomická a právní stabilita země.

11. Konkrétní argumenty navrhovatelů, dovozující rozpor obsahu napadeného zákona s ústavním pořádkem, lze stručně shrnout zejména do těchto tvrzení:

12. Napadený zákon především do právního řádu České republiky zakotvuje diskriminaci ateistů a ateistických právnických osob, když bez ohledu na jejich vyznání a při porušení principu náboženské neutrality státu zakotveného v čl. 2 odst. 1 Listiny převádí majetek obrovské hodnoty do vlastnictví organizací sloužících proti zájmům a přesvědčení velké části společnosti i politického spektra. Tím má být porušen princip ochrany politické plurality, který je, spolu se světským charakterem státu, nutno v českém ústavním pořádku považovat za jeho podstatnou náležitost ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy. Nelze pochybovat, že tento zákon, pod pláštíkem morality, vytváří ekonomickou základnu určitého spektra politických a názorových sil ve společnosti, díky čemuž lze jeho přijetí rovněž označit za flagrantní porušení čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny.

13. Napadený zákon v ustanovení § 2 umožňuje ve prospěch církevních právnických osob vydávat i majetek, který byl ve vlastnictví třetích osob (např. kolaborantů a zrádců), z nichž vlastnické právo přešlo rovnou na stát. Podle zmíněného ustanovení mají nyní církevní právnické osoby právo na vydání majetku, který jim v minulosti pouze „příslušel“, což dle názoru navrhovatelů často zahrnuje majetek veřejného charakteru, který pouze občas sloužil ke kulturním účelům. Na rozdíl od všech ostatních restituentů tak církve a náboženské společnosti nemusí prokazovat původní vlastnické právo, ale bude jim vydáván veškerý majetek související s činností církví ve vlastnictví povinných osob, a to s plnými dispozičními právy, která církevní organizace od středověku nikdy neměla.

14. Zákon dále dle navrhovatelů zjevně diskriminuje necírkevní (zejména ateistické) humanitární právnické osoby, kterým také nebylo v minulosti umožněno zcela restituovat majetek, přestože byly rovněž založeny např. k zdravotnickým nebo vzdělávacím účelům.

15. Podle napadeného zákona přísluší církevním právnickým osobám za nevydaný majetek finanční odškodnění ve výši tržních cen, zatímco v minulosti (již od roku 1919) náleží za konfiskovaný majetek tabulkové odškodnění, které je výrazně nižší. Finanční odškodnění tak neodpovídá historickým tradicím ani předpokládanému odškodnění na základě předpisů o pozemkové reformě z roku 1947. Odtud navrhovatelé dovozují, že církevní právnické osoby jsou neprávem privilegovány oproti ostatním restituentům, a proto uzavření dohody státu s církvemi o financování církví narušuje světský charakter České republiky. Finanční náhrada je navíc poskytována i za majetek, o němž není jisté, kdy přešel na stát, čímž je prolomena hranice 25. února 1948. Finanční náhrada přiznaná podle napadeného zákona dosahuje nepřiměřeně vysoké výše, která neodpovídá historickým tradicím nahrazování konfiskovaného majetku podle prvorepublikových právních předpisů. K takto vysoké náhradě neexistuje žádný racionální důvod, když i Evropský soud pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) akceptoval jako dostačující i výrazně sníženou náhradu. Důvodová zpráva se navíc nevypořádává s rozpory vyvstávajícími z historických dokumentů v otázce (ne)vyplacení náhrady za konfiskovaný majetek po roce 1948.

16. Zákon nezohledňuje historické okolnosti, v nichž církve svůj majetek nabývaly, čímž dle přesvědčení navrhovatelů popírá základní zásady práva, dle nichž nikdo nemůže těžit ze své nepoctivosti a z bezpráví nemůže povstat právo. Historické prameny popisující vztahy mezi státem a církvemi na území českých zemí poukazují, že

církev se svého majetku často dobrala útlakem proti náboženské svobodě a že jeho odejmutí v době první republiky bylo legitimní snahou tyto křivdy alespoň částečně odčinit. Zákon tak připouští vznik majetkových práv v důsledku útisku, čímž navazuje na tyto křivdy spáchané na českém národě, které se svojí politikou snažil odčinit i prezident Masaryk. Stát tak ustupuje tlaku církví, jejichž představitelé v minulosti jasně prohlásily církevní restituce za de facto skončené, a to zejména ve chvíli, kdy se sám ocitá v důkazní nouzi, neboť při povodních v roce 2002 došlo ke zničení důležitých archivů Ministerstva zemědělství. Nelze opomenout ani skutečnost, že vytváření nyní vydávaného majetku je spjaté s nátlakem cizí moci, která má nyní opět zbohatnout na úkor českého státu (resp. lidu). Tato cizí moc je navíc dle světových médií spjata s mnoha finančními skandály spojenými s praním špinavých peněz, čímž hrozí, že stát bude de facto podporovat mezinárodní trestnou činnost.

17. Pochybnosti vzbuzuje rovněž velikost vydávaného (resp. nahrazovaného) majetku, která je podle navrhovatelů větší, než vyplývá z přehledů k revizi pozemkové reformy z roku 1947.

18. Navrhovatelé dále tvrdí, že i kdyby církevní právnické osoby byly vlastníky sporného majetku, bude se finanční náhrada poskytovat pouze registrovaným církvím, a ne přímo právnickým osobám, jimž případné vlastnické právo v minulosti náleželo, v důsledku čehož nelze vyloučit žaloby takovýchto neodškodněných církevních právnických osob, a zákon tak nemůže naplnit svůj deklarovaný účel.

19. Církev a náboženské společnosti jsou dle navrhovatelů jedinými právnickými osobami, jimž je vydávána i nezastavěná půda. Tím dochází k diskriminaci ostatních právnických osob a narušení světského charakteru státu. Obecně byly restituce ve prospěch právnických osob výjimečné, přičemž církev v nich nebyla diskriminována, avšak nyní dochází k restitucím pouze ve prospěch církevních právnických osob, a to ve výši nevídané u jakéhokoliv jiného typu restituentů. Úprava navíc oproti dřívějším restitučním předpisům ve prospěch právnických osob zakládá riziko obrovského množství soudních sporů vedených napadeným zákonem diskriminovanými subjekty, a to i přesto, že svou „štědrosť“ již tak ohrožuje státní rozpočet, přičemž konečné „výdaje“ na základě zákona o vyrovnání s církvemi se mohou pohybovat v řádech stovek miliard korun. Napadený zákon tak představuje postup státní moci, který nejen neslouží všem občanům ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy, ale jde proti zájmům a názorům většiny společnosti.

20. Navrhovatelé poukazují na to, že zákon stojí na chybném úsudku o existenci ústavní povinnosti restituovat církevní majetek nebo se jakkoliv s církevními právnickými osobami vypořádávat. Tuto povinnost naopak zákon porušuje, když nezohledňuje prostředky do současnosti vynaložené státem na činnost církví, zejména platy duchovních. Naopak Evropský soud pro lidská práva zřetelně konstatoval, že Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“) nezakládá právo na restituce majetku konfiskovaného před přistoupením státu k Úmluvě.

21. Ustanovení § 5 písm. j) napadeného zákona nelze podle názoru navrhovatelů aplikovat v případě tzv. Benešových dekretů, které byly přijímány v mimořádné historické situaci a nesplňují uznávané standardy pro právo demokratického právního státu. Zákonodárce se tak pokouší důsledky těchto dekretů vlastně revidovat a ohrožuje

jejich platnost, neboť v ustanovení § 8 odst. 1 písm. h) napadeného zákona je výslovně zahrnuje mezi předpisy, na které se vyrovnání nevztahuje.

22. Ustanovení § 11 napadeného zákona pak dle navrhovatelů porušuje u ostatních restitučních předpisů uplatněnou právní zásadu, že práva náleží bdělým, neboť přenáší na stát povinnost restituenta vyhledat povinnou osobu.

23. Navrhovatelé dále spatřují neústavním ustanovení § 18 odst. 1 v tom, že ohrožuje vlastnické právo třetích osob, které nabyly majetek v dobré víře, a neposkytuje jim v rozporu s čl. 11 Listiny náležitou ochranu jejich vlastnických práv.

24. Ustanovení § 18 odst. 9 dle navrhovatelů přímo ruší reformu Josefa II. a překračuje hranici února 1948, k čemuž se žádný představitel státní moci nevyjádřil a nevysvětluje to ani důvodová zpráva.

25. Navrhovatelé následně podotkli, že část čtvrtá napadeného zákona diskriminuje ostatní restituenty, kteří nebyli v úspěšném restitučním řízení osvobozeni od daně. Tím tento zákon porušuje zákaz diskriminace a zásadu náboženské neutrality a zákaz vázání státu na jakoukoliv ideologii ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny.

26. Navrhovatelé uzavírají, že zákon o vyrovnání s církvemi je nepředvídatelný, neboť jeho obsah neodpovídá tomu, co mohli voliči očekávat na základě volebních programů jednotlivých stran. Zákon tak nesplňuje standardy konzistentního pramene práva ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. února 2007.

III/b

Argumentace skupiny 47 poslanců proti obsahu napadeného zákona

27. Konkrétní argumenty skupiny 47 poslanců jako vedlejších účastníků, dovozující rozpor obsahu napadeného zákona s ústavním pořádkem, lze stručně shrnout zejména do těchto tvrzení:

(i) V úvodu svého návrhu skupina 47 poslanců, zastoupená poslancem PhDr. Lubomírem Zaorálkem, s odkazem na řadu historických pramenů dokládá, že až do roku 1949 byly církevní právnické osoby považovány za subjekty veřejného práva a při nakládání s jejich majetkem měl poslední slovo stát. Tím je tedy zpochybněna základní premisa napadeného zákona, že stát má být i jen morální povinnost restituovat tzv. církevní majetek, neboť dispozice s ním podléhala nejméně od roku 1848 souhlasu státu. Na pravdivosti tak ztrácí uměle vytvořená konstrukce „majetkové křivdy“, neboť církevní náboženské společnosti se ani před rozhodným obdobím (a dokonce ještě téměř tři roky po něm) netěšily práva privátní autonomie v oblasti nakládání se svým majetkem. Je tedy neadekvátní, že zákon č. 428/2012 Sb. zakládá vydání majetku na v zásadě shodných skutečnostech, jako tomu bylo u ostatních restitučních předpisů. To vyvolává nesprávný dojem, že církevní právnické osoby trpěly podobným typem majetkových křivd.

(ii) Z napadeného zákona navíc nelze dle vedlejších účastníků zjistit, který konkrétní majetek podléhá vydání a za který se vyplácí finanční náhrada, z jakých důvodů byl zvolen v důvodové zprávě uvedený rozsah vydávaného a nahrazovaného majetku, ani

proč se rozsah majetku vydávaného podle zákona č. 428/2012 Sb. velmi blíží velikosti majetku církevních právnických osob v tzv. první pozemkové reformě v roce 1919. To mimo jiné činí z vymezeného rozhodného období počínajícího dnem 25. února 1948 toliko prázdnou proklamaci. Zákon dokonce ani neumožňuje domáhat se určení toho, zda tentýž majetek nebude církevním právnickým osobám nahrazen dvakrát – naturálně i finanční náhradou.

(iii) Konstrukce procesu vydávání majetku vykazuje dle mínění vedlejších účastníků znaky legislativní svévole, neboť u velké části vydávaného majetku dochází ke splnutí osoby povinné a správního úřadu, který má ze zákona povinnost dohlížet na zákonnost celého procesu. Taková legislativní konstrukce samozřejmě neskýtá žádnou záruku nestranného rozhodování, které nepodléhá žádnému přezkumu v rámci orgánů výkonné moci a zákon dokonce fakticky limituje i ochranu zákonnosti přezkumem soudním. Takovou úpravu lze jen těžko označit za souladnou s principy právního státu chráněnými čl. 1 odst. 1 Ústavy.

(iv) Samotné bezplatné vydání takto velkého množství majetku do rukou církevních právnických osob je podle vedlejších účastníků rozporné s principem laického státu zakotveným v čl. 2 odst. 1 Listiny, neboť tímto darem, na nějž obdarované organizace nemají žádný subjektivní nárok, vytváří stát vazbu přímo na vyznání, k nimž se tyto subjekty hlásí.

(v) Ze zákonem zakotvené úpravy paušální finanční náhrady ve smyslu ustanovení § 15 zákona o vyrovnání s církvemi pak dle názoru vedlejších účastníků není jasný její účel. Pokud by jím mělo být zmírnění majetkových křivd, je prý nelogické, aby taková finanční náhrada byla vyplácena i náboženským společnostem, které v rozhodné době na území státu nepůsobily, a naopak nevyplácena těm, které v době rozhodné náboženskou činnost prokazatelně vykonávaly, ale dnes již nejsou na seznamu registrovaných církví. Je-li důvodem ekonomické osamostatnění církví, pak zákonodárcem zvolený přístup dosáhne přesně opačného účinku, neboť na dobu třiceti let připoutá stát jako věřitele a patrona vybraných církví, zatímco osud ostatních církví mu je lhostejný, čímž se úprava dostává do zřejmého rozporu s principem náboženské neutrality státu zakotveným v čl. 2 odst. 1 Listiny. Má-li pak být účelem této úpravy právní základ pro vzdání se soukromoprávních nároků církevních právnických osob na tzv. původní majetek, je toto ustanovení rovněž nesmyslné, neboť žádný takový nárok neexistuje. V tomto ohledu tak nejasná a neurčitá právní úprava odporuje principu právní jistoty, který je neodmyslitelným atributem právního státu, jehož principy jsou čl. 1 odst. 1 Ústavy chráněny.

(vi) Kromě nejasného účelu není podle vedlejších účastníků ze zákona, důvodové zprávy ani vyjádření vládních činitelů patrné, jakou metodou byla určena výsledná finanční náhrada, která má v celkové výši odpovídat částce 59 mld. Kč a zda při jejím určení byl zohledněn majetek vydaný výčtovými zákony z počátku 90. let a majetek vydaný tzv. exekutivní cestou v letech 1996 až 1998.

(vii) Úprava paušální náhrady dle přesvědčení vedlejších účastníků naplňuje znaky zjevné diskriminace, neboť její výše i tzv. inflační doložka dle ustanovení § 15 odst. 5 zákona č. 428/2012 Sb. zakotvují do právního řádu výraznou nerovnost mezi církevními právnickými osobami a ostatními restituenty.

(viii) Podle zákona má za stát smlouvy o vypořádání s církevními právníckými osobami uzavřít vláda, které k tomu však chybí jakékoliv ústavní zmocnění. Vláda může podle čl. 78 Ústavy vydávat pouze nařízení k provedení zákonů. Žádné ustanovení ústavního pořádku vládě neumožňuje dle vedlejších účastníků provádění zákona formou soukromoprávní smlouvy s normativními účinky. Tím se proces uzavírání smluv o vypořádání mezi státem a církevními právníckými osobami dostává do rozporu s čl. 78 Ústavy.

(ix) Smlouvu o vypořádání uzavřenou podle zákona č. 428/2012 Sb. pak vedlejší účastníci považují za závazek výjimečný svou nestandardností, neboť jej není možno ukončit žádným z běžných soukromoprávních způsobů ukončení závazku, jako je odstoupení, výpověď, ale dokonce ani započtení, prominutí dluhu či dohoda. Takový majetkový nárok lze označit za rozporný s čl. 11. odst. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, které zakotvují princip rovnosti ochrany vlastnického práva.

(x) Za rozpornou s ústavním pořádkem považují vedlejší účastníci i úpravu vyplácení příspěvku na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností obsaženou v ustanovení § 17 zákona č. 428/2012 Sb., neboť navzdory proklamovanému účelu zvýšení ekonomické nezávislosti církví a náboženských společností zachovává zákonná úprava na poměrně dlouhou dobu 17 let princip státního financování určitých církví. Tyto vybrané církve tak mají na dalších mnoho let pro svou činnost zajištěné státní příspěvky, o které nemohou přijít ani v případě, že budou vážně porušovat zákony České republiky. Navíc jsou tyto příspěvky značně diskriminační, jelikož vůbec neberou na zřetel ostatní náboženské společnosti, které se rozhodly z jakýchkoliv důvodů v současné době příspěvek státu nepožadovat, jakož i společnosti, které v průběhu příštích 17 let teprve vzniknou. Napadenou úpravou je tak v rozporu s čl. 2 odst. 1 Listiny vytvořena vazba státu na konkrétní církevní právnícké osoby, která je navíc zesílena kumulativním vyplácením finanční náhrady podle ustanovení § 15 zákona č. 428/2012 Sb. a příspěvku na podporu činnosti ve smyslu ustanovení § 17 téhož zákona. Tím stát vybraným náboženským společenstvem umožňuje být nezávislými na jejich členech a vyznavačích daného náboženství. To vše při platnosti ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), podle kterého stát nesmí provádět náboženskou nebo protináboženskou činnost, jakož i při platnosti principu náboženské neutrality státu zakotvené v čl. 2 odst. 1 Listiny a ustálených závěrů judikatury Ústavního soudu, podle kterých má stát povinnost garantovat náboženský pluralismus, a nedopouštět se tak diskriminace některých náboženských směrů či organizací.

(xi) Ze všech výše uvedených důvodů vedlejší účastníci navrhli, aby Ústavní soud zákon o vyrovnání s církvemi zrušil pro rozpor s ústavním pořádkem.

III/c

Argumentace skupiny 45 poslanců proti obsahu napadeného zákona

28. Nad rámec argumentů dovozujících neústavnost napadeného zákona uvedených v obou výše zmíněných návrzích skupiny 18 senátorů a skupiny 47 poslanců považuje skupina 45 poslanců jako vedlejších účastníků za protiústavní zavedení institutu „nepříslušné osoby“, tedy osoby odlišné od osoby povinné k vydání věci, které zákon

ukládá řadu povinností, jež má ve prospěch církví a náboženských společností bezplatně splnit.

29. Na rozdíl od ostatních restituentů zákon poskytuje církevním právnickým osobám možnost ochrany proti převodu majetku provedenému počátkem 90. let v rozporu s kogentními právními předpisy. Vedlejší účastníci dovozují, že tato skutečnost velmi pravděpodobně povede k podání řady ústavních stížností osob, které se budou ve srovnání s církvemi a náboženskými společnostmi uvedenými v napadeném zákoně cítit diskriminovány.

30. Vedlejší účastníci především zdůrazňují, že samotný obsah zákona je v rozporu s dobrými mravy, neboť nezohledňuje fakt, že církevní právnické osoby získaly v minulosti majetek na úkor českého lidu, a navíc zcela absurdně dává České republice a českému lidu povinnost napravovat křivdy spáchané v období rakousko-uherské monarchie, ve kterém byla suverenita samotného českého národa potlačována. Tím mimo jiné zákon zcela zřetelně prolamuje proklamovaný počátek rozhodného období stanovený na den 25. února 1948.

IV.

Argumentace zpochybňující ústavnost legislativního procesu přijetí zákona o vyrovnání s církvemi

IV/a

Námítky navrhovatelů

31. Navrhovatelé ve svém podání konstatují, že v důsledku neústavního způsobu přijetí napadeného zákona byly porušeny zejména právo občanů podílet se na správě věcí veřejných garantované v čl. 21 odst. 1 Listiny, jakož i ústavní princip plurality politických sil a ochrana politických menšin ve smyslu čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny.

32. Navrhovatelé poukazují, že práva opozičních poslanců byla v průběhu přijímání napadeného zákona mnohokrát omezena v rozporu s Ústavním soudem provedenou interpretací ústavních principů ochrany plurality politických sil a práva na nerušený výkon poslanecké funkce. Tím, že byla neoprávněně zasažena volná soutěž politických stran, představuje napadený zákon a způsob jeho projednání a přijetí neoprávněný zásah narušující podstatné náležitosti demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy.

33. Odepřením možnosti opozičních poslanců, jako zástupců některých občanů, vyjádřit se při projednávání napadeného zákona došlo rovněž k porušení čl. 1 Listiny, podle něhož jsou si všichni lidé rovni v právech, jakož i čl. 2 odst. 2 Listiny, podle něhož lze státní moc vykonávat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a způsobem zákonem předpokládaným.

34. Bránění v kritice napadeného zákona, ve snaze získat pro projednání zákona nezbytné informace a v možnosti ovlivňování dalších poslanců a veřejnosti prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků je podle navrhovatelů hrubým

porušením práva na svobodný projev ve smyslu čl. 10 a 14 Úmluvy, jakož i čl. 3 Listiny. Neposkytováním požadovaných informací poslancům a omezováním práv kritiků došlo rovněž k porušení práva na informace zaručeného čl. 17 Listiny a k nerespektování zákazu cenzury zakotveného v čl. 17 odst. 3 Listiny, jakož i práv na politickou činnost vyplývajících z čl. 20 odst. 2 a 3 Listiny.

35. Porušení výše zmíněných zásad a ustanovení ústavního pořádku dovozují navrhovatelé především z následujících skutečností:

36. Přijetí a projednání zákona proběhlo v době, kdy vrcholil tlak a politické útoky na vládní stranu Věci veřejné s cílem tuto stranu rozštěpit, což posléze potvrdil i soud, který jednal o obžalobě Víta Bárty, manžela místopředsedkyně strany Věci veřejné. K tomuto rozštěpení strany skutečně došlo, čímž byla vytvořena skupina „odpadlíků“, s jejichž pomocí mohla vládní koalice neprůhledné církevní restituce prosadit. Politická strana Věci veřejné byla navíc od počátku projednávání soustavně klamána falešnými sliby ze strany předsedy vlády a ostatních vládních představitelů. Bez této lžemi získané podpory strany Věci veřejné by byl zákon zamítnut již v 1. čtení.

37. Po celou dobu projednávání zákona se vládní koalice odmítala zabývat dotazy a připomínkami opozičních poslanců ve všech oblastech, byť i jen vzdáleně příbuzných církevním restitucím, jako byly např. důvodná podezření ohledně snahy o rozštěpení politické strany Věci veřejné, otázka tzv. „prolomení“ období února 1948, účel tzv. blokačního paragrafu nebo rozsah vydávaného a nahrazovaného majetku.

38. Při projednávání byly poslanci vládní koalice záměrně zkreslovány závěry judikatury Ústavního soudu tak, aby poslanci došli k závěru, že bez ohledu na jejich hlasování bude církevní majetek restituován, neboť povinnost vydat konfiskovaný majetek vyplývá přímo z Ústavy. Stejně tak poslanec zpravodaj nepravdivě uváděl, že se katolická církev značné části svých nároků vzdává, což je v příkrém rozporu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, který ustáleně konstatuje, že na restituce neexistuje právní nárok, a tudíž se jej nelze vzdát.

39. Poslanecká sněmovna omezila v rozporu s ustanovením § 59 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, řečnickou dobu jednotlivých poslanců, čímž omezila právo politické strany vyjádřit svoje stanovisko prostřednictvím jí zvoleného poslance. Při projevech poslanců strany Věci veřejné pak byl často v jednacím sále hluk, čímž byla jejich možnost hovořit k ostatním poslancům de facto omezena ještě více.

40. Opoziční poslanci byli v rozporu se zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „jednacím řád Poslanecké sněmovny“) nuceni zákon projednat v takto omezených podmínkách i v pozdních nočních hodinách, z čehož je patrná snaha vládní koalice své politické odpůrce unavit, a omezit tak diskuzi. Tím došlo k porušení ustanovení § 53 odst. 1 a 2 jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který neumožňuje jednat po 21. hodině večerní, ale pouze dává v mimořádných situacích Poslanecké sněmovně právo zahájit hlasování o návrzích zákonů i po 19. hodině. Podle navrhovatelů je třeba pro jednání Poslanecké sněmovny analogicky aplikovat úpravu povinných lhůt pro odpočinek zakotvenou v zákoníku práce. Z toho důvodu je třeba považovat usnesení Poslanecké sněmovny

přijaté v rozporu s jednací dobou zakotvenou v ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny za nicotné.

41. Poslanecká sněmovna neprojednala Senátem Parlamentu České republiky vrácený návrh napadeného zákona na nejbližší schůzi ve smyslu ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ale jeho projednání bylo z pochybných důvodů odloženo, čímž došlo fakticky k jeho zamítnutí. Jeho pozdější projednání je nejen porušením jednacího řádu, ale i práva Senátu na urychlené projednání námitek senátorů při minimálních změnách ve složení Poslanecké sněmovny. Ke schválení zákona došlo až poté, co za podezřelých okolností, vzbuzujících podezření z korupce, rezignovala na svůj post část vládních poslanců, kteří byli nahrazeni poslanci novými, pro vládní argumenty přístupnějšími. Tím vším byly porušeny zásady řádného legislativního procesu a principy demokratického právního státu.

42. K přijetí zákona došlo v čase faktické přestávky v jednání, což je hrubé porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny a práva na nerušený výkon funkce poslance. Za stejné situace, za jaké byla vyhlášena přestávka ve prospěch vládní strany, bylo beneficium přestávky politické straně Věci veřejné odepřeno opovrženímhodným způsobem. O přestávku pro svůj poslanecký klub požádala místopředsdkyně strany Věci veřejné a předsdkyně Poslanecké sněmovny tuto přestávku vyhlásila, nicméně vzápětí připustila hlasování o jejím zahájení. Tomuto hlasování však nebyl přítomen již žádný opoziční poslanec. Díky tomu byl napadený zákon jako první v historii fakticky schválen v době přestávky.

43. Zákon byl nestandardně rychle odeslán k podpisu prezidentu republiky a jeho stanovisko poslancům, ve kterém vysvětluje, že zákon nevrátí zpět Poslanecké sněmovně, ale ani jej nepodepíše, rozeslala předsdkyně Poslanecké sněmovny poslancům dříve, než uplynula lhůta pro případné vrácení zákona, čímž bylo prezidentu republiky znemožněno změnit svůj názor, např. na základě připomínek občanů.

44. Proces přijímání a průběžná mediální prezentace napadeného zákona neproběhla v demokratické společenské atmosféře, neboť odpůrci zákona (včetně odborníků) nebyli téměř zváni do hromadných sdělovacích prostředků, včetně veřejnoprávních, což je nutno označit jako cenzuru, která spolu se záměrným vyhýbáním se některým otázkám sama o sobě zpochybňuje legalitu zákona.

45. Ze všech důvodů uvedených v částech III/a a IV/a tohoto nálezu petit návrhu skupiny 18 senátorů obsahuje na prvním místě požadavek, aby Ústavní soud zrušil celý 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).

46. Pokud by Ústavním soudem nebyl zrušen výše zmíněný zákon jako celek, potom skupina 18 senátorů navrhuje v alternativním petitu zrušit pro rozpor s ústavním pořádkem ty části napadeného zákona, které jsou vyjmenovány v bodu 1 tohoto nálezu.

IV/b

Argumentace 45 poslanců zpochybňující ústavnost legislativního procesu přijetí napadeného zákona

47. Skupina 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupená JUDr. Zuzkou Bebarovou-Rujbrovou, spatřuje v legislativním procesu přijetí zákona č. 428/2012 Sb. porušení ústavního principu zákazu legislativní libovůle, jehož nedodržením došlo k vážnému zpochybnění legitimacy tohoto zákona. Poslanecká sněmovna znemožnila občanům České republiky, aby se podíleli na výkonu veřejné moci přímo, což je jim garantováno v čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 21 odst. 1 Listiny, a to přestože většina občanů České republiky vyjádřila s obsahem napadeného zákona nesouhlas. Tím vládní poslanci porušili svůj v čl. 23 odst. 3 Ústavy zakotvený poslanecký slib, dle něhož mají svůj mandát vykonávat v zájmu všeho lidu.

48. Řádný průběh legislativního procesu byl podle navrhovatelů porušen tím, že Poslanecká sněmovna nehlasovala o Senátem vráceném návrhu zákona na nejbližší schůzi, čímž došlo fakticky k jeho zamítnutí. K zařazení hlasování o Senátem zamítnutém návrhu zákona na jinou, pozdější schůzi došlo v rozporu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, aniž by poslanci využili svého práva zakotveného v ustanovení § 1 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny upravit si pravidla projednávání návrhů zákonů zamítnutých Senátem. Napadený návrh zákona tak mohl být opětovně zařazen k projednání pouze jako nový sněmovní tisk k řádnému legislativnímu procesu.

49. Ze všech důvodů uvedených v částech III/c a IV/b tohoto nálezu navrhovatelé požadují, aby Ústavní soud zákon č. 428/2012 Sb. zrušil.

V.

Rekapitulace vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

50. Ústavní soud podle ustanovení § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení vládě a Poslanecké sněmovně a Senátu.

V/a

Vyjádření Poslanecké sněmovny

51. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svých vyjádřeních, došlých Ústavnímu soudu 11. a 21. března 2013, podepsaných předsedkyní Miroslavou Němcovou, podrobně rekapituluje legislativní proces přijímání zákona č. 428/2012 Sb., který nepovažuje za protiústavní, a neztotožňuje se tak s námitkami navrhovatelů.

52. Poslanecká sněmovna ve vyjádření uvedla, že zkrácená doba poslaneckých

vystoupení se netýkala celého legislativního procesu. Teprve v průběhu třetího čtení byla doba poslaneckých vystoupení zkrácena a upravena byla i doba jednání celé Sněmovny. Výklad ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny provedený navrhovatelem je chybný, neboť poslední věta odstavce 1 tohoto ustanovení o možnosti pozměnit dobu jednání a hlasování Poslanecké sněmovny se vztahuje k celému odstavci 1. Takový výklad je na půdě Poslanecké sněmovny přijímán od roku 1995. Stejně tak se Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ohrazuje proti navrhovateli nadnesenému výkladu § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jenž upravuje pouze povinnost předsedy předložit Poslanecké sněmovně návrh vrácený Senátem, ale nezakládá již povinnost Sněmovny o tomto návrhu konečným způsobem rozhodnout. Nepřítomnost opozičních poslanců v době hlasování o přestávce pro poslanecký klub strany Věci veřejné nebyla způsobena „zmatenou situací“, jak naznačují navrhovatelé, nýbrž demonstrativním odchodem opozičních poslanců.

53. Poslanecká sněmovna tak konstatuje, že zákon č. 428/2012 Sb. byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu, a je tedy plně na Ústavním soudu, aby v souvislosti s podaným návrhem posoudil ústavnost tohoto zákona.

V/b

Vyjádření Senátu

54. Senát Parlamentu České republiky, zastoupený předsedou Milanem Štěchem, ve svých vyjádřeních, došlých Ústavnímu soudu 12. a 21. března 2013, obsáhle rekapituluje zaslané návrhy a následně popisuje projednávání zákona č. 428/2012 Sb. na půdě Senátu, přičemž opakuje nejzásadnější argumenty, které v průběhu diskuzí v Senátu zazněly.

V/c

Argumentace vlády na podporu ústavní konformity obsahu napadeného zákona

55. Vláda ve svém obsáhlém vyjádření k námitkám navrhovatelů a vedlejších účastníků řízení – skupiny 45 a skupiny 47 poslanců – nejprve vyzdvihla, že jí nepřísluší vyjadřovat se ani k otázce aktivní legitimace navrhovatelů ani k otázce průběhu legislativního procesu v komorách Parlamentu, včetně úvah o snahách rozštěpení politické strany Věci veřejné, nýbrž jí přísluší vyjádřit se toliko k těm částem návrhu, které směřují k vlastnímu obsahu zákona o vyrovnání s církvemi, jehož návrh předložila Poslanecká sněmovna ke schválení.

56. Vláda zevrubně opouje námitkám navrhovatele i argumentům ostatních vedlejších účastníků, přičemž její argumentaci lze stručně shrnout zejména do těchto tvrzení:

(i) V napadeném zákoně nelze dle vlády spatřovat diskriminaci ostatních (necírkevních) právnických osob, když Ústavní soud ve své judikatuře akcentuje skutečnost, že princip restitučního zákonodárství je založen na východisku, že na příslušný majetek není možné uplatnit nárok podle obecných předpisů, ale toliko předpisů restitučních, přičemž otázka míry rozsahu, dokonalosti či úplnosti restitucí je

svěřena výlučně zákonodárci, a nikoliv Ústavnímu soudu [stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st 21/05 z 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) a nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006 (N 22/40 SbNU 169)]. V této souvislosti poukázala rovněž na to, že Ústavní soud shledal ve vztahu k nenaplnění § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též jen „zákon o půdě“) protiústavní stav nikoli s odkazem na rovnost mezi dřívějšími restituenty a církevními subjekty, nýbrž s odkazem na jiná ustanovení ústavního pořádku, a sám vyzdvihl odlišnost církevních subjektů od jiných fyzických a právnických osob, odkazujíc zde na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.).

(ii) Jako na neopodstatněnou pohlíží vláda na výhradu, že by ustanovení § 11 zákona o vyrovnání s církvemi zavádělo principy a povinnosti, které se u jiných restitučních zákonů neaplikovaly, a tvrdí, že jde o principy (např. součinnost orgánů veřejné moci při poskytování výpisů z evidencí apod.), které vzešly z „restituční“ judikatury Ústavního soudu, a které tudíž přirozeně na počátku 90. let neexistovaly; nyní však zákon nemohl tyto judikaturní požadavky ignorovat, a proto musely být do zákona zapracovány.

(iii) Vláda dále polemizuje s námitkou, že dohoda státu s církvemi nezohledňuje dosavadní platby státu na církve, přičemž konstatuje, že takový požadavek zápočtů jednak jde proti smyslu zmírnění majetkových křivd, jednak postrádá právní podklad. V této spojitosti na příkladech problematiky tzv. hospodářského zabezpečení církví, jakož i institutu tzv. státního souhlasu dle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, demonstruje neudržitelnost dané námitky, a to i ve vazbě na zákaz zpětné účinnosti zákona v neprospěch jeho adresátů.

(iv) Vláda odmítá tezi navrhovatelů a ostatních vedlejších účastníků stran údajného porušení principu světského charakteru státu dle čl. 2 odst. 1 Listiny, konstatujíc, že z uzavřených smluv vázanost na náboženské vyznání neplyne, přičemž předmětné ustanovení Listiny nelze vykládat jako paušální zákaz existence jakýchkoli vztahů mezi státem a církvemi.

(v) Lichou je dle názoru vlády též výhrada navrhovatelů a ostatních vedlejších účastníků, že ustanovení § 18 odst. 1 zákona o vyrovnání s církvemi ohrožuje vlastnické právo jiných osob, které nabyly majetek státu v dobré víře a kterým není v této situaci žádná ochrana poskytována, když důvodová zpráva výslovně uvádí, že ustanovení § 134 občanského zákoníku o vydržení není tímto napadeným ustanovením nijak dotčeno, přičemž odkázala na judikaturu Ústavního soudu týkající se dobré víry v případě nabytí nemovitosti od nevlastníka.

(vi) Zákon o vyrovnání s církvemi dle vlády neprolamuje hranici února 1948, když sám v ustanovení § 1 definuje rozhodné období časovým obdobím 25. 2. 1948 až 1. 1. 1990. Pokud jde o postavení Náboženské matice, to se postupem doby podstatným způsobem měnilo, přičemž nynější Náboženskou matici nelze srovnávat s institucí zřízenou na konci 18. století, a její činnost po roce 1948 sotva lze označit za výsledek reformy císaře Josefa II., které by dle navrhovatelů měl napadený zákon rušit. Ve výčtu právních důvodů majetkových křivd nejsou zahrnuty ani předpisy vydané Josefem II. ani předpisy z období tzv. první republiky. Nadto je v zákoně výslovně uvedeno, že se

nevydávají věci konfiskované na základě dekretů prezidenta republiky. Zákon č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, byl sice přijat 11. 7. 1947, avšak realizován byl až po 25. 2. 1948, když k prvnímu vyvlastnění dle tohoto zákona a na jeho základě vydaného prováděcího předpisu mohlo dojít až 1. 3. 1948, s tím, že pro přechod vlastnictví na stát bylo rozhodné až datum, kdy stát pozemky skutečně převzal, což je princip shodný s tím, který byl uplatněn v zákoně o půdě (§ 32 odst. 2).

(vii) Vláda nesouhlasí ani s námitkou diskriminace ostatních restituentů (necírkevních právnických osob) v otázce zdanění, neboť tato námitka se sama ocitá v rozporu s jinou námitkou navrhovatelů, a to s jejich tvrzením, že tito ostatní restituenti byli diskriminováni, jelikož sami nemohli restituovat. Nemohli-li tedy restituovat, pak ovšem ani nemohli být od takové daně osvobozeni, resp. tím, že nerestituovali, nemůže být jejich neosvobození od daně vnímáno jako diskriminační. Základní překážkou pro reálné zařazení ostatních právnických osob do okruhu oprávněných osob vždy byl a je fakt jejich zániku bez právního nástupce po roce 1948, a to na rozdíl od osob fyzických.

(viii) Námitka diskriminace paušálních náhrad za nevydáváný majetek je nepřipadná, protože tento institut jednak nastupuje subsidiárně teprve poté, nelze-li přistoupit k naturální restituci, jednak se tento základní způsob restituce nikterak neliší od toho modelu, který byl zvolen v zákoně č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů. Dále je třeba hledět na judikurní rozměr náhrad, jejichž výše a způsob výpočtu jsou odvislé od závěrů, k nimž v minulosti dospěl Ústavní soud. V této souvislosti vláda obsáhle vysvětluje, proč bylo třeba úvahy o kompenzaci majetkového nároku odvíjet od hodnot aktuálních v době přijetí legislativního řešení restitucí.

(ix) Námitka, že byl-li právnickým osobám vydáván majetek, docházelo k tomu na základě výčtového zákona, přičemž nyní tomu tak diskriminačně není, neobstojí, poněvadž tyto výčtové předpisy byly vydány ještě před judikaturou Ústavního soudu vyžadující obecnost právního předpisu, a proto by přijetí výčtového zákona v dnešní době mohlo vést k nikoli nepravděpodobnému zpochybnění ústavní konformity takového řešení, pokud zákon by byl shledán zákonem jen co do jeho formy, ale již ne co do svého obsahu.

(x) Nelze souhlasit s námitkou, že církevní právnické osoby jsou jedinými právnickými osobami, u kterých dochází ke změně charakteru vlastnictví oproti období před jeho přechodem na stát, neboť tak tomu bylo v různé míře v případě všech restitucí po roce 1990.

(xi) Nelze souhlasit s tím, že před přijetím napadeného zákona neexistovala žádná povinnost cokoliv církevním právnickým osobám restituovat či se s nimi jinak vypořádávat, když takový závazek vyplynul mj. i z konstantní a postupně ve prospěch církevních subjektů gradující judikatury Ústavního soudu konstruující legitimní očekávání těchto osob, na což je třeba poukázat. Odkazy na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva nejsou relevantní, protože se uvedené povinnosti zákonodárce vůbec netýkají.

(xii) Sám Vatikán, či přesněji Svatý stolec, ničeho z restitucí neobdrží, jelikož vlastníky se stanou konkrétní církevní subjekty – farnosti, řády a charity, nikoli však Církev římskokatolická, která jako právnická osoba v minulosti nic nevlastnila, krom

toho okruh oprávněných osob tvoří celkem 17 církví, z nichž katolickou církev reprezentují toliko Církev římskokatolická a Církev řeckokatolická, jiné církve nemají na Vatikán žádné vazby.

(xiii) Účelem sedmnáctiletého přechodného období, po které bude dotčeným církvím poskytován příspěvek na podporu jejich činnosti, je minimalizace následků radikální změny uspořádání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi tak, že stávající závislost je odbourávána postupně, a proto je příspěvek koncipován jako degresivní, neboť bez tohoto přechodného období by došlo k výraznému a negativnímu útlumu činnosti církví a náboženských společností, zejména okamžité redukci počtu duchovních.

57. Závěrem svého vyjádření vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh na zrušení zákona o vyrovnání s církvemi či jeho jednotlivých částí zamítl.

58. Jako *amici curiae* Ústavního soudu zaslali své společné vyjádření k projednávaným návrhům i zástupce České biskupské konference, zástupce Ekumenické rady církví v České republice a zástupce Federace židovských obcí v České republice (dále též „představitelé náboženských společností“). Obsah tohoto vyjádření má dle jejich názoru Ústavní soud zvážit pro představu, jak byly instituty napadeného zákona prezentovány představitelům náboženských společností, z jejichž strany byl poté s takovým obsahem napadeného zákona vyjádřen souhlas. Představitelé náboženských společností připomínají, že napadený zákon, přestože jej lze označit za součást restitučního a rehabilitačního zákonodárství, sleduje dva vedle sebe rovnocenně stojící účely, a to nápravu některých majetkových křivd spáchaných komunistickým režimem na straně jedné a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a vybranými náboženskými společnostmi na straně druhé. Soubor institutů, kterými se napadený zákon snaží naplnit tyto cíle, představuje „*antitezi k systému zavedenému komunistickým totalitním režimem*“. Tyto jednotlivé instituty, tedy naturální restituce a tzv. finanční vypořádání, musí být chápány jako provázané, neoddělitelné cesty, u nichž nelze jasně určit, která z nich více sleduje cíl nápravy majetkových křivd a která z nich představuje cestu vytvoření na státu nezávislé majetkové základny. Finanční vyrovnání, skládající se z finanční náhrady a příspěvku na podporu činnosti církví jako vzájemně provázaných veličin, je třeba jako ukončení několik set let trvajícího systému podpory církví ze strany státu. Následně představitelé náboženských společností ve svém vyjádření zaujímají stanovisko k některým námitkám navrhovatelů. Především dle jejich mínění není možné srovnávat, s ohledem na omezenost naturální restituce a ukončení současného systému podpory náboženských společností ze strany státu, finanční náhradu dle napadeného zákona s finančními kompenzacemi ve smyslu ostatních restitučních předpisů. Stejně tak je lichou námitka, že finanční náhrada bude vyplácena církvím, které v době komunistického režimu neutrpěly žádné majetkové křivdy, neboť u jedné ze zmíněných církví došlo k jejímu odloučení od jiné náboženské společnosti, která prokazatelně v době totalitního režimu majetkové křivdy utrpěla, a v druhém zmiňovaném případě byla náboženská společnost sice státem uznána až v roce 1989, ale její představitelé aktivně působili a byli perzekuováni již v 50. letech 20. století. Na závěr svého vyjádření předkládají představitelé náboženských společností krátkou ekonomickou analýzu dopadů finančního vyrovnání, z níž vyplývá, že schválený model je na hranici možného přežití náboženských společností, neboť u dvou z nich nepokryje finanční náhrada ani náklady na platy duchovních. U ostatních lze hovořit o „zisku“ nad rámec těchto nákladů jen v jednotkách nebo desítkách procent,

což jsou veškeré prostředky, které náboženské společnosti získají pro „vytvoření na státu nezávislé majetkové základny“.

VI.

Ústní jednání

59. Při ústním jednání soudce zpravodaj zrekapituloval dosavadní průběh řízení.

60. V průběhu jednání vznesli právní zástupce navrhovatelů, zástupkyně skupiny 45 poslanců i zástupce skupiny 47 poslanců návrhy na doplnění dokazování.

61. Právní zástupce navrhovatelů žádal, aby byli slyšeni svědci Michal Babák, Vít Bárta, Radek John a Kateřina Klasnová. Tento návrh Ústavní soud zamítl s odůvodněním, že jejich případná svědecká výpověď k průběhu 45., 46., případně 47. schůze Poslanecké sněmovny je nadbytečná, protože soud vychází ze stenozáznamů, které poskytují mnohem přesnější informaci o průběhu schůze než vzpomínky jednotlivých účastníků s delším časovým odstupem.

62. Zástupce skupiny 47 poslanců žádal, aby Ústavní soud doplnil dokazování o výsledky svědků Mgr. Aleny Hanákové, ministryně kultury, Ing. Petr Bendla, ministra zemědělství, JUDr. Petra Šťovíčka, ředitele Státního pozemkového úřadu, Ing. Michala Gaube, generálního ředitele podniku Lesy České republiky, (všechny za účelem objasnění způsobu výpočtu a stanovení rozsahu náhrad), Milana Kerna, předsedy Výkonného výboru Bratrské jednoty baptistů, a Jana Graubnera, arcibiskupa olomouckého, (k okolnostem souvisejícím s uzavřením smluv mezi vládou a církvemi). Tento návrh Ústavní soud zamítl. Obdobný návrh zástupce skupiny 47 poslanců, aby si Ústavní soud od uvedených svědků vyžádal písemné vyjádření k návrhům tohoto vedlejšího účastníka, replice a otázkám vzneseným na ústním jednání, Ústavní soud rovněž zamítl, ve všech případech s odůvodněním, že s výjimkou arcibiskupa olomouckého a Bratrské jednoty baptistů se jedná o orgány státní správy, za které v tomto řízení jedná vláda. V případě arcibiskupa olomouckého a Bratrské jednoty baptistů dospěl Ústavní soud k závěru, že písemná zpráva, která by se měla týkat jednání uvnitř dotčených církevních subjektů, nemá pro předmětné řízení relevantní význam. Dalšímu návrhu této skupiny poslanců na přerušení řízení a vznesení předběžné otázky k Soudnímu dvoru Evropské unie Ústavní soud též nevyhověl.

63. Zástupkyně skupiny 45 poslanců navrhla, aby si Ústavní soud vyžádal od Poslanecké sněmovny stenozáznamy 45. a 47. schůze, na které byl projednáván sněmovní tisk 580, a dále aby si vyžádal blíže specifikované zprávy od Ministerstva kultury a Ministerstva zemědělství, jakož i stanovisko předsedy Českého úřadu zeměměřického a katastrálního (dále jen „ČÚZK“). Ústavní soud konstatoval, že stenozáznamy ze 45. a 47. schůze má již k dispozici, a proto není třeba dokazování v tomto směru doplňovat. Pokud jde o návrhy této skupiny poslanců na vyžádání zpráv od Ministerstva kultury, Ministerstva zemědělství a stanoviska předsedy ČÚZK, Ústavní soud jim nevyhověl s odůvodněním, že šlo o stanoviska vztahující se k dříve zamýšlenému návrhu výčtového zákona, a nikoli zákona, který je předmětem řízení.

64. Právní zástupce navrhovatelů ve svém závěrečném návrhu zopakoval

argumentaci předestřenou v návrhu na zahájení řízení a následných písemných podáních, rozvedl historický exkurz, v jehož rámci vyzdvihl různé historické události související s postavením a činností církví. Navrhl, aby Ústavní soud zrušil napadený zákon tak, jak je uvedeno v návrzích.

65. Zástupce skupiny 47 poslanců se zabýval především otázkou, jak vláda dospěla k částce, která má být vyplacena v rámci finanční kompenzace. Závěrem odkázal na argumenty předestřené v písemných návrzích, jakož i replice k vyjádření vlády.

66. Zástupkyně skupiny 45 poslanců se ztotožnila s argumentací navrhovatelů i skupiny 47 poslanců a zopakovala stěžejní námitky, které tato skupina již uvedla v písemném vyhotovení svého návrhu. Nad jejich rámec se zabývala zejména otázkou postavení církevních právnických osob z hlediska jejich subjektivity v právním řádu v minulosti, a to i ve vazbě na napadený zákon. Závěrem navrhla zrušení napadeného zákona.

67. Zástupce vlády ve svém vystoupení především reagoval na vystoupení navrhovatelů a obou skupin poslanců a vyvracel jejich tvrzení. Závěrem poznamenal, že nepokládá napadený zákon za ústavně nekonformní.

VII.

Vlastní přezkum

68. Ústavní soud zvážil argumentaci navrhovatelů, účastníků i vedlejších účastníků řízení a dospěl k závěru, že návrh je v rozsahu směřujícím proti ustanovení § 5 písm. i) zákona č. 428/2012 Sb. ve slově „*spravedlivé*“ důvodný. V rozsahu směřujícím proti ustanovením § 19 až 25 zákona č. 428/2012 Sb. jde o návrh zjevně neopodstatněný a ve zbývajících částech je návrh nedůvodný.

VIII.

Přezkum kompetence a legislativního procesu

69. Přezkum souladu zákona s ústavním pořádkem se skládá dle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu ze tří prvků. Těmi jsou kompetence orgánu, který napadený zákon vydal, procedura přijetí a vydání zákona a soulad jeho obsahu s ústavním pořádkem. Z logiky věci se Ústavní soud nejdříve zabývá tím, zda je příslušný orgán nadán kompetencí napadený právní předpis vydat. V případě kladné odpovědi Ústavní soud zkoumá, jestli byl napadený zákon vydán ústavně předepsaným způsobem, a neshledá-li Ústavní soud pochybení ani v tomto prvku přezkumu ústavnosti napadeného zákona, přistoupí konečně k posouzení obsahového souladu přezkoumávaného zákona s normami a hodnotami ústavního pořádku.

70. Z těsnopisecké zprávy 41. schůze Poslanecké sněmovny šestého volebního období, konané dne 14. 7. 2012, Ústavní soud zjistil, že zákon č. 428/2012 Sb. předložený vládou (sněmovní tisk č. 580/0) byl přijat Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení v hlasování poř. č. 158, přičemž ze 182 přihlášených (přítomných) poslanců pro

návrh hlasovalo 93 poslanců, proti návrhu 89 poslanců (usnesení č. 1251). Následně byl schválený návrh zákona postoupen Senátu dne 19. 7. 2012 jako tisk 391/0.

71. Z těsnopisecké zprávy 25. schůze Senátu konané dne 15. 8. 2012 vyplývá, že návrh zákona byl zamítnut usnesením č. 713, když se v hlasování poř. č. 9 pro přijetí tohoto usnesení ze 77 přítomných senátorů vyslovilo 43 senátorů, proti přijetí hlasovalo 33 senátorů. Následně byl dne 16. 8. 2012 návrh zákona vrácen Poslanecké sněmovně.

72. Poslanecká sněmovna o vráceném návrhu zákona hlasovala znovu, a to na své 47. schůzi konané dne 8. 11. 2012. V hlasování poř. č. 156 Poslanecká sněmovna setrvala na návrhu zákona (usnesení č. 1359), s nímž původně vyslovila souhlas, když pro jeho přijetí hlasovalo 102 poslanců, proti přijetí hlasoval 1 poslanec.

73. Dne 8. 11. 2012 byl přijatý zákon doručen prezidentu republiky; ten jej dne 22. 11. 2012 ani nepodepsal, ani nevrátil Poslanecké sněmovně. Stanovisko prezidenta republiky bylo téhož dne rozesláno poslancům jako sněmovní dokument 4603. Dne 5. 12. 2012 byl zákon vyhlášen v částce 155 Sbírky zákonů pod číslem 428/2012 Sb.

74. K otázce posouzení kompetence vydávajícího orgánu Ústavní soud tedy konstatuje, že předmětem přezkumu v projednávané věci je ústavnost zákona č. 428/2012 Sb. a kompetence Parlamentu České republiky, jenž tento zákon přijal, plyne jasně z čl. 15 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tedy shledává otázku kompetence k vydání napadeného zákona za vyřešenou a ani žádný z navrhovatelů žádnou námitku tímto směrem nevznosl.

75. První skupinu námitek vznesených skupinou 18 senátorů a skupinu 45 poslanců tvoří tvrzené nedodržení ústavně předepsaného procesu přijímání napadeného zákona. Jde především o námitku schválení zákona v rozporu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny v důsledku jeho neprojednání na první možné schůzi po jeho vrácení Senátem a námitku systematického porušování práv opozičních poslanců v průběhu celého legislativního procesu.

76. První ze zmíněných námitek nepovažuje Ústavní soud za opodstatněnou. Otázku hlasování o návrhu zákona vráceném Senátem a jeho projednávání v Poslanecké sněmovně upravuje na ústavní úrovni čl. 47 odst. 1 Ústavy, který stanoví, že jestliže Senát návrh zákona zamítne, hlasuje o něm Poslanecká sněmovna znovu. Návrh zákona je přijat, jestliže je schválen nadpoloviční většinou všech poslanců. Ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny dále stanoví, že jestliže Senát návrh zákona usnesením zamítne, předseda jej na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů od doručení usnesení poslancům předloží Sněmovně, aby o něm hlasovala znovu. Návrh zákona je přijat, schválí-li jej Sněmovna nadpoloviční většinou všech poslanců.

77. K povaze lhůty obsažené v souvisejícím ustanovení § 97 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (ve slovech „*bez zbytečného odkladu*“) se Ústavní soud již v minulosti vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) těmito slovy: „*Na usnesení Poslanecké sněmovny vyslovující s návrhem zákona souhlas je proto nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárský proces v Poslanecké sněmovně ukončen; požadavek zákona, aby (Poslaneckou sněmovnou) schválený návrh zákona byl předsedou Poslanecké sněmovny zaslán Senátu bez zbytečného odkladu (§ 97 odst. 1*

zákona č. 90/1995 Sb.), nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a vlastně jako pokyn technické povahy, jímž se má čelit administrativním průtahům mezi (ukončeným) zákonodárným procesem v Poslanecké sněmovně a rozhodovací pravomocí Senátu (§ 97 odst. 2 až 4 zákona č. 90/1995 Sb.) nemá na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nijaký vliv, tím méně by jej pak mohl obnovit.“

78. S tímto výkladem se Ústavní soud ztotožňuje i v případě ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a konstatuje, že lhůta stanovená slovy „*na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů*“ nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a je pokynem technické povahy směřovaným toliko předsedovi Poslanecké sněmovny, jímž se administrativně upravuje návaznost mezi ukončeným zákonodárným procesem v Senátu, který návrh usnesením zamítl, a opakovaným hlasováním Sněmovny. Kromě snahy čelit administrativním průtahům („*na nejbližší schůzi*“) obsahuje i lhůtu („*nejdříve však za deset dnů*“), která má poskytnout poslancům dostatečný časový prostor pro seznámení se s průběhem zákonodárného procesu v Senátu a důvody zamítnutí návrhu. Plynutí lhůty dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. splnění povinnosti předsedy Poslanecké sněmovny v dané lhůtě, proto na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nemá žádný vliv, především se nejedná o propadnou lhůtu pro věcné hlasování adresovanou Poslanecké sněmovně. Citované ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je ze strany předsedy Poslanecké sněmovny naplněno předložením vráceného zákona, kdy další časové či věcné otázky související s hlasováním přecházejí do sféry Poslanecké sněmovny (jako celku).

79. Ústava ve svém čl. 47 odst. 1 totiž výslovně stanoví, že o vráceném návrhu Sněmovna hlasuje znovu. Hlasování je ve smyslu Ústavy vždy pozitivním aktem, tedy nikoliv jednáním konkludentním, omisivním. Výjimečné situace, kdy nečinnost orgánu má v legislativním procesu konkrétní pozitivní důsledky, musí být v Ústavě explicitně stanoveny, což činí např. čl. 46 odst. 3 Ústavy. Ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny dle svého textu žádnou prekluzi pro hlasování Poslanecké sněmovny neobsahuje, což s ohledem na znění čl. 47 odst. 1 Ústavy ani obsahovat nemůže. Taková lhůta je obsažena toliko v ustanovení § 97 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., a to v přímé návaznosti na znění čl. 46 odst. 3 Ústavy.

80. Ani v rovině výkladu čistě podústavního práva není požadavek navrhovatelů přiléhavý. I pokud by se dala z § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny existence lhůty pro opakované hlasování Poslanecké sněmovny dovodit, zákon uplynutí této lhůty nespojuje s žádným následkem, zejména tedy nestanovuje fikci neschválení návrhu. Rovněž slova „*aby o něm hlasovala*“ svědčí o povinnosti hlasovat, nikoliv o volné úvaze Sněmovny, zda hlasovat o Senátem zamítnutém návrhu zákona bude.

81. Doktrinární závěry (Suchánek, R. In Šimíček a kol. Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 589) lze potvrdit v tom rozsahu, pokud dovozují, že o Senátem zamítnutém či vráceném návrhu zákona může totiž hlasovat jen Poslanecká sněmovna, která jej schválila a postoupila Senátu. Je nepochybné, že lhůta (nejzazší časová hranice) pro hlasování Poslanecké sněmovny existuje. Neplyne však ze slov „*na nejbližší schůzi*“ dle čl. 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, nýbrž z čl. 34 odst. 4 Ústavy, dle něhož zasedání Poslanecké sněmovny končí uplynutím jejího volebního období nebo jejím rozpuštěním, ve spojení s § 121 odst. 1 jednacího řádu

Poslanecké sněmovny, dle něhož v novém volebním období Poslanecké sněmovny zásadně nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období.

82. Že k předložení Senátem zamítnutého návrhu zákona předsedou Poslanecké sněmovny na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny, nejdříve však za deset dnů od doručení poslancům, aby o něm hlasovala znovu, ve smyslu § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny došlo, navrhovatelé ani vedlejší účastníci nečiní sporným. Z vyjádření Poslanecké sněmovny plyne, že se jednalo o 3. bod pořadu 45. schůze Poslanecké sněmovny, která se konala od 4. 9. 2012. Skutečnost, že následně došlo hlasováním k vyřazení bodu z pořadu 45. a 46. schůze Poslanecké sněmovny, a věcně byl bod projednán až na 47. schůzi Poslanecké sněmovny, která se konala od 23. 10. 2012, není z hlediska přezkumu otázky dodržení ústavně předepsaného způsobu vydání zákona podstatná.

83. Námitky stran systematického porušování práv představitelů opozice považuje Ústavní soud rovněž za nedůvodné. Ústavní konformitou legislativního procesu se z hlediska možného zkracování práv opozičních představitelů Ústavní soud v minulosti zabýval především v nálezu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) a nálezu ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (437/2012 Sb.). Ve vztahu k projednávanému návrhu Ústavní soud konstatuje, že porušení závazných závěrů výše zmíněných nálezů v případě legislativního procesu přijímání zákona č. 428/2012 Sb. neshledal.

84. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. září 2010 (N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.) se Ústavní soud zabýval otázkou, do jaké míry je ústavně konformní procedurální rozhodování za situace, kdy je učiněno ve shodě výrazné většiny poslanců, a dovedl následující: „*V posuzované věci nelze přehlédnout, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců a že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani jejích výborech nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácená.*“ Učiněné závěry lze vztáhnout analogicky i na tuto věc. Pro odložení ze 45. na 46. schůzi Poslanecké sněmovny hlasovalo 180 poslanců, proti byl pouze 1 poslanec, pro odložení ze 46. na 47. schůzi hlasovalo 179 poslanců, 3 byli proti.

85. V nálezu ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 (N 52/60 SbNU 625; 94/2011 Sb.) Ústavní soud vyslovil, že považuje „*za nezbytné zdůraznit, že institut návrhu na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky, podávaný skupinou poslanců či senátorů podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, je mimo jiné projevem ústavně garantovaného principu ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky) a primárně slouží jako jeden z nástrojů ochrany parlamentní menšiny (opozice) proti případné svévoli (či zvlůi) v rozhodnutích přijímaných parlamentní většinou v rámci legislativního procesu založeného na principu většinového rozhodování [srov. k tomu zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 „Report on the role of the opposition in a democratic parliament“ ze dne 15. 11. 2010, která právo umožňující parlamentní opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů) zahrnuje mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice].*“ V nálezu ze dne 15. listopadu 2011 sp. zn. Pl. ÚS 20/09 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.) Ústavní soud konstatoval, že „*v této věci návrh podává aktivně legitimovaný navrhovatel, byť nepřehlédl, že skupina navrhovatele je zčásti*

složena z poslanců, kteří pro přijetí napadené právní úpravy v Poslanecké sněmovně hlasovali.“ V nálezu ze dne 22. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 24/10 Ústavní soud konstatoval na adresu poslanců tvořících skupinu navrhovatelů, že „navíc, a to nemůže Ústavní soud ponechat bez kritické poznámky, se z drtivé většiny svým souhlasným (!) hlasováním v průběhu legislativního procesu na přijetí napadené právní úpravy přímo podíleli. V takových případech jeho (zne)užití by Ústavní soud byl do budoucna nucen přistoupit k odmítání takto podaných návrhů.“

86. V nyní posuzované věci Ústavní soud nepřehlédl, že pro dvojce odložení, a to ze 45. na 46. schůzi a ze 46. na 47. schůzi hlasovali poslanci, kteří v něm v rámci návrhů spatřují ústavně nekonformní postup, a to Alexandr Černý, Miroslav Grebeníček, Pavel Hojda, Kateřina Konečná, Ivana Levá, Marie Nedvědová, Marie Rusová, Karel Šídlo, Zuzka Bebarová-Rujbrová, Jiří Dolejš, Stanislav Grospič, Gabriela Hubáčková, Vladimír Koníček, Soňa Marková, Josef Nekl, Marta Semelová, Miloslava Ostrá, Petr Braný, Vojtěch Filip, Milada Halíková, Jan Klán, Pavel Kováčík, Květa Matušovská, Miroslav Opálka, Josef Šenfel, Pavel Antonín, Petr Hulinský, Václav Neubauer, Miroslav Svoboda, Jeroným Tejc, Václav Klučka, Jiří Zemánek, Jaroslav Foldyna, Stanislav Křeček, Břetislav Petr, Dana Váchalová a Lubomír Zaorálek. Jedním z pěti poslanců, zařazených v různých klubech, kteří navrhovali odložit projednání ze 45. na 46. schůzi, byl i Lubomír Zaorálek.

87. K obecnému zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců došlo podle Ústavního soudu v souladu s ustanovením § 59 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a v konkrétním případě poslance Babáka pak v souladu ustanovením § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, přičemž Ústavní soud ani v jednom případě neshledal vykročení z mantinelů daných Ústavou či Listinou. Ústavní soud posoudil část záznamu z předmětné schůze Poslanecké sněmovny (dostupný z <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/041schuz/s041125.htm>) a dospěl k závěru, že předsedkyně Poslanecké sněmovny neporušila odnětím slova poslanci Babákovi žádné ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, a tím méně pak jakékoliv ustanovení ústavního pořádku. Omezení řečnického projevu zakotvené v ustanovení § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se vztahuje na všechny poslance (resp. řečníky), a to i v postavení poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu. Privilegium poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu se nemůže z podstaty legislativního procesu vztahovat na projevy nevěčné, neboť ani poslaneckému klubu nesvědčí právo zneužít možnosti veřejně demonstrovat své stanovisko „k věci“ (srov. ustanovení § 59 odst. 1 věty druhé *a contrario*). Bez povšimnutí nelze nechat ani skutečnost, že poslanec Babák byl na nevěčnost svého projevu několikrát ze strany předsedající upozorňován, a přesto z linie svého původního projevu nebyl ochoten ustoupit. Přiměřenost výše zmíněných omezení lze pak dovozovat i z pokročilé fáze a délky legislativního procesu, které jasně svědčí pro skutečnost, že odpůrci napadeného zákona měli dostatek času i prostředků k demonstraci svých názorů, neboť ještě téhož dne se k projednávanému návrhu vyjádřil velký počet poslanců opozičních stran.

88. Ústavní soud se rovněž neztotožňuje s námitkou o nepřipustnosti jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách a ztotožňuje se s výkladem ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jak je nastínila ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna. Ústavní soud tedy považuje za ústavně konformní takový výklad zmíněného ustanovení, jenž Poslanecké sněmovně dává možnost v mimořádné situaci jednat a hlasovat i po 21. hodině večerní, neboť opačná, právo Poslanecké sněmovny omezující

interpretace nevyplývá z žádného ustanovení ústavního pořádku. Schopnost vládních poslanců dopřát sobě i opozičním představitelům dostatek odpočinku je pak v principu znovu jen otázkou politické kultury v České republice. Jak ve svém vyjádření zdůrazňuje Poslanecká sněmovna, byl navíc takovýto postup v minulosti již několikrát praktikován a nebyly proti němu vzneseny žádné námitky. V tomto směru lze dle názoru Ústavního soudu hovořit o ústavně konformní ustálené praxi, kterou lze považovat za legitimní součást pravidel legislativního procesu [srov. bod 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)].

89. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani námitce, že by zákon byl záměrně přijat v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál. Z vyjádření Poslanecké sněmovny plyne, že naprostá většina opozičních poslanců odešla z jednacího sálu v jiné souvislosti než s vyhlášením přestávky a ještě před hlasováním o námitce vznesené vůči navržené přestávce. Výsledek hlasování o této námitce ani následného hlasování o samotném zákonu č. 428/2012 Sb. tak nemohl být případným pochybením předsedkyně Poslanecké sněmovny změněn, jak vyplývá ze stenoprotokolu z příslušné schůze Poslanecké sněmovny (příslušný text je dostupný z <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/047schuz/s047221.htm>).

90. Za stejně irelevantní považuje pak Ústavní soud i námitku rychlého odeslání stanoviska prezidenta republiky k napadenému zákonu, neboť tato námitka nemá rovněž žádnou oporu ve skutkovém stavu. Prezidentu republiky nic nebránilo svůj případný názor změnit a do patnáctého dne schválený zákon Sněmovně vrátit (čl. 50 Ústavy). To, že bylo jeho stanovisko zasláno poslancům čtrnáctý den této lhůty, na této jeho pravomoci nic nemění. Ústavní soud nemůže z takto ryze formalistického důvodu zrušit zákon č. 428/2012 Sb., a to zejména v situaci, kdy sám prezident republiky proti tomuto postupu zjevně nic nenamítal, neboť je sám nadán dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení napadeného zákona.

91. Ústavní soud nemůže rovněž přisvědčit námitce vedlejšího účastníka, že poslanci hlasující pro schválení napadeného zákona odepřeli občanům České republiky právo podílet se přímo na správě věcí veřejných prostřednictvím referenda. Ústavní pořádek České republiky zřetelně říká, že zákonodárná moc náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy) a pro rozhodování prostřednictvím referenda zná ústavní pořádek tzv. výhradu ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Z toho je zjevné, že ústavodárce dal přednost schvalování zákonů prostřednictvím Parlamentu České republiky. Ze stejného důvodu je tedy lichá i námitka, že hlasováním pro schválení napadeného zákona došlo k porušení poslaneckého slibu.

92. Ústavní soud tedy nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodů porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Ve vztahu k ostatním námitkám Ústavní soud podotýká, že není oprávněn přezkoumávat ústavnost takových aspektů zákonodárného procesu, jakými jsou zájem médií (včetně veřejnoprávních) o názory představitelů opozice, sliby mezi představiteli (bývalé) vládní koalice, vládní interpretace judikatury Ústavního

soudu či ochota vlády reagovat na otázky opozičních poslanců. To vše jsou otázky především politické kultury v České republice, jejímž ochráncem Ústavní soud není (čl. 83 Ústavy *a contrario*). Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúcty jedné části zákonodárců k druhým.

IX.

Přehled relevantní judikatury Ústavního soudu ke zkoumané problematice

IX/a

Judikatura Ústavního soudu ve věcech restitučních

93. V rámci posouzení těch částí návrhů, které se dotýkají restitučních ustanovení napadeného zákona, Ústavní soud především pokládá za nutné ve stručnosti zrekapitulovat zásady a připomenout východiska, které se jako červená nit táhnou jeho rozsáhlou, již druhé desetiletí vytvářenou restituční judikaturou.

94. Ústavní soud již od svých prvních rozhodnutí v restitučních věcech vycházel *ex favore restitutionis* a nesčíslněkrát zdůrazňoval, že k restitučním věcem je třeba přistupovat s přihlédnutím k tomu, že těm, kteří restituují, byla v minulosti způsobena celá řada křivd, včetně oněch majetkových. Již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 597/92 ze dne 21. 12. 1992 (viz Sbírku usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, ročník 1992, nález č. 16) dovodil, že restitučními zákony se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd vzniklých v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990. Stát a jeho orgány jsou tedy povinny postupovat podle restitučního zákona v souladu s oprávněnými zájmy osob, jejichž újma, způsobená za totalitního komunistického režimu, má být alespoň částečně kompenzována. Vůdčím principem musí být vždy výše uvedený účel restitucí, k jehož naplnění je nutné, aby restituční zákony byly interpretovány ve vztahu k oprávněným osobám co nejvstřícněji, v duchu snahy o zmírnění některých křivd, v jejichž důsledku k odnětí majetku došlo [srov. nález sp. zn. I. ÚS 154/95 ze dne 18. 1. 1996 (N 7/5 SbNU 47), nález sp. zn. I. ÚS 754/01 ze dne 23. 10. 2003 (N 123/31 SbNU 113), nález sp. zn. II. ÚS 2896/09 ze dne 29. 4. 2010 (N 97/57 SbNU 273) a další].

95. V posuzovaném případě církvi je obecně známo, že křivdy byly spáchány nejen na církevních právnických osobách, ale též na jednotlivých osobách duchovních. Ústavní soud pokládá za obecně známé to, že již historikové a historikové umění publikující v první polovině 90. let 20. století si byli této okolnosti velmi dobře vědomi. Pouze demonstrativně lze zvolit příklad římskokatolické církve: „Z rozhodnutí předsednictva ÚV KSČ v roce 1950 Státním ústavem pro věci církevní byl pro předsedu vlády Antonína Zápotockého vypracován „důvěrný“ materiál o likvidaci církevních, zejména katolických řádů v Čechách. Noc z 13. na 14. dubna 1950 bývá nazývána „Bartolomějskou nocí“ katolické církve. Během ní příslušníci Státní tajné bezpečnosti obsadili všech 28 mužských klášterů (s výjimkou řehole milosrdných bratří), k nimž

přináleželo 219 řeholních domů. Celkem 2 376 řeholníků bylo dopraveno do pěti tzv. centralizovaných táborů majících status táborů nucených prací. Několik stovek duchovních bylo „centralizováno“ ve věznicích v Leopoldově a ve Valticích. V srpnu a září téhož roku Státní tajná bezpečnost zopakovala akci zacílenou tentokrát na ženské kláštery. Řeholím bylo zabráno celkem 850 objektů s vybavením a sbírkami a postihlo na patnáct tisíc řeholníků a řeholnic. Státem bylo rovněž převzato 1 227 970 knih. Ústřední archiv zabral klášterní archiválie, 624 obrazů a 249 plastik bylo převedeno do Národní galerie a do depozitářů hradů a zámků. Národní muzeum v Praze získalo cenné ornáty převzaté dále Uměleckoprůmyslovým muzeem, spravujícím v odborné péči i na tisíc liturgických a uměleckých předmětů nedozírné ceny.“ (srov. M. Mžková, Úvod, in: Navracené poklady. Restitutio in integrum. Praha: PRAGAFILM 1994, str. 14.)

96. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně připomíná, že restituční zákonodárství je směřováno ke zmírnění toliko některých majetkových křivd a že záměrem zákonodárcovým nemůže být i při jeho sebelepší vůli odstranění všech protiprávním komunistickým režimem napáchaných křivd. Ústavní soud přitom akcentuje vůli zákonodárcovu v tom směru, že je právě na něm, aby určil, následky kterých majetkových křivd bude zmírňovat.

97. Z dosavadní konzistentní judikatury Ústavního soudu v restitučních věcech je nepřehlédnutelné, že jako negativní zákonodárce v intencích shora zmíněného *favoris restitutionis* jako negativní zákonodárce nikdy nezrušil ustanovení restitučního předpisu v neprospěch fyzických a právnických osob, kterým zákonodárce formou zákona zmírnění jim spáchaných křivd umožnil. Derogační judikatura Ústavního soudu tak byla vždy v zásadě ve prospěch osob restituujících (trvalý pobyt, národní kulturní památky).

98. Ústavní soud si je vědom toho, že v okamžiku jeho rozhodování byly přiměřeně možnostem zákonodárcem uspokojeny restituční nároky fyzických osob a vybraných právnických osob a že zpětného získání historického majetku dosáhly i obnovené obce. Nikdy ve své judikatuře Ústavní soud nepřikývl v restituční věci argumentaci postavené na tom, že jeden restituent by neměl restituovat proto, že jiná osoba nebyla zákonodárcem zařazena mezi ty, jimž zákonodárce majetkové či jiné křivdy nezmínil.

99. Též ve věci církevních restitucí Ústavní soud opakovaně rozhodoval. Z jeho níže uvedené judikatury je zřejmé, že akcentoval legitimní očekávání a poukazoval na nečinnost zákonodárcovu. Za takové situace by zajisté derogační rozhodnutí Ústavního soudu krátce poté, kdy byla zákonná úprava konečně přijata, bylo překvapivé a vyvolávalo by oprávněně dojem, že je zatížené znaky libovůle a svévole.

100. Ústavní soud není povolán k tomu, aby rozsoudil spor o smysl českých dějin, jehož dílčí argumentační segment navrhovatelé přinášejí. Ústavní soud pokládá za účelné připomenout, že například „*sama povaha nepomucenského problému umožňuje, aby tu vedle sebe žily různé názory a aby se dialog vedl bez intolerance a demagogie. Jestliže může být pochybováno o svatosti generálního vikáře Johánka, pak svatojánský kult a svatojánská legenda jsou historické danosti, které zpochybňovat nelze.*“ (srov. V. Vlnas, Jan Nepomucký česká legenda. Praha – Litomyšl: Nakladatelství PASEKA, Národní galerie v Praze, 2013).

101. Ústavní soud, obdobně jako soudy obecné, není toliko sudištěm pro rozhodování ve věcech, v nichž nedojde mezi účastníky ke shodě, ale též soudem, jehož činnost by

měla vést k předcházení sporům a hledání smírných řešení. V souzené věci se jedná o poměr státu a církví, tedy o problematiku, která byla, je a bude neoddelitelně spjata s dějinami české státnosti. Podle preambule Ústavy byla tato přijata proto, že „*My, občané České republiky v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, v čase obnovy samostatného českého státu, věrni všem dobrým tradicím dávné státnosti zemí Koruny české i státnosti československé, odhodláni budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu, prostřednictvím svých svobodně zvolených zástupců přijímáme tuto Ústavu České republiky.*“ Ústavní soud má za to, že aplikace principu minimalizace zásahu, jehož důsledkem je zamítnutí návrhu, otevírá prostor pro upevnění konsenzu dosaženého mezi státem a církvemi více, než by tomu bylo v případě, kdyby svým aktivismem znovu otevřel problém hledání řešení.

IX/b

Judikatura ve věcech majetkových nároků církevních subjektů

102. Nejpozději od roku 2005 začal Ústavní soud vytvářet výraznou judikatorní linii právě k otázce majetkových nároků církevních právnických osob, uplatňovaných podle obecných předpisů (žaloby vlastnické, určovací). Vývoj této judikatury byl v zásadě charakterizován dvěma konkurenčními přístupy, které se lišily v míře možnosti soudní moci ingerovat do komplexních a složitých společenských a politických otázek, kdy těžiště odpovědnosti za přijetí právní úpravy leží primárně na zákonodárci.

103. Názor, dle něhož provizorium spočívající toliko v přijetí zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb., (dále též jen „zákon č. 298/1990 Sb.“) a napadeného ustanovení § 29 zákona o půdě a zároveň při trvající absenci zákona o historickém majetku církví (tedy nečinnost zákonodárce) není na překážku souběžné ochraně majetkových nároků církevních subjektů, na něž tzv. výčtový zákon č. 298/1990 Sb. dopadá, před obecnými soudy [srov. např. usnesení ze dne 24. listopadu 2004 sp. zn. I. ÚS 428/04 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>); nález sp. zn. IV. ÚS 298/05 ze dne 8. 8. 2005 (N 156/38 SbNU 241); odlišná stanoviska ke stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 22/39 SbNU 515; 13/2006 Sb.)], byl překonán. Převládá konkurenční názor, který při zdůraznění primární povinnosti zákonodárce upravit problematiku tzv. církevních restitucí považoval ingerenci moci soudní (ochranu individuálních nároků) před přijetím zvláštního zákona za nepřipadný soudní aktivismus [nález sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 (N 23/36 SbNU 287); stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05; usnesení ze dne 19. ledna 2006 sp. zn. II. ÚS 687/04 (ve SbNU nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) a řada rozhodnutí navazujících].

104. Již v uvedeném nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 tedy Ústavní soud konstatoval, že „[obecné soudy] v průběhu řízení opomněly zvážit, že přechod majetku církví je pokryt kogentním ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., dle něhož nelze majetek, jehož

původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákona o tomto majetku. Zákon o půdě tedy předpokládá, že zemědělský majetek, který byl dříve ve vlastnictví církevních právnických osob, bude řešen samostatným zákonem a do doby vydání tohoto zákona je chráněn. Na tento majetek je proto nutno vztahovat režim restitučních zákonů, a tudíž zde není prostor pro podávání žalob o určení vlastnictví pro absenci naléhavého právního zájmu. Ten nelze odvodit ani ze skutečnosti, že stát nebyl schopen vydat speciální restituční zákon, přestože zákon č. 229/1991 Sb., který nabyl účinnosti již 24. června 1991, vydání takového zákona předpokládá. Stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení." Tento závěr (v konkurenci k nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05) byl následně potvrzen stanoviskem sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, které se především vyjádřilo k charakteru zákona č. 298/1990 Sb. jako zákona restitučního, neboť byl naplněn restituční účel tohoto zákona prostřednictvím výčtu oprávněných osob a dotčeného (převáděného) majetku, byť se jednalo toliko o provizorium. Nadto stanovisko převzalo část odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 v části, v níž je výslovně konstatována povinnost zákonodárce vydat restituční zákon, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení. Z toho, a především ze stručnosti samostatné argumentace stanoviska, je zřejmé, že smyslem stanoviska nebylo koncipovat nějaké další nové právní závěry, nýbrž internalizovat jeden z již vyslovených právních názorů, a to odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05 a právní závěr nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02, které vystupovaly v konkurenci k právnímu názoru nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05. Uvedené konstatování povinnosti zákonodárce přijmout restituční zákon, a naplnit tak legitimní očekávání na straně církevních subjektů je ustáleně reprodukováno v pozdější judikatuře Ústavního soudu [srov. již zmíněné usnesení sp. zn. II. ÚS 687/04; dále usnesení sp. zn. II. ÚS 230/05 ze dne 16. března 2006; usnesení sp. zn. IV. ÚS 509/05 ze dne 19. června 2006; usnesení sp. zn. I. ÚS 679/03 ze dne 10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007 (ve SbNU nepublikována, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>); bod 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06 ze dne 21. listopadu 2007 (N 201/47 SbNU 597); usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/08 ze dne 6. května 2008; usnesení sp. zn. II. ÚS 2904/08 ze dne 7. ledna 2009 (ve SbNU nepublikována, dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) a řadu dalších; nález ze dne 24. června 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06 (N 149/53 SbNU 811)].

105. Na základě uvedeného judikatorního podkladu byl přijat nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), jímž byl zamítnut návrh na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., především však vyslovil, 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.“ V tomto nálezu především Ústavní soud pro absenci příslušného zákona identifikoval protiústavní mezeru v právu, na jejímž základě dochází k porušování uvedených ustanovení ústavního pořádku. O protiústavní nečinnosti hovoří Ústavní soud v tom smyslu, že na straně zákonodárce existuje závazek určitý okruh právních vztahů právně upravit, přičemž tento závazek může plynout buď z jednoduchého práva, kde si zákonodárce tuto povinnost sám výslovně uložil, nebo přímo z ústavního pořádku, pokud neupravení určitého okruhu

vztahů vyvolává ústavněprávní důsledky. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/07 shledal Ústavní soud porušení ústavního pořádku ve třech rovinách. **1)** Naléhavost veřejného zájmu na odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu (zákon č. 298/1990 Sb. ve spojení s § 29 zákona č. 229/1991 Sb.) ke dni rozhodování Ústavního soudu již přesáhla tolerovatelnou a ospravedlnitelnou mez. Nepřijetí zvláštního zákona předvídaného § 29 zákona č. 229/1991 Sb., k čemuž se zákonodárce explicitně zavázal, po dobu devatenácti let, ač byl Ústavním soudem na problematičnost své nečinnosti upozorňován, je projevem nepřijatelné legislativní libovůle a porušuje čl. 1 odst. 1 Ústavy. **2)** Ústavní soud uvedl, že kromě explicitního zákonného podkladu v ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb. má legitimní očekávání církví a náboženských společností základ i v celkové koncepci restitučního procesu po roce 1989, který ani v jednotlivých restitučních ustanoveních, ale ani jako celek, nemůže být vykládán v neprospěch celých skupin subjektů. To, co Ústavní soud ve své judikatuře označuje jako legitimní očekávání, je nepochybně trvajícím a konkrétním majetkovým zájmem spadajícím pod čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nemožnost realizovat tento majetkový zájem (resp. dosáhnout kompenzace) po dobu devatenácti let (ke dni rozhodování soudu) tak splnilo hledisko protiústavnosti, spočívající v opomenutí legislativně vyřešit systémový a komplexní problém, na nějž byl zákonodárce Ústavním soudem opakovaně upozorňován. **3)** Konečně ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny garantuje náboženský pluralismus a náboženskou toleranci, respektive oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání (zásada konfesně neutrálního státu). Zásada náboženského pluralismu a tolerance je vyjádřena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny základních práv a svobod. Ústřední princip konfesně neutrálního státu je realizován kooperačním modelem vztahu státu a církví a jejich vzájemnou nezávislostí. Pro úvahy Ústavního soudu bylo podstatné, zda a do jaké míry představuje ekonomická soběstačnost materiální předpoklad nezávislého výkonu práv zaručených především čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavní pořádek České republiky totiž neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů. Ústavní soud konstatoval, že tehdy trvajícím stav 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 projevovat 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. V podrobnostech Ústavní soud na citovaný nálezní odkazuje.

106. Ze závěrů plenárního nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 pak vycházela pozdější judikatura v konkrétních případech. Nálezem sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 (N 21/60 SbNU 215) Ústavní soud prolomil blokační paragraf (§ 29 zákona o půdě) ve prospěch fyzické osoby, vyhověl její ústavní stížnosti, a umožnil tak převod (přechod) vlastnického práva na „jinou osobu“ ve smyslu textu blokačního paragrafu. Shledal, že na straně fyzické osoby existoval ústavně chráněný zájem plynoucí z dřívějšího vadného procesu privatizace, přičemž v tomto konkrétním případě bylo nezbytné upřednostnit zájem stěžovatele před vlastnickým právem státu a legitimním očekáváním církve, k čemuž Ústavní soud zdůraznil, že „*naplnění legitimního očekávání církve ... může být dosaženo i jinými prostředky,*“ tedy nejen naturální restitucí. Nálezem sp. zn.

II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011 (N 58/60 SbNU 745), který rovněž přímo navazoval na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07, byla ústavní stížnost církevní právnické osoby zamítnuta s dovětkem, že „citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07 došlo k podstatné precizaci charakteru povinnosti zákonodárce přijmout zákon předpokládaný § 29 zákona o půdě, a to formou aditivního náleзовého výroku. Za těchto nových podmínek lze za přiměřenou dobu pro přijetí předmětné právní úpravy považovat již pouze dobu, která odpovídá časové náročnosti plnohodnotného legislativního procesu.“ Následovaly nálezy, kterými bylo ústavním stížnostem církevních subjektů vyhověno. Nálezem sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011 (N 146/62 SbNU 263) bylo ústavní stížnosti církevní právnické osoby vyhověno, neboť soudy porušily právo na spravedlivý proces, pokud odmítly rozhodovat o její žalobě na určení vlastnictví k majetku odebranému v roce 1949 (na podkladě duplicitního vlastnictví). V nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 (N 145/62 SbNU 245) bylo ústavní stížnosti církevní právnické osoby rovněž vyhověno a Ústavní soud podrobněji uvedl, že „od přijetí ustanovení § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) již uběhlo více než 20 let ... I lhůtu, označenou nálezem sp. zn. II. ÚS 2326/07 ..., odpovídající plnohodnotnému legislativnímu procesu lze již považovat za překročenou ... V této souvislosti je nutno znovu zdůraznit, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Parlament 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 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.)].“ Soudy jsou povinny za takové situace pojímat žalobu církevní právnické osoby jako „žalobu svého druhu (blížíci se žalobě restituční) mající za cíl dosáhnout zaplnění mezery vzniklé dlouhodobou nečinností zákonodárce v rozporu 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, a to postupem odpovídajícím smyslu nápravy křivd po roce 1989.“ V případě ochrany základních práv mají soudy povinnost rozhodovat o žalobách podle obecných právních principů, aby protiústavní absenci zákona překlenuly, a naopak nesmí odmítnout rozhodovat o základních právech s odkazem na neexistenci zákona.

107. Naposled Ústavní soud nálezem sp. zn. II. ÚS 3120/10 ze dne 29. 8. 2012 vyhověl ústavní stížnosti církevní právnické osoby ve věci nároků vztahujících se k historickému církevnímu majetku, s tím, že Ústavní soud zdůraznil, že stojí obdobně jako u ústavní stížnosti sp. zn. I. ÚS 562/09 v odlišné situaci, než v jaké byl v době vydání nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02. Zásadní roli zde hraje právě plynutí času. Legitimní očekávání na straně církevních právnických osob dosahuje již dávno pomyslné „zletilosti“. Zákonodárce, ač byl Ústavním soudem opakovaně upozorňován na povinnost splnit závazek založený ustanovením § 29 zákona o půdě, a tím naplnit zmiňované legitimní očekávání, tuto svou povinnost doposud nesplnil. Ústavní soud rovněž uvedl, že mu je známo, že Parlament České republiky v současné době projednává návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, a tento legislativní proces se nachází v pokročilé fázi. Vzhledem k naléhavosti však bylo přistoupeno i přesto k věcnému rozhodnutí. Jiný postup Ústavního soudu by mohl vést k dalšímu prodlužování provizorního ústavně nekonformního právního stavu.

108. Z této judikatury Ústavní soud i při posouzení zákona č. 428/2012 Sb. vychází, právě s ohledem na požadavky plynoucí z ústavního pořádku, jak byly formulovány

v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07. Vzhledem k obsahu všech tří předložených návrhů je s podivem, že se navrhovatelé a vedlejší účastníci s dosavadní judikaturou neseznámili a nevyslovují se k ní ani polemicky či kriticky. Řada jejich námitek se patrně i z toho důvodu zcela mýjí se základními paradigmaty ochrany ústavnosti.

X.

Meritorní přezkum obsahu napadeného zákona

X/a

Pojmové vyjasnění

109. Navrhovatel i vedlejší účastníci ve svých návrzích hovoří o „*restituci*“, přičemž s tímto pojmem nakládají v tom smyslu, že jej *promiscue* užívají ve více významech, aniž by tyto významové rozdíly ve svých závěrech zohlednili. Zejména vedlejší účastník 1) na základě záměny významů pojmu „*restituce*“ činí pro svou argumentaci klíčové závěry, že napadený zákon nevede (alespoň v případě katolické církve) k „*restituci* (uvedení do původního stavu),“ v čemž má spočívat zásadní (protiústavní) odlišnost napadeného zákona od obdobných zákonů přijatých od roku 1989 dosud [odst. 10 návrhu vedlejšího účastníka 1)].

110. Vedlejší účastník 1) nebere v úvahu, že *restitutio in integrum* v přísném významu civilistickém nebylo a nemohlo být cílem žádného ze zákonů, kterými byly po více než čtyřiceti (nyní šedesáti) letech zmírňovány některé majetkové křivdy. Takovou ambici žádný z restitučních zákonů mít nemohl a neměl, neboť *restitutio* po tak dlouhé době není možná po faktické (věci podléhají změnám) ani po právní stránce (právní řád prošel od roku 1948 zásadními proměnami a takový požadavek by vyžadoval po roce 1989 obtížně myslitelné uplatnění zásady formální diskontinuity s tzv. socialistickým právem). Proto zcela nepochybně v případě žádné z oprávněných osob po roce 1990, a ani v případě žádné z oprávněných osob podle zákona č. 428/2012 Sb., se nejedná o *restitutio stricto sensu*, nýbrž spíše o obnovu vlastnického práva v současných právních – a to zejména veřejnoprávních – poměrech. V tomto zákon č. 428/2012 Sb. není výjimkou, nýbrž se zcela logicky drží souvislostí současného právního řádu, zejména pak ústavního pořádku. Takový postup je u dosavadního restitučního zákonodárství samozřejmostí, nikoliv nedostatkem. Teprve v tomto významu je pojem „*restituce*“ či „*restituční zákonodárství*“ doktrinárně či judikatorně používán, při vědomí skutečnosti, že žádný z „*restitučních zákonů*“ tohoto pojmu v názvu ani v textu neužívá, přičemž samozřejmě nelze vyloučit, že v příhodných případech se bude zároveň jednat i o *restitutio* v úzkém smyslu. Nadále proto Ústavní soud užívá pojmu „*restituce*“ a „*restituční zákonodárství*“ v intencích dosavadní judikatury, nikoliv tedy ve významu, který tomuto pojmu přikládají v tomto řízení navrhovatelé a vedlejší účastníci.

111. Pokud navrhovatelé a vedlejší účastníci za klíčový prvek své argumentace považují dobovou legalistickou, juristickou či doktrinární definici „*církevní jmění*“, přehlíží, že zákon č. 428/2012 Sb. se nevztahuje po věcné stránce na někdejší „*církevní jmění*“, naopak v § 2 písm. a) provádí vlastní definici pojmu „*původní majetek*“, který představuje, jak bude dále uvedeno, jinou, ve sporném rozsahu pak menší množinu majetku než „*církevní jmění*“, zejména pak nezahrnuje majetek původně ve vlastnictví

státu či jiných osob (definičně, okruh povinných osob je otázkou jinou), což navrhovatelé zákona č. 428/2012 Sb. primárně vytýkají. Byť v dobové literatuře a judikatuře převažuje užití pojmu ve veřejnoprávním smyslu, dobová doktrína si víceznačnost pojmu uvědomovala: „*Jměním církevním jest soubor bud' sloužícím účelům církevním, bud' náležejícím církevnímu ústavu nějakému (bona ecclesiastica)*“ (K. Henner, Jmění – Jmění církevní. In Ottův slovník naučný, sv. 13. Praha: J. Otto, 1898, s. 572). Tomuto odpovídá i definiční zúžení pojmu „*historický majetek církví*“, jak jej provedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010, bodu 55, kde je předpokládána existence „*věcného práva k majetku*“, nikoliv toliko veřejnoprávní oprávnění věc užívat.

X/b

Charakter katolického církevního majetku po soukromoprávní stránce

112. Navrhovatelé předkládají teze, že církve a náboženské společnosti původní majetek nevlastnily [odst. 29 a); odst. 47], resp. že dochází „*ke změně charakteru vlastnictví*“, a tvrdí, že církve a náboženské společnosti nebyly „*úplnými vlastníky*“ [odst. 29 k)]. Vedlejší účastník 1) po podrobném rozboru právní úpravy účinné do 31. října 1949 a části dobové judikatury dospívá k závěru, že církevní majetek měl „*veřejnoprávní povahu*“ (s. 5), resp. nebyl ve vlastnictví církví a náboženských společností (odst. 11), přičemž odkazuje na dvě statě Antonína Hobzy a stanovisko Kanceláře prezidenta republiky z roku 1946, které považuje za „*výstižné*“. Vedlejší účastník 2) naznačuje, že církve a náboženské společnosti měly, patrně i k počátku rozhodného období, postavení „*detentora*“ (část VIII).

113. Ústavní soud v první řadě vychází z toho, že z žádného návrhu neplyne, v čem by v kontextu této skupiny námitek měla spočívat protiústavnost zákona o vyrovnaní s církvemi. Ani pokud by uvedené závěry byly správné, v návrzích není tvrzeno, že by ústavní pořádek vylučoval hypotetické zmírnění majetkových křivd způsobených na jiných majetkových právech (užitkové vlastnictví, právo hospodaření) než na právu vlastnickém, že by ústavní pořádek vylučoval úpravu majetkového postavení církví a náboženských společností do budoucna, případně že by ústavní pořádek vylučoval jiné nakládání s majetkem státu než *restitutio in integrum stricto sensu*.

114. Ústavní soud dále nemůže v argumentaci navrhovatelů přehlédnout jistou koncepční neujasněnost v otázkách základních institutů dobového – i současného – soukromého a veřejného práva, v tomto případě v otázce pojmu vlastnictví a účincích veřejnoprávní regulace katolické církve (výhradně k ní se totiž konkrétní námitky váží; stran církví nekatolických dopadají námitky navrhovatelů a vedlejších účastníků v praxi toliko na kultové budovy jakožto věci veřejné). Skutečnou právní argumentaci v tomto ohledu představuje toliko návrh vedlejšího účastníka 1), při výběru autoritativních odkazů však značně selektivní.

115. Stran **vlastnického práva** na straně církevních subjektů katolické církve konstatuje Ústavní soud následující. Základní právní úpravu k rozhodnému datu 25. února 1948 představoval zákon č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský, (dále jen „o. z. o.“) ze dne 1. června 1811, který v § 353 a násl. upravoval institut vlastnictví. V objektivním smyslu se vlastnictvím rozuměl souhrn věcí náležejících určitému vlastníku, v subjektivním smyslu se pak jednalo o oprávnění „*s podstatou a užitky věci*

podle své vůle nakládati a každého jiného z toho vyloučiti.“ Ustanovení § 355 pak výslovně stanovovalo, že *„všechny věci vůbec jsou předměty vlastnického práva a každý, koho zákony výslovně nevylučují, jest oprávněn nabývati ho svým jménem sám nebo prostřednictvím jiné osoby.*“ Ustanovení § 357 upravuje již tehdy reziduální institut děleného vlastnictví (příčemž se zdá, že pod toto ustanovení se podřazují právní vztahy církevních právnických osob katolické církve v pozici „neúplného“ – užitkového – vlastníka). Navazující § 358 dále stanovuje, že *„všelike jiné druhy omezení zákonem nebo vůlí vlastníkovou neruší úplnost vlastnictví.*“ Ustanovení § 359 stanovilo (kromě jiného), že *„podle různosti poměrů, které jsou mezi vrchními a užitkovými vlastníky, nazývají se statky, u nichž vlastnictví je děleno, statky lenní, statky dědičného pachtu a dědičného nájmu.*“ Podle ustanovení § 362 může vlastník volně nakládati se svým vlastnictvím; to však v mezích zákony předepsaných (§ 364).

116. Vlastnické právo je dobovou i dnešní právní naukou vnímáno jako **elastické**, tzn. *„jakmile omezení právního řádu odpadnou ... , rozšíří se oprávnění vlastníkovu, a jakmile nová omezení vzniknou, ono oprávnění se zúží (t. zv. elasticita vlastnictví)“* (Rouček, F., Sedláček, J. Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému, díl druhý. Praha, 1935, s. 199, s. 228; obdobně Randa, A. O předmětu vlastnictví. In Právník 9, 1870, s. 687). *„Právo vlastnické dosahuje všude, kde není zvláštního omezení. Vlastnictví tu jest i tenkrát, jestliže některého oprávnění pro nemožnost, ať fysickou nebo právní, se nedostává; pokud je znakem vlastnictví volnost vlastníka, jedná se o volnost v rámci právního řádu, nikoliv mimo právní řád“* (Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý, 1935, s. 226). Krčmář hovoří o tendenci vlastnictví k univerzálnosti a výhradnosti, neboť tím, že zanikne povinnost vlastníka omezující, nebo tím, že se *„zruší exempce z povinnosti nenakládati věci, postavení vlastníkovu se automaticky zlepší, resp. volnost vlastníkovu nakládati s věcí se stane méně omezenou“* (Krčmář, J. Právo občanské, II. Práva věcná. III. doplněné vydání, 1946, s. 98).

117. *„Symptomatickým (nikoliv charakteristickým) znakem vlastnického práva jest dispozice vlastnictvím, neboť vlastník může ji míti (ale nemusí). ... [O]mezení dispozice se nám jeví v podobě nezcizitelnosti, a sice buď v podobě nezcizitelnosti, která vězí v osobě (t. zv. ‚nepravá nezcizitelnost‘), nebo v podobě nezcizitelnosti, která vězí ve věci (t. zv. ‚pravá nezcizitelnost‘)“* (Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 229; Krčmář, J. Právo občanské. 1946, s. 106, 115 a násl.). Již z uvedeného je zřejmé, že pokud navrhovatelé a vedlejší účastníci z veřejnoprávního omezení některých dispozic v případě katolické církve dovozují *„neúplnost“* vlastnického práva, jeho jinou defektnost či dokonce absenci, argumentují zcela v rozporu s pojetím povahy vlastnického práva, jak se za poslední dvě staletí ustálila. Veřejnoprávní omezení majetkové dispozice naopak pojmově existenci vlastnického práva vyžaduje. Pojem *„nezcizitelnosti“* pak nevyjadřuje nic jiného, než výše uvedené, zvláště pak nedává vlastnickému právu odlišný *„charakter“*, jenž by v podmínkách současného právního řádu a ústavního pořádku znemožňoval obnovu vlastnického práva. Zákonné omezení zcizení před rozhodným obdobím dopadalo na církevní majetek katolický, na chrámy protestantů a židů, avšak i na řadu dalších situací, kdy si stát z důvodu tehdy existujícího veřejného zájmu výslovně vymínil vyšší stupeň ingerence (podrobně Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 263). Že takové veřejnoprávní omezení není vyvlastněním, je zřejmé: *„[...] § 364 až 364b se vlastnictví nezkracuje, nýbrž se mu jen dává směr obecně prospěšný“* (Krčmář, J. Právo občanské. 1946, s. 124). Jinými slovy, i případy *nudae proprietatis* zůstávají vlastnictvím ve smyslu o. z. o. (i ve smyslu současné právní úpravy) pro svou schopnost zahrnout znovu všechna

předchozí dílčí práva k věci po zániku omezení či případně i práva další, nově vzniklá. Základní otázky **majetkové způsobilosti katolické církve** se řídily o. z. o. i v době tehdy doznívajícího josefinismu před rokem 1848: „*Die Kirche ist eine moralische Person, vom Staate bestätigt, und gleich den Einzelnen desselben bürgerlichen schutzes und derselben bürgerlichen rechte theilhaftig. a) Sie erscheint eben dadurch als eine erwerbfähig Person, b) und muß eine solche sein, wenn sie, was doch der Staat will, und woran ihm gar sehr gelegen ist, ihren Endzweck erreichen soll. Politische Anordnungen setzen indeß ihrer Erwerbung aus mehreren Rücksichten Beschränkungen ...*“ [„Církev je právní osobou, která je uznána státem, a které se dostává, stejně jako jednotlivci stejné občanskoprávní ochrany a občanských práv. a) Tím se projevuje jako osoba s majetkovou způsobilostí, b) a musí takovou být, když chce – což chce i stát a na čemž mu velmi záleží – dosáhnout svého finálního účelu. Politické příkazy však jejímu nabývání ukládají z více ohledů omezení ...“]. (Helfert, J. Von dem Kirchenvermögen und dem Religionsfonde. Dritte Auflage. Prag, 1834, s. 49). Stejně jako ve druhé polovině 19. století a později: „*Die Kirche steht hier also principiell auf dem Gebiete des Privatrechts wie jede andre physische oder juristische Person*“ („Církev se tak zde v zásadě ocitá na půdě soukromého práva jako kterákoliv jiná fyzická či právní osoba.“) (Schulte, J. F. Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts nach dem gemeinen Rechte, dem Rechte der deutschen Länder und Oesterreichs. Vierte Auflage. Gießen, 1886, s. 461). „Podle rakouského práva není žádné pochybnosti, že každé korporaci nebo duchovní fundaci a každému církevnímu ústavu, jestliže povstaly způsobem zákonným, tím již i právní způsobilost v oboru práva majetkového je přiznána“ (Rittner, E. Církevní právo katolické, druhý díl. Praha, 1889, s. 178). Způsobilost být vlastníkem plyne ze způsobilosti k právům, kterou „zásadně mají všechny osoby právní, tedy přirozené i právníké“ (Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 207).

118. Totéž platí i z hlediska práva státního (ústavního): „*Uznáním některé společnosti náboženské stává se tato osobností právníkou a může pak jménem vlastním nabytí práv a podstoupiti závazky*“ (Pražák, J. Rakouské právo veřejné, díl první. Praha, 1898, s. 64; s odkazem na zákon č. 68/1874 ř. z., o zákonném uznání společností náboženských; k tomu jen na okraj srov. níže naznačený doktrinární spor o subjektivitu katolické církve jako celku). Pokud zákon č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, zaručoval individuální svobody, jejich ochrana „*na snadě jest jak při osobách fysických tak i při osobách právnických, užiti jest těchto předpisů základních zákonů státních též v příčině osob právnických, pokud zřejmě ze zákona nevysvítá, že to které ustanovení se týče jenom osob fysických ... čl. 5 (týkající se neporušitelnosti vlastnictví) též by neměl náležitého smyslu, kdybychom jej chtěli omeziti na osoby fysické*“ (Pražák, J. Rakouské právo veřejné, díl první. Praha, 1898, s. 48). Výjimka musela být stanovena výslovně zákonem (§ 109 odst. 1 ústavní listiny č. 121/1920 Sb. z. a n.: *Soukromé vlastnictví lze omeziti jen zákonem*). Taková výjimka však nebyla stanovena pro církve či jednotlivé subjekty katolické církve pašálně, leč toliko ve specifických případech: vyloučení z nabytí vlastnictví byli např. řeholníci, kteří složili slavné sliby chudoby (ani složením slibu chudoby však dosavadní vlastnické vztahy nezanikaly), či řád kapucínů či minoritů (podrobně Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 208–209).

119. Pro uvedenou majetkoprávní způsobilost zejména není rozhodné, zda se jednalo o právní osobu soukromého nebo **veřejného práva** (k nimž doktrína řadila, kromě církví a katolických řádů, stát samotný, zájmové korporace, různé spolky, společenstva

živnostníků apod.) – Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl první. 1935, s. 261. Samotné státní uznání takového subjektu jej však ještě nezačleňuje do státu z hlediska právní samostatnosti: „*Jedes von Staate anerkannte Institut ist eo ipso mit juristischer Persönlichkeit begabt. Die Staatliche Anerkennung hat aber lediglich einem öffentlichen, polizeilichen Character*“ („Každá státem uznaná instituce je eo ipso nadána právní subjektivitou. Uznání státem však má pouze veřejný, policejní charakter“) – Schulte, J. F. Die juristische Persönlichkeit der katholischen Kirche, ihrer Institute und Stiftungen sowie deren Erwerbsfähigkeit. Gießen, 1869, s. 83. „[U]stanovení občanského zákoníka nutno používatí na všechny věci, pokud ten který předpis právního řádu neustanovuje jinak (princip obecné platnosti občanského zákoníka). Proto, pokud věc náleží nějaké osobě právní, jest lhostejno, zda tato osoba jest fysická či právnická, a zda jde o osobu práva soukromého nebo práva veřejného“ (Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, druhý díl. 1935, s. 9). Samotný charakter veřejnoprávní korporace ji ještě v žádném případě neztotožňuje se státem, k čemuž navrhovatelé a vedlejší účastník 1) argumentačně tendují, naopak zájmy státu a veřejnoprávní korporace se mohou zcela běžně lišit. Nerozhodnost soukromoprávního či veřejnoprávního statusu subjektu je pro ochranu vlastnického práva ostatně platnou zásadou dosud [sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 97 in fine; rozsudek ESLP The Holy Monasteries (Svaté kláštery) proti Řecku ze dne 9. prosince 1994, č. 13092/87, 13984/88, série A č. 301-A, § 48–49;], i u církví a náboženských společností podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů, lze i dnes spatřovat veřejnoprávní prvky (viz Beran, K. Právnické osoby veřejného práva, Linde, 2006, s. 144 a násl.), přesto požívají ochrany vlastnického práva; z komparativního pohledu např. v Německu a Rakousku uznané církve mají explicitní postavení korporací veřejného práva.

120. Co do **určení subjektu vlastnického práva** k jednotlivým věcem spadajícím do původního majetku vycházela rakouská a později československá nauka převážně z tzv. teorie institutové, která v případě (katolického) církevního majetku vycházela z toho, že vlastníky jsou jednotlivé – dnešní terminologií – církevní právnické osoby. Konkurenční názor považoval za vlastníka církevního majetku katolickou církev jako celek, případně v rámci hranic státu, (s ohledem na konkordát z roku 1855 např. Sternberg, Chr. Versuch einer juristischen Theorie vom Eigenthum der römisch katholischen Kirche. Stuttgart, 1860, s. 6). „*Die Rechts- und Erwerbsfähigkeit der Kirche und kichlichen Institute ist in Oesterreich stets anerkannt geblieben, nie bezweifelt worden, durch die Thatsache feststehend, daß überall Grundbesitz, Kapitalien u. s. w. auf den Namen der Bisthümer, Mensa episcopalis, Capitel, Klöster, Kirchen, Benefizien u. s. w. in den Grundbüchern eingetragen sind*“ (Právní subjektivita a majetková způsobilost církve a církevních institucí zůstala v Rakousku vždy uznána a nebyla nikdy zpochybněna, což dokazuje skutečnost, že všude je vlastnictví nemovitostí, kapitálu apod. zapsáno v pozemkových knihách na jména biskupství, mens episcopalis, kapitul, klášterů, kostelů, beneficíí apod.“) – Schulte, J. F. Die juristische Persönlichkeit der katholischen Kirche, ihrer Institute und Stiftungen sowie deren Erwerbsfähigkeit. Gießen, 1869, s. 82. „... [D]iese und andre Gründe erfordern schon, daß die einzelnen Institute als Rechtssubjecte und Eigenthümer des mit ihnen verbundenen Vermögens anerkannt werden ... (... Diöcesen, Cathedral-, Collegiat-, Pfarrkirchen, Kapitel, Pfarrbeneficien ... Klöster ...)“ („...Tyto a jiné důvody vyžadují, aby jednotlivé instituce byly uznány jako právní subjekty a vlastníci

majetku, jež k nim náleží ... (...diecézní kostely, katedrály, kolegiální kostely, farní kostely, kapitule, farní benefícia ...kláštery ...)“] – Schulte, J. F. Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts nach dem gemeinen Rechte, dem Rechte der deutschen Länder und Oesterreichs. Vierte Auflage. Gießen, 1886, s. 467. „*Není tudíž církev jako celek podmětem majetku církevního, nýbrž jsou jím jednotlivé kostely, korporace a ústavy, jež život církevní vytvořil. Může jím být stolec papežský nebo biskupství, kostel katedrální nebo farní, kapitola, klášter, fundace, beneficium atd.*“ (Rittner, E. Církevní právo katolické, druhý díl. Praha, 1889, s. 178). „*Otázka, kdo je vlastníkem jmění církevního není sice v theorii dosud jednotejně zodpovězena, ač prameny právní svědčí jedině názoru, že jím jest jednotlivý ústav církevní jakožto právnická osobnost, což uznává i právo rakouské*“ (K. Henner. Jmění – Jmění církevní. In Ottův slovník naučný, sv. 13. Praha: J. Otto, 1898, s. 572). „*Pokud jde o jednotlivé církevní instituty (úřady, korporace), je majetkoprávní způsobilost: a) buď neuznána ... b) buď jest uznána ... c) buď je majetkoprávní způsobilost přiznána každému církevnímu institutu právoplatně vzniklému, jako je tomu u nás. V Československu, podobně jako již dříve v Rakousku a v Uhrách, pokládají se ve smyslu t. zv. teorie institutové (o níž je řeč dále) za majetkoprávní subjekty jednotlivé církevní instituty, nikoliv však církev celá; ta jako celek nemá u nás žádného vlastnického práva, pročez nemůže žádnou částí t. zv. církevního majetku disponovati jako svou vlastní věcí. Celá katolická církev není v ČSR vůbec právním subjektem. Název »církevní majetek« neznamena dnes majetku, jenž církvi »patří«, nýbrž majetek, jenž slouží církevním účelům (na základě zákonů státních). Mluvíme-li v právu majetkovém o tom, že »církev« má nyní ta a ta práva, rozumíme církvi pouze souhrn církevních institutů na státním území, nikoliv celou církev reprezentovanou papežem a jeho římskou kurií. ... Nabývání t. zv. církevního majetku, jeho pozbývání i všechny právní změny jeho právními jednáními řídí se nyní u nás výlučně právem občanským ...*“ (Hobza, A., s přispěním Turečka, J. Úvod do církevního práva, II. vydání. Praha, 1936, s. 239). Zde je nutno zdůraznit, že uvedená slova o absenci dispozičního práva jsou vztažena ke katolické církvi jako celku, neboť jako taková má charakter mimostátního svazu, existujícího vedle státu, nezávisle na jeho vůli. Jak plyne z dalšího, nejednalo se v tomto bodu o závěry zpochybňující vlastnické právo jednotlivých církevních subjektů, nýbrž o zdůraznění, že církevní nemovitosti na území československého státu nejsou vyjmuty z československé jurisdikce, že by je bylo možno poukazem na mezinárodní charakter katolické církve vyjmout z dosahu československého práva: „*Pokud však jde o dobu novější ... stupňuje se dispoziční právo státu při církevním majetku ... Co jest rozuměti dispozičním právem státu? Nemá tím býti řečeno, že stát byl nebo je vlastníkem příslušného majetku ve smyslu soukromého práva, nýbrž tolik, že stát svými zákony určil podmínky pro vznik t. zv. církevního majetku, upravoval tento majetek svými zákony, určoval jeho účel, prováděl jeho distribuci mezi církevní úřady a ústavy, stanovil zároveň míru jich vlivu na hospodaření a sporné otázky tohoto majetku se týkající rozhodoval svými soudy po případě správními úřady. Stát uplatňuje v nové době naproti t. zv. církevnímu majetku plně svou suverenitu*“ (s. 265). O těchto otázkách v současnosti není pochyb.

121. Judikatura se opakovaně vyjádřila v tom smyslu, že „*jmění církve katolické není podle platného práva shrnuto po stránce soukromoprávní v jedné majetkové podstatě, naopak tvoří různé právní subjekty*“ (Boh. A 4829/25; srov. též dřívější Budw. 7397, Budw. A 1243, podle Bušek, V., Hendrych, J., Laštovka, K., Müller, V. Československé církevní zákony. Praha, 1931, s. 373, 391). Není zřejmé, jakou argumentační hodnotu má pro vedlejšího účastníka nálezný NSS Boh. A 1537/22, z něhož cituje, neboť nesvědčí

pro nic jiného, než že právě teorie institutová usměrňovala výklad zákonů o pozemkové reformě.

122. Uvedené platí v základních obrysech i pro instituty církve evangelické; aniž by v návrzích navrhovatelé či vedlejší účastníci uváděli námitky dopadající na **nekatolické církve**, v podrobnostech viz např. Schulte, J. F. Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts nach dem gemeinen Rechte, dem Rechte der deutschen Länder und Oesterreichs. Vierte Auflage. Gießen, 1886, s. 469 a násl.

123. Co do způsobilosti nabývat majetek základní zákon státní č. 142/1867 ř. z. v čl. 6 stanovil, že „*spůsobem zákona a z příčin obecného dobrého dopouští se, by se obmezilo právo, mrtvé ruce statků nemovitých nabývati a k té ruce jimi vládnouti.*“ „Mrtvou rukou“ byly rozuměny všechny právnické osoby, které prostřednictvím omezování dispozic s majetkem sledovaly cíl zachovat tento majetek pro své účely. Je však nepochybné, že tyto tzv. **amortizační zákony** nebyly v neprospěch církví vydány (ani později v Československu) – srov. Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl třetí. 1936, s. 34; Hendrych, J. Katolická církev. In Slovník veřejného práva československého, Svazek II. Praha, 1929, s. 155; Hobza, A. Úvod do církevního práva, II. vydání. 1936, obdobně Pražák, J. Rakouské právo veřejné, díl první. Praha, 1898, s. 64: „*Tímto článkem ovšem o sobě nebyla omezena způsobilost k právům společností náboženských, nýbrž bylo pouze dovoleno, že mohou budoucně býti vydány zákony obsahu naznačeného, kteréž vůbec známy jsou pode jménem zákonů amortizačních.*“. Vedlejší účastník 1) a dílem též navrhovatelé dovozují nemožnost (protiústavnost) obnovy vlastnického práva církevních subjektů bez zřetele k tomu, že dobové právo nepochybně neobsahovalo amortizační zákony jakožto právu známý institut omezující možnost nabytí vlastnictví k tíži církevního subjektu, a opírají se argumentačně toliko o existenci veřejnoprávní ochranné a dozorové úpravy, která církevnímu subjektu (naopak) stěžovala zcizení a zatížení již vlastněné věci. Takový výklad jde zřejmě zcela proti logice dobového práva a přisuzuje tak dispozičním omezením z hlediska eventuální obnovy vlastnického práva stejně zásadní účinky, jaké mohly představovat právě amortizační zákony, tedy v obou případech by nebylo vlastnického práva, které by bylo možno obnovit.

124. V otázce, zda věci náležející do *církevního jmění*, zvláště věci kvalifikované kanonickým právem jako *res sacrae* (věci svaté, zejm. kostely, kaple, oltáře, bohoslužebné náčiní), mohly být předmětem právního obchodu, tedy i **předmětem vlastnictví**, panovala rovněž v převážné doktríně i praxi, přinejmenším od 2. poloviny 19. století, shoda. „*Die Vermögensobjecte ändern ihre physische natur dadurch nicht, daß sie kirchliche werden, damit ändert sich auch nicht die juristische Beschaffenheit. Es untersteht solglich das kirchliche Vermögensrecht an sich den Grundsätzen des Privatrechts in derselben Weise als jedes andre*“ („*Předměty vlastnictví nemění svoji fyzickou podstatu tím, že se stanou církevními, tím se nemění ani jejich právní povaha. Tím je také samotné církevní majetkové právo podřízeno zásadám soukromého práva stejným způsobem jako každé jiné*“) [Schulte, J. F. Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts nach dem gemeinen Rechte, dem Rechte der deutschen Länder und Oesterreichs. Vierte Auflage. Gießen, 1886; srov. např. též podrobnější pojednání Wappäus, H. Zur Lehre von den dem Rechtsverkehr entzogenen Sachen nach römischen und heutigen Recht. Göttingen, 1867, s. 49 a násl., který však v „*jistém smyslu*“ extrakomercialitu shledával, čímž rozuměl nutnost zachovávat účel věci: „*Innerhalb dieser Grenzen sind daher die res sacrae in commercio*“ („*Uvnitř těchto*

hranic jsou proto *res sacrae in commercio*“) s. 64; Randa Wappäusovi i tak výslovně vytyká, že užívá pojmu extracomerciality v „*nevlastním smyslu*“, Randa, A. Právo vlastnické dle rakouského práva. Praha, 1922, s. 20, pozn. 24]. Nahlíženo dualitou soukromého a veřejného práva vlastnické právo (státu, obce, církve, jakéhokoliv subjektu) nebylo vyloučeno ani u tzv. **věcí veřejných** (Randa, A. O předmětu vlastnictví. In Právník 9, 1870, s. 687; explicitně k *res sacrae* Vážný 1461), tím spíše ne u ostatních věcí náležejících do původního majetku církví. Extracomercialita byla vztahována na věci, u nichž byl pojmově výkon vlastnického práva vyloučen (např. vzduch a jiné plyny nepojaté do nádržek) či u nichž to stanovuje zákon (Krčmář, J. Právo občanské, 1946, s. 136).

125. Postavení *věcí veřejných* měly (nejen katolické) kostely a kaple *quae communi usui destinatae sunt*, veřejné právo užívání se vztahovalo na věřící příslušné konfese (Randa, A., 1870, s. 689). „*Veřejnost*“ kaple (*mutatis mutandis* obdobné sakrální stavby evangelické, židovské) však nespočívala v jejím „*veřejnoprávním vlastnictví*“ či obdobném konstruktu, nýbrž ve skutečnosti, že se v ní koná „*veřejně přístupná bohoslužba*“ (srov. Boh. A 3140/24). To každopádně bez ohledu na osobu vlastníka (mohl jím být stát, obec, církev či jiný subjekt), přičemž podstata vlastnického práva k takové stavbě nebyla veřejnoprávní regulací dotčena. Doktrína mezi věci plně *in commercio* výslovně řadila „[v]ěci k božím službám zasvěcené (*res sacrae* jako kostely, oltáře a církevní nářadí. Neboť věci tyto jsou vlastnictvím buď si církevních ústavů neb soukromníků, na př. domácí kaple (*capellae privatae*) a nejsou dle práva rakouského z právního obchodu soukromníků vyloučeny, jakkoliv fakticky předmětem jeho nebývají“ (Randa, A., 1870, s. 691). „*Nach den heutigen Rechtsbegriffen sind die res sacrae d. h. die zum christlichen Gottesdienst unmittelbar bestimmten Sachen Gegenstand des Eigenthums; sie stehen sowohl im Eigenthum der Kirche und betreffen den kirchlichen Institute als sie auch im Eigenthum von Privaten stehen können, wie z. B. bei Hauscapellen*“ („Na základě dnešního právního pojetí jsou *res sacrae*, tj. k církevní bohoslužbě bezprostředně určené věci, předmětem vlastnictví; mohou být ve vlastnictví jak církve a týkat se církevních institucí, tak mohou být ve vlastnictví soukromých osob, jako např. domácí kaple“) – Unger, J. System des österreichischen Allgemeinen Privatrechts, Erster Band, Vierte Auflage. Leipzig, 1876, s. 367; obdobně Rittner, E. Církevní právo katolické, druhý díl. Praha, 1889, s. 181. Pokud ani *res sacrae* nebyly z právního obchodu vyloučeny, o dalších věcech tvořících církevní majetek (pole, les) nebylo již vůbec pochyb. Bez významu je nyní skutečně specifické postavení relikvií, což ani není předmětem námitek.

X/c

Charakter katolického církevního majetku po veřejnoprávní stránce

126. Veřejnoprávní regulaci představoval ve vztahu ke katolické církvi zákon č. 50/1874 ř. z., jímžto se vydávají ustanovení, kterými se upravují zevnitřní právní poměry církve katolické. Podrobnosti stran správy katolického církevního jmění upravovala zejména nařízení Ministerstva kultu a vyučování č. 162/1860 ř. z., o zcizení a zavazení katolických kostelů, obročí a duchovních ústavů, a nařízení Ministerstva justice č. 175/1860 ř. z., ohledně zcizení a zatížení katolických kostelů, obročí a

církevních ústavů; do československého právního řádu byla recipována i řada dalších konfesněprávních předpisů. Ustanovení § 38 zákona č. 50/1874 ř. z. znělo: „*Co se týče hospodaření s jměním církevním, jest pravidlem, že jmění církevní požívá té ochrany státní, kteréž požívají nadání obecně užitečná. Státní správa záležitostí duchovních má zvláště právo, přihlížeti k tomu, aby se základní jmění kostelů a ústavů církevních zachovalo, zjednati si jistotu, zda-li toto jmění tu jest, a shledá-li by se, že něco schází, učiniti, čeho potřebí, aby se to nahradilo. Co se toho týče, či jest jmění zádušní a prebendní, a co se týče jiných poměrů k tomuto jmění z práva soukromého vzcházejících, jest pravidlem to, co o tom vyměřeno v obecném právě občanském; vzešla-li by o to rozepře, rozhodne o ní soud.*“ Projevem této státní ochrany byla zásada, že ke zcizení nebo zatížení církevního majetku bylo s ohledem na výši uvažované dispozice třeba státního souhlasu, přičemž konkrétní parametry a postupy pro posouzení předložené otázky nyní nejsou podstatné. Stran systematiky výkladu vztahu o. z. o. a zákona č. 50/1874 ř. z., kdy citovaná literatura a judikatura a posléze i Ústavní soud přejímají náhled pravidelné úpravy církevního majetku prostřednictvím o. z. o. a veřejnoprávní úpravy výjimek prostřednictvím zákona č. 50/1874 ř. z., může se objevit námitka, že znění § 38 zákona č. 50/1874 ř. z. tento náhled vylučuje, neboť režim o. z. o. se zdá být založen právě předpisem veřejnoprávním, tedy toliko v jeho mezích, prostřednictvím výslovného odkazu, a nikoliv jako pravidlo. V tomto je možno odkázat na důvodovou zprávu k zákonu č. 50/1874 ř. z., která explicitně uvádí, že přestože se jedná o samozřejmost, je tento odkaz výslovně vložen, aby se předešlo argumentu *a contrario*, a to s ohledem na úpravu patronátního práva, kde je obdobný odkaz formulován. Je tedy zřejmé, že odkaz na o. z. o. byl vložen z důvodu právní jistoty s ohledem na specifickou konstrukci jiných ustanovení zákona, nikoliv proto, že by teprve tento odkaz měl být základem pro aplikaci o. z. o. (podle Bušek, V. a další. Československé církevní zákony, s. 227–228).

127. K účinkům **veřejnoprávní regulace** založené k rozhodnému datu především zákonem č. 50/1874 ř. z. dopadajícím na vlastnické poměry církevních subjektů (církev katolické) nezbyvá než konstatovat, že dobová doktrína ani judikatura nesvědčí závěru navrhovatelů a vedlejších účastníků o pojmové absenci vlastnického práva či naopak existenci zvláštního „*veřejného vlastnictví*“. K výkladu dobového práva např. Slovník veřejného práva československého uvádí následující: „*Podle recipovaných předpisů rakouských nejen že stát neomezuje nabytí církevního jmění, ale naopak svou pomocí zajišťuje, aby jmění církevní bylo skutečně svému určení zachováno. V otázce vlastnického práva a ostatních soukromoprávních poměrů jmění církevní jsou směrodatnými výhradně předpisy všeobecného práva občanského (§ 38 odst. 2 zák. č. 50/1874 ř. z.). Podmětem majetkových vztahů může býti pouze jednotlivá instituce církevní jako osoba právnická (tedy kostel, farní obročí, kapitula, nadace atd.)*“ – Hendrych, J. Katolická církev. In Slovník veřejného práva československého. Svazek II. Praha, 1929, s. 156. Tento právní stav se vykládá jako „*právo dozoru, v němž ostatně je i jistá ochrana majetku samotného a zabezpečení před zneužitím*“ (s. 158). „*[K]dežto svaté věci často církvi ani nenáleží (na př. kaple zámecké), beneficiální věci rovněž jak fabriční jmění musí být vlastnictvím toho kterého církevního ústavu, ač mají-li účelu svému dostáti*“ (Pražák, J. Beneficiální věci. In Ottův slovník naučný, sv. 3, s. 745). „*Věnují-li se předměty veřejné bohoslužbě, nepozbývají tím způsobilosti, býti předmětem práva soukromého. Mohou i nadále býti ve vlastnictví jednotlivců nebo právnických osob. Jsou přes toto věnování předmětem vydržení, zcizení a zatížení ve smyslu soukromého práva. Pokud toto věnování k účelům bohoslužebným trvá, jest ovšem toto vlastnické právo omezeno. Neboť i vlastník předmětů musí dbáti právních*

následků, plynoucích z takového věnování, pokud tento závazek není zrušen. Že by tyto předměty takovýmto věnováním staly se výlučným předmětem práva veřejného, není platnými zákony odůvodněno. Zvýšená právní ochrana, již těmto předmětům zákonodárství zaručuje (§ 174, 175, 122 tr. zák., § 15, 250 ex. ř.), neznamená, že věci ty jsou výlučně předmětem práva veřejného“ (Vážný 1461).

128. Na uvedené je nutno navázat výkladem, že dobový (veřejnoprávní) výklad pojmu „*církevní jmění*“ zahrnoval i **věci, které vlastnický nepříslušely církevním subjektům**, nýbrž byly církevním účelům toliko věnovány, přičemž právě toto věnování, tedy účelové určení, ukazuje intenzitu veřejnoprávní regulace. „*V této souvislosti dlužno poukázati na to, že věnováním určitého předmětu (náradí bohoslužebného, zvonů, zvonice, budovy kaple nebo kostela) k účelům církevním a přijetím tohoto určení ze strany orgánů církevních, nemusí nastati změna práva vlastnického, vlastník těchto předmětů pozbývá však dále volné dispozice jimi a nemůže bez souhlasu církve odnítí je tomuto účelu a věnovati je účelu jinému“* (Hendrych, J. Katolická církev. In Slovník veřejného práva československého, Svazek II. Praha, 1929, s. 161). V tomto duchu i prvorepublikový Nejvyšší správní soud důsledně rozlišoval, o jakou rovinu právních vztahů se v případě sporu o církevní jmění jedná: především nerozhodoval spory vlastnické, neboť i z ustanovení § 38 zákona č. 50/1874 ř. z. plynulo, že spory svou podstatou soukromoprávní (spory o vlastnictví) jsou příslušny rozhodovat soudy (civilní), pokud by se však jednalo o dispozici s věcí věnovanou církevním účelům (zvonky, kaple apod.), omezuje veřejné právo aktuálního vlastníka, byť jím byl subjekt necírkevní, a v takovém případě ohledně dispozice příslušnost správních orgánů dána je (namátkou nálezy předlitavského SSD ze dne 19. 3. 1891, Budw. XV 5839; nálezy NSS Boh. A 1661/22, 2865/23, 2866/23, 3140/24, 3448/27, 4231/24, 6491/27, 7096/28, 7998/29 aj.). Podobně i ve vztahu k farním budovám: „*U tohoto [církevního] jmění jde nejenom o takové předměty, které dávají užitek a jsou ve vlastnictví obročí, nýbrž i o věci, které sice k obročí vlastnický nenáleží, jsou však na základě svého věnování trvale spojeny s určitým duchovním místem do té míry, aby mohly trvale sloužiti k užívání a potřebě držitele farního úřadu“* (Boh. A 1246/44). Nejvyšší správní soud tedy považoval za samozřejmé, že jednotlivé věci (spadající pod pojem církevního jmění) mohou být ve vlastnictví církevních subjektů, ovšem z povahy věci se v jeho judikatuře objevují především ty situace, kdy veřejnoprávní oprávnění svědčilo církevnímu subjektu i ve vztahu k věcem třetích osob. Nelze proto logicky činit ten závěr, že pokud judikatura NSS obsahuje zpravidla situace střetu veřejného oprávnění církevního subjektu s vlastnickým právem jiného subjektu, lze z tohoto zároveň odvodit nevlastnický vztah církevních subjektů i k ostatnímu majetku. K uvedené judikatuře NSS je pak komplementární judikatura NS (např. Vážný 1461, citováno výše). Je nutno zdůraznit, že pokud vedlejší účastník 1) na řadu nálezů NSS odkazuje, není zřejmé, jakého argumentačního cíle se snaží dosáhnout, neboť teze o pojmové absenci vlastnického práva církevních subjektů k původnímu majetku z nich v žádném případě neplyne.

129. Je dále nepochybné, že **státní schválení** dispozice s církevním majetkem nemělo, podle práva ani dle praxe, ten charakter, že by stát vstupoval do pozice vlastníka (spoluvlastníka) a že by tedy dispozice s majetkem závisela na autonomní vůli státu (k dobovému výkladu pojmu „*dispozice státu*“ s církevním jměním viz dále). „*[P]latnost zcizení anebo zatížení jest tu závislá na svolení činitele, který sám není ani vlastníkem ani k zastupování vlastníka povolán“* (Randa, A. Právo vlastnické dle rakouského práva. Praha, 1922, s. 73). Tento účinek založení vlastnického postavení

státu (jakkoliv jej navrhovatelé naznačují) je jednoznačně vylučován dobovou judikaturou (kromě toho, že státní schválení vlastnické dispozice vychází z existence vlastnictví třetí osoby již pojmově): „*Ve všech projednávaných případech běží o zcizení církevního majetku v ceně přes 200 Kč, tudíž o právní jednání, jež podle § 51 zák. ze 7. května 1874 č. 50 ř. z. a ministerského nařízení z 20. června 1860 č. 162 ř. z. vyžadují ke své platnosti státního schválení. Již ze samotného pojmu ‚schválení‘ plyne, že předmětem jeho může být jen taková dispozice s majetkem církevním, která – kdyby nebylo onoho omezení – byla by o sobě s to, aby založila právní účinky jí zamýšlené. Jednou z podstatných náležitostí každého právního jednání vůbec a tedy i tržových smluv, o něž jde, jest prohlášení vůle jednajících osob, t. j. takový projev, z něhož lze souditi, že osoba prohlašující něco chce (§ 1054 a 869 o. z. o.). Schází-li tento podklad, nelze vůbec mluvit o právním jednání a nebylo by pak ovšem ani způsobilého předmětu pro nějaké schvalování státní správy z hlediska dozoru nad neztenčeným zachováním jmění církevního ve smyslu uvedených předpisů*“ (Boh. A 9981/32). Proto, pokud nedošlo k závaznému vyjádření vůle věc zcizit ze strany církevního subjektu, je schválení ze strany státu bezpředmětné, zejména nemůže vůli vlastníka nahradit. „*Státním dozorčím úřadům přísluší ohledně správy církevního jmění pouze vrchní dozorčí právo a nejsou tyto oprávněny činiti svémocně na místě autonomní správy jmění samostatná opatření správní, jmenovitě ne taková, která nemají zákonný podklad. Je nepřípustné, aby státní dozorčí úřad povolil slevu pachtovného z pozemků kostelních proti vůli správce jmění*“ (Budw. 10189, podle Bušek, V. a další. Československé církevní zákony, s. 386). Uvedené je pak významné z hlediska námitky vedlejších účastníků stran tvrzené absence „*privátní autonomie*“ na straně církví (odst. 11), k čemuž lze podotknout, že autonomie vůle se projevuje pojmově vždy v mezích zákonů (§ 364 odst. 1 o. z. o), tedy skutečnost, že vlastnickou dispozici nelze učinit *contra legem*, je zcela přirozená a právem předvídaná. Pokud vedlejší účastník 1) přisuzuje „*zvláštní význam*“ nálezu Boh. A 12138/35, není zřejmé, v čem závěr, který vedlejší účastník 1) zdůrazňuje („*koupě nemovitosti katolickou církví, která přesahuje rámec obvyklé správy církevního jmění, podléhá ve smyslu ustanovení § 38 zákona č. 50/1874 ř. z. a § 233 o. z. o. schválení státní správy kultové*“) svědčí pro absenci vlastnického práva na straně církevních subjektů. Ryze veřejnoprávní spor o rozsah veřejnoprávní regulace totiž nic nevypovídá o povaze a existenci soukromoprávních vztahů k věci. I v tomto ohledu je tedy vyloučeno, že by církevní jmění bylo pojmově chápáno jako vlastnictví státu.

130. Vedlejší účastník 1) zdůrazňuje „*účelovost*“ **církevního jmění**, tedy jeho veřejnoprávní určení k podpoře církví (resp. církve katolické), čímž mají být eliminovány vlastnické vztahy k jednotlivým věcem (jinak tato námitka nemá v tomto řízení smysl). Tím se blíží konceptu církevního jmění jako samostatného veřejného fondu (souhrnu majetku pojeného veřejným účelem), vlastnický odděleného od církve. NSS však toto pojetí ve své judikatuře rovněž výslovně odmítl. V obecné rovině vymezil veřejné fondy právě jako „*takové podstaty majetkové, jež jsouce platným právním řádem určeny k tomu, aby byly hospodářským pokladem pro plnění některých úkolů, jež na se vzala veřejná moc, jsou podrobeny správě orgánů moci veřejné, tak že se staly článkem v organizaci veřejné správy.*“ Zároveň však explicitně uvedl, že církevní jmění povahu takového veřejného fondu nemá (Boh. A 3501/24), a to ani na Slovensku (Boh. A 3968/24): na církevní jmění „*platné právo nepohlíží jinak, než jako na předmět jisté péče a dozoru orgánů státních.*“ V případě církevního jmění se tedy nejednalo o pouhý souhrn samostatného (veřejného, „*individuálně nevlastněného*“) majetku, který by měl být s církevními subjekty pojen toliko veřejným účelem podpory

církevní činnosti. Jak uvádí NSS, „*zákonodárství fondy veřejné opětovně staví v protiklad proti jmění církevnímu.*“ Je proto zásadní rozdíl mezi jměním církevním a náboženskými fondy, resp. Náboženskou maticí, neboť ta skutečně takovým fondem samostatného majetku odděleného od státu, s charakteristickým veřejným církevním účelem, byla a je. Je proto nyní – což platí ve vztahu k námitkám navrhovatelů a vedlejšího účastníka 1) – nesprávné vztahovat na obě zmíněné množiny majetku stejný režim, tedy zejm. na církevní majetek vztahovat jakýsi nevlastnický režim řízený toliko veřejným (církevním) účelem. Veřejným fondem pak nebyl ani pozemek církevní nadace (NSS z 2. 5. 1924 č. 7070/23, podle Bušek, V. a další. Československé církevní zákony, s. 396; církevní nadace měly specifický režim správy stanoven § 47 zákona č. 50/1874 ř. z.).

131. Jistá „*účelovost*“ majetku především nebyla jakýmsi specifikem právě církevního jmění. Navrhovatelé a vedlejší účastník 1) opomíjejí, že v případě právnických osob tvořených majetkovým substrátem, tedy v případě nadací v širším smyslu, je účelovost majetku nikoliv státním „*omezením*“, nýbrž pojmovým znakem, bez něhož zpravidla nelze právnickou osobu nadačního typu založit (je možno podotknout, že „*společné sledování nějakého účelu*“ bylo podle dobové doktríny podstatným znakem jakékoliv právnické osoby, tedy i korporace, Krčmář, J. Právo občanské I. Praha, 1946, s. 152). Je nutno dodat, že státní dohled nad církevním jměním *de iure* i *de facto* vycházel z principů dozoru státu nad nadacemi obecně prospěšnými. Ani k nim nebylo dovozováno vlastnictví státu (čímž není vyloučeno, aby některé nadace stát spravoval; Hermann-Otavský, E. Nadace. In Slovník veřejného práva československého, Svazek II. 1932, s. 718). Zjevně se tedy v případě státního dozoru nad církevním jměním nejedná o institut v právu jinak neznámý či jedinečný, zakládající důvod pro zvláštní přístup. Současný zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, rovněž v § 18 odst. 2 písm. b) obecně hovoří o „*účelovém sdružení majetku*“, čímž má být odlišeno sdružení osob (korporace) či právnické osoby smíšené povahy. Nemá tím však býti řečeno, že „*účelovost*“ způsobovala založení vlastnického práva (či některé z jeho složek) na straně státu. Je nutno zdůraznit, pokud to neplyne z dosavadního výkladu, že naprostá většina církevních právnických osob katolické církve spočívala právě na majetkovém (nadačním či smíšeném) základě. Ona „*účelovost*“ proto nebyla vnuceným omezením ze strany státu, nýbrž pojmovým znakem (obecně prospěšné či církevní) právnické osoby nadačního typu. Funkčně nazíráno, ona účelovost církevního jmění plynula především ze zájmů samotné církve (přesněji kanonického práva), což stát akceptoval do předpisů právních: „*Náboženský ráz a posvátný účel jmění církevního nezbytně se domáhá, by jmění to vezdy neztenčené se zachovalo a sloužilo stále účelům zbožnými dárce stanoveným*“ (s odkazem na kanonickoprávní normy Brychta, A. O jmění církevním a jeho správě. Hradec Králové, 1910, s. 586). Celkové kanonickoprávní vymezení účelu církevního jmění (nejen vymezení účelu, ale i jeho struktury apod.) akceptované rakouským právem se pak pochopitelně projevovalo i v judikatuře: „*[N]elze přece přehlédnouti, že ústavy ty resp. majetkové podstaty jim náležející nepřestávají mezi sebou právně souviseti a že neztrácejí proto svůj zvláštní charakter a vlastnost jako články celého velkého organismu církve a že zůstávají proto také v majetkově právním poměru ve svém organismem církve založené podřízenosti [následují odkazy na učebnice církevního práva]. Na tuto právní spojitost bere zřetel také pozitivní právo, které zejména v § 53 a 54 zákona ze 7. května 1874 č. 50 říšského zákona, o úpravě zevních právních poměrů katolické církve, zdůrazňuje zásadu solidarity církevních zájmů a z ní pak vyvozuje právní konsekvence, jež kodifikuje jako objektivní*

právní normy (srov. § 53 citovaného zákona, který zavádí instituci „odúmrtí“ církevního jmění ve prospěch náboženské matice, § 54, který normuje prikazování přebytků z jedné majetkové podstaty církevního jmění pro jiné účely církevní). Důvodová zpráva k zákonu tomuto (příloha 40 stenografického protokolu Poslanecké sněmovny, VIII. zasedání, 1. sv.) výslovně uvádí, že vzhledem na kolísající názory o vlastnictví k církevnímu jmění nemůže u jednotlivých církevních ústavů býti předpokládána taková individualita jejich právních subjektů a tím ani taková jejich samostatnost **vůči sobě navzájem**, jaká se vyskytuje při jiných osobách právnických aneb fyzických, ba naopak že jmění jednotlivých církevních ústavů jest věnováno pro celkový účel církevní a že ho proto pro tento společný účel může býti použito“ (Boh. A 4829/25). Z citovaného rozsudku je tedy zřejmé, že veřejným právem akceptovaná účelovost církevního jmění nebyla v žádném případě chápána jako oslabení či dokonce vyloučení vlastnického práva církevních subjektů vůči třetím osobám (rušitelům vlastnického práva), nýbrž že vyjadřovala vzájemnou spojitost jednotlivých vlastníků církevního jmění vůči sobě navzájem, zejm. za situace, kdy existovaly pochybnosti o tom, zda katolická církev tvoří právnickou osobu (vystupuje jako vlastník) v hranicích státu jako celek. Jiné pojetí než hledisko církevního účelu dobové právo neznalo, neboť církevní aktivity se projevovaly v různých právních formách, v podstatně větší šíři, než jak jsou koncipovány církevní právnické osoby podle zákona č. 3/2002 Sb. Ostatně, ani současnému právu to není právní koncept neznámý, neboť např. církevní školy nejsou definovány právní formou provozovatele (zpravidla nejsou přímo provozovány registrovanou církví nebo církevní právnickou osobou), nýbrž svým účelem odvozeným od čl. 16 Listiny. Zjevnou protismyslnost lze tak spatřovat v argumentační pointě návrhovatců a vedlejšího účastníka 1), že církvím a náboženským společnostem, resp. jejich církevním právnickým osobám, nelze v mezích současné ústavnosti obnovit vlastnické právo k majetku právě z důvodu, že tento majetek v minulosti sloužil k církevním účelům.

132. Výše uvedené se dále prolíná dalšími předpisy a praxí rakouskou i československou, kdy církevní subjekty byly za vlastníky jednotlivých nemovitých věcí považovány i ve smyslu zákona č. 95/1871 ř. z., o zavedení obecného zákona o **pozemkových knihách**, kdy byl povolován vklad vlastnického práva právě ve prospěch konkrétních církevních subjektů, a to vklad právě vlastnického práva ve smyslu o. z. o., nikoliv práv jiných („kultových“ apod.; tato skutečnost nabývá na významu při zohlednění intabulačního principu). „Za vlastníka lze zapsati fysickou nebo právnickou osobu, ať soukromého práva (spolek apod.), ať veřejného práva (obec, země, stát a pod.) ... [K]atolické kostely, jsouce samostatnými právnickými osobami [se zapisují] svým označením (Římskokatolický kostel u sv. ... v N ...), u nekatolických kostelů, modliteben a vedlejších ústavů náboženská obec. ... Při zápisu jest však třeba dbáti, aby nebyla zapsána za vlastníka osoba nezpůsobilá nabývatí věcí vůbec (např. řeholníci, vykonavší slavné řeholní sliby, a jejich řády) ...“ – Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 516.

133. Pokud se jedná o **pozemkovou reformu** po roce 1919, tak ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového, byl majetek veřejných korporací ze záboru vyloučen; nikoliv však majetek církevní a nadační (Boh. A 3910/24). K tvrzení, že církevní jmění bylo pojmově ve vlastnictví státu, je nutno konstatovat, že „stát svůj vlastní majetek nemůže zabrati“ (Kaňka, J. Pozemková reforma. In Slovník veřejného práva československého, svazek III. 1934, s. 341). Srov. též § 1 zákona č. 318/1919 Sb., o zajištění půdy drobným pachtýřům, ve znění zákona č. 311/1920 Sb., který za církevní statky považoval „nemovitosti kterékoli církve nebo

náboženské společnosti vůbec (pozemky kostelní, zádušní, farní, obroční a pod.).“ Judikatorní spory působil především dovětek „*apod.*“: Vážný 1528 (aplikace na majetek farního sboru Českobratrské církve evangelické). Dále pak viz např. Vážný 717 (pozemky tvořící fond pro budoucí zřízení farnosti jsou jměním církevním); Vážný 1023 (aplikace zákona č. 318/1919 Sb. na vlastnictví kolegiální kapituly).

134. Není zcela zřejmé, kam argumentačně míří související citace vedlejšího účastníka 1) (na str. 5), pokud uvádí, že při zkoumání záboru církevního majetku byla otázka, komu nemovitosti náležejí, „*vlastnicky*“ zvlášť důležitá, protože tento majetek byl často knihovně vlastnicky připsán jedinému subjektu, ve skutečnosti však tvořil řadu zvláštních účelových jmění. Tento názor totiž opět svědčí pro soukromoprávní partikularizaci majetku mezi jednotlivé církevní instituty – subjekty a neplyne z něj absence vlastnického práva.

135. Z další judikatury k rozhraničení otázek „*veřejnoprávních*“ a „*soukromoprávních*“ se zaměřením na civilistické vztahy k věcem spadajícím do církevního jmění viz namátkou Vážný civ. 1461 (spor o vlastnické právo k věci věnované veřejné bohoslužbě), Budw. 8355 (kaple na obecním pozemku), Gl. U. 10722 (vydržení kostela církví), Gl. U. XXXVI 4715 (spory o majetková práva k věcem náboženským rozhodují soudy) – Bušek, Československé církevní zákony, s. 385, 386, 388. Dále viz též judikaturu, která (pochopitelně) není uváděna v přehledech konfesněprávních, v níž se jedná o ochranu vlastnického práva církevního subjektu, ovšem řešenou otázkou je problém ryze civilistický: Vážný 11116 (spor o běžné majetkové užitky z obročí); Vážný 5383 (spor o vyklizení nemovitostí ve vlastnictví řeholního řádu); Vážný 17806 (nucené zástavní právo na klášter řádu); Vážný 17845 (exekuce vnucenou správou na užitky z církevního majetku); Vážný 8986 (žaloba proti olomouckému arcibiskupství o zaplacení peněžité pohledávky); Vážný 1666 (spor o vyklizení farní budovy je sporem soukromoprávním).

136. Z uvedeného je patrné, že veřejnoprávní úprava ani právní praxe neměly ambici věci spadající do „*církevního jmění*“ vylučovat z dosahu soukromého práva (o. z. o.), soudy (úřady) správní a civilní svou příslušnost přísně rozlišovaly. V obecné rovině stran vymezení příslušnosti viz např. Pražák, J. Rakouské právo veřejné, díl druhý, Právo správní. Praha, 1905, s. 88 a násl., a tam citovanou literaturu.

X/d

K námitce „*neúplného*“ vlastnictví

137. Ke zvláštní otázce, zda byl právní vztah církevních subjektů k církevnímu majetku vztahem **děleného, užitkového vlastnictví** (§ 357 a násl. o. z. o.), odpovídá Ústavní soud, že tato otázka v první řadě nemá ústavněprávní relevanci, neboť v ústavním pořádku není obsažen zákaz zmírňovat majetkové křivdy nastalé na užitkovém vlastnictví. Ve druhé řadě je nutno podotknout, že směrem k této tezi

navrhovatelé ani vedlejší účastník 1) věcně neargumentují, toliko z ní implicitně vycházejí. Pokud odhlédneme od historického trendu, který zásadně posiloval postavení užitkového vlastníka vůči vrchnímu vlastníku (až do situace úplného vlastnictví), v dobové doktríně ani judikatuře Ústavní soud nenalezl oporu pro závěr, že právě vztah církevních subjektů k původnímu majetku měl být vztahem vlastnictví užitkového. Zjevně se nejednalo o „*statky lenní, statky dědičného pachtu a dědičného nájmu*“ a ani dobová interpretace tento pojem na církevní majetek nerozšiřovala. Doktrína 2. poloviny 19. století dřívější teorie o *ius supremi dominii, dominium eminens* na straně panovníka, zařazovala na konec 18. století, avšak: „*Bylo by zbytečno šířiti slov o tom, že výše dotčená teorie nemá ani toho nejmenšího podkladu; na státě záleží, chce-li církvi přiznati spůsobilost nabývati majetku; jakmile však církvi tuto spůsobilost přizná, musí vlastnictví církve šetřiti tak jako každé jiné. Zabrání statků duchovních lze tudíž připustiti jen za takových okolností, které ospravedlňují porušení vlastnictví soukromého. Každá teorie, která v tom ohledu státu větší práva vůči majetku církevnímu přiznává než k majetku soukromému, jest jen pláštíkem bezprávi*“ (Rittner, E. Církevní právo katolické, druhý díl. Praha, 1889, s. 179). Je možno podotknout, že v právním režimu děleného vlastnictví skutečně část církevního majetku byla, přičemž však navrhovatelé přehlíží, že ve zcela jiném smyslu. Za výlučné právo k užitkům bylo považováno právo beneficiantovo (typicky farář) k duchovnímu beneficiu, jinak též obročí, jakožto souhrnu majetku trvale spojeného s duchovním úřadem (srov. Rouček, F., Sedláček, J. Komentář, díl druhý. 1935, s. 218; Krčmář, J. Právo občanské. 1946, s. 100). Zákon č. 428/2012 Sb. však na někdejší vztahy mezi obročníkem a obročím vůbec nedopadá, tedy nijak neobnovuje dřívější (toliko) užitkové vlastnictví obročníka, již jen proto, že tento institut z praxe katolické církve vymizel a obročníků již více není. K tvrzení, že původní majetek církví byl pojmově předmětem děleného vlastnictví (kdy vrchním vlastníkem měl být stát), navrhovatelé nepřipojují přesvědčivou argumentaci, neboť citovaná literatura a judikatura jejich tvrzení vyvrací.

X/e

K námitce „veřejného“ vlastnictví

138. Zejména vedlejší účastník 1) tvrdí, že církve původní majetek „*nikdy jako soukromé osoby nevlastnily*“, že tento majetek neměl „*soukromoprávní povahu*.“ V tomto vedlejší účastníci odkazují na texty A. Hobzy a stanovisko Kanceláře prezidenta republiky z roku 1946. K tomu Ústavní soud ve světle výše uvedeného dodává, že vedlejší účastník 1) nikterak nevysvětluje, co pod pojmy „*soukromoprávní povaha*“ či „*veřejné vlastnictví*“ rozumí, zejména pak přehlíží dobový právní stav, existující právní stav, dobovou i současnou judikaturu soudů, včetně soudu Ústavního, a rovněž dobový, značně proměnlivý politický kontext (viz dále).

139. Má-li se v případě „*veřejného vlastnictví*“ jednat o teoretický konstrukt modifikující vlastnické právo podle § 353 a násl. o. z. o., či mu přímo konkurující, lze poukázat na dobovou veřejnoprávní i soukromoprávní doktrínu, která takové koncepte odmítala: „*Vskutku však neliší se vlastnické právo veřejných korporací ani v příčině věci veřejnému užívání zůstavených nijak co do podstaty své od vlastnického práva osob soukromých a nějakého vlastnictví veřejnoprávního vůbec není*“ (Pražák, J. Rakouské právo veřejné, díl první, část první: Ústava obecní. Praha, 1900, s. 355). „*Obč. zák.*

správně nepodává definici vlastnictví jako subjektivního práva, která se vyskytuje velmi často v doktríně. Definice takové jsou jen ohlasem politických ideologií: buď individualistické nebo socialistické nebo korporální nebo jakékoliv jiné“ (Sedláček, J. Vlastnické právo: komentář. Praha, 1935, s. 23).

140. Je nutno navrhovatelům připomenout, že právo před rozhodným obdobím neznalo různé druhy vlastnictví (odhlédneme-li právě od reziduálního děleného vlastnictví), jako tomu bylo po roce 1948 (vlastnictví společenské socialistické: státní, družstevní; osobní; soukromé; k tomu srov. ústavy z let 1948 a 1960 a oba občanské zákoníky). Příznačně ani současné právo nezná různé formy vlastnictví pro různé subjekty, viz čl. 11 odst. 1 Listiny. V případě jednotného vlastnictví zavedeného o. z. o. se jedná o základní právní institut, který byl zcela esenciálním pro moderní právní řády a který trvá dosud.

141. Pokud zvláště vedlejší účastník 1) odkazuje na texty Antonína Hobzy, které mají svědčit pro závěr, že charakter církevního majetku anebo charakter církevních subjektů vylučovaly existenci vlastnického práva, Ústavní soud podotýká, že vedlejší účastník 1) zcela odhlíží od kontextu a zaměřuje popis právního stavu s jeho kritikou. V odkazovaném Úvodu do církevního práva (Hobza, A., s přispěním Turečka, J. Úvod do církevního práva, II. vydání. Praha, 1936) Hobza uvádí – a to ve shodě s výše uvedeným – že majetkoprávní způsobilost v Československu, podobně jako již dříve v Rakousku, byla přiznána „každému církevnímu institutu právoplatně vzniklému“ (s. 239). „Vlastníkem je jednotlivý lokální církevní ústav (úřad) nebo ta která církevní korporace, zřízená na státním území, to je t. zv. teorie institutová. ... *Praxe československá, podobně jako dříve praxe rakouská a uherská, vychází z teorie institutové*“ (s. 262–263). Po tomto konstatování pak teprve v další podkapitole po shrnutí jiných teorií uvádí: ... e) Nejvíce se správnému názoru blíží *teorie antidominální, která odmítá vůbec aplikaci pojmu soukromého vlastnictví na t. zv. majetek církevní. ... T. zv. církevní majetek je zvláštním druhem veřejného jmění a vlastnictví k němu je vlastnictvím veřejnoprávním. ... U nás není sice oficiálně uznána teorie veřejného vlastnictví* (domaine public, öffentliches Eigentum), která byla vybudována zejména ve francouzské literatuře a praxi, ale to ničeho nemění na poznatku, že naše pozitivní právo není vybudováno na principu volné dispozice toho kterého vlastníka (ve smyslu práva soukromého), nýbrž na zásadě vázanosti pro jistý veřejný účel a v souladu s ní na principu veřejné správy majetkové na základě státních zákonů a pod rozhodujícím vlivem státních zákonů“ (s. 262–263). Netřeba zdůrazňovat, že právě Hobza byl radikálním příznivcem odluky církví od státu po francouzském vzoru, který se mu dokonce později jevil jako „polovičatý a nedůsledný“ ve srovnání s „bolševickým režimem“ (Hobza, A. Poměr mezi státem a církví. Praha, 1931, s. 158), přičemž z těchto pozic důrazně kritizoval poměry československé (s. 163).

142. Z Hobzovy statě tedy jednoznačně plyne, že ani on nezpochybňoval, že rakouské, později československé právo, považovalo za vlastníky jednotlivých věcí spadajících do církevního majetku právě jednotlivé církevní subjekty (pokud se nejednalo o věnované církevní jmění, k němuž byla uplatněna výhrada vlastnictví). Tuto skutečnost však kritizuje a předkládá konkurenční „teorii veřejného vlastnictví“. U ní však výslovně připouští, že v praxi uplatňována není. Z uvedeného vyplývá, že citované teoretické (v pravém slova smyslu) úvahy nemohly být základem pro změnu právních poměrů (ani před rozhodným obdobím, tím méně dnešní aplikací uvedené teorie zpětně), zvláště pokud předkládaná teorie má být v případě církevního jmění

odůvodněna toliko existencí omezené dispozice vlastníka. Volnou dispozici totiž za „charakteristický“ rys vlastnictví pokládá Hobza zjevně mylně (s. 260; viz předešlý výklad).

143. Nesprávným by potom byl rovněž náhled, který by „**teorii veřejného vlastnictví**“ považoval za specifickou teorii vztahující se výhradně na církevní jmění. Hobzou odkazovaná stat' (Janovský, J. *Teorie veřejného vlastnictví*. Praha, 1927), z níž vychází, však míří celkově na státní moc, a to na půdorysu nové ideje „*kulturního státu*,“ navazující na ideu státu právního. Pokud se však „*teorie veřejného vlastnictví*“ neprojevila ve vztahu k věcem přímo sloužícím státní moci či širší veřejné správě, nebo dokonce k věcem považovaným za „*veřejné*“ (mořský břeh, vodní tok) ze své přirozené podstaty, tím obtížněji bylo možno „*veřejné vlastnictví*“ dovozovati k věcem sloužícím k výkonu kultu (kostely), které bylo lze jen těžko považovat (v období první československé republiky!) za věci sloužící k výkonu základních funkcí státu. A ještě o to komplikovaněji bylo možno dovozovat existenci „*veřejného vlastnictví*“ ve vztahu k těm věcem z církevního jmění, jež ani přímo k výkonu kultu neslouží (hospodářské nemovitosti). V tomto ohledu – pokud by uvedená teorie vůbec přešla do praxe – bylo by církevní jmění jejím okrajovým předmětem zájmu, nikoliv podstatou.

144. Studie Janovského je z velké části komparací francouzských a německých teorií, které považovaly pro obor veřejného práva formy civilního práva za nepřipadné. Postupná publicizace práva je podle autora věci nutnou, neboť staré formy práva soukromého nemohou odpovídat v otázkách hospodářských a sociálních poměrů vývoji k „*právnímu socialismu*“: „*Právním socialismem rozumí se tu jedna z metod socialismu: cílíti k novému uspořádání společnosti (v duchu socialistických idejí) pomocí právního řádu, t. j. jeho přizpůsobením, přetvořením*“ (s. 13). Co se potom týče samotné „*teorie veřejného vlastnictví*“, uvádí po kritickém rozboru nauky a praxe francouzské, německé a italské, že jejím cílem je vytvořit ryze veřejnoprávní institut analogický „*soukromému*“ vlastnictví (s. 51). Předpokladem je „*plná soukromoprávní extrakommerciálnost*“ veřejné věci (s. 61). Tu však *res sacrae*, tím méně ostatní věci spadající pod pojem církevního jmění, v Rakousku ani později v Československu, jak již bylo uvedeno, nepochybně neměly. Jednoznačné dokonce nejsou zdaleka ani komparativní autorovy závěry (Rakousko, Německo, Francie) stran vlastnictví k veřejným cestám a vodám, které byly i rakouským o. z. o. prohlášeny za veřejný statek (na rozdíl od jmění církevního), a byly proto ze své povahy hlavním předmětem studie. Nepřehlédnutelnou překážkou pro závěr, že československý právní řád, judikatura či prostá praxe teorii veřejného vlastnictví akceptovala, je – i podle komparativních závěrů Janovského – skutečnost, že stát či obec musí v „*pravidelných případech*“ získat k věci nejprve „*soukromé vlastnictví*“, aby teprve posléze mohla být věc veřejnému účelu věnována (*Widmung*). Po zániku veřejného určení, aktem zrušovacím (*Einziehung, Auflassung, Entwidmung*) či fakticky, pak vzniká „*přímo (automaticky) soukromé vlastnictví*“, jež však zároveň není možné bez konkrétního soukromoprávního titulu (s. 37, 41–42). Toliko ve Francii je konstatována existence *domaine public* v platném právu, ovšem mělo se jednat o „*teprve prvou etapu na cestě k teorii veřejného vlastnictví*“. V závěru pak autor v rakouském právním řádu optimisticky identifikuje prvky směřující k publicizaci vlastnictví, ovšem odkazuje na dosud neukončený vývojový proces, v očekávání „*příštího, ryze veřejnoprávního institutu, shrnujícího a vykládajícího právní poměry veřejného statku*.“.

145. Širší správní věda o deset let později (Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Druhé vydání. Praha, 1937) byla k teoriím veřejného vlastnictví zdrženlivá, neboť „*ačkoliv neměly vlivu na praxi, znamenati budou vždy veliké obohacení právní vědy*“ (s. 298). Drží se klasické nauky o veřejné věci, která „*svou substancí přímo slouží veřejnému účelu*“ (s. 297), zjevně na bázi dosavadní nauky o jejím smíšeném charakteru s tím, že s odkazem na Janovského Hoetzel konstatuje, že se „*naše zákonodárství stále více blíží k pojmu veřejného vlastnictví potud, že stále zřetelněji staví do pozadí vlastníka substrátu veřejných cest a dostává na scénu správce, pána cesty. Srov. zák. č. 438/19 a č. 33/22.*“. Z tohoto dílčího závěru o „*přibližování se*“ nelze, při zvážení zásadní převratnosti nově konstruovaného institutu, činit závěr o skutečném uplatnění naznačené teorie ve vztahu k veřejným cestám ani Hoetzel tak nečiní, tím méně ve vztahu k dalším věcem.

146. Pokud by snad existence „*veřejného vlastnictví*“ měla být odvozována od znění § 109 odst. 1 ústavní listiny č. 121/ 1920 Sb. z. a n. „*Soukromé vlastnictví lze omeziti jen zákonem,*“ na základě argumentu *a contrario* je nutno poukázat na dobový výklad, který uvedené větě dával význam deklarace ve prospěch „*individualistického řádu hospodářského*“ v protikladu k eventuálnímu „*kolektivistickému řádu hospodářskému*“ (podrobněji Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha, 1937, s. 255 a násl.), a nikoliv tedy v naznačovaném smyslu, že by ústavní listina předpokládala jiné než „*soukromé*“ vlastnictví s nižší úrovní ochrany na straně církevních (či jiných) subjektů.

147. Pokud zvláště vedlejší účastník 1) odkazuje na dokument č. 45, In Janišová, M., Kaplan, K. Katolická církev a pozemková reforma 1945–1948. Praha/Brno: Ústav pro soudobé dějiny AV ČR/Doplněk, 1995, s. 100–104, nebere zároveň v úvahu, že uvedená publikace obsahuje celkem 148 dokumentů, zejména stanovisek ministerstev, které z valné většiny se stanoviskem Kanceláře prezidenta republiky nekorespondují. Z obsahu publikovaných dokumentů především vyplývá, že mezi ústředními orgány státní správy a dalšími státními orgány v letech 1945 až 1948 nepanovala odborná ani politická shoda v tom, zda poválečné prezidentské dekrety aplikovat na majetek církevních subjektů z hlediska toho, že 1. nejde o německé či maďarské právnické osoby, resp. osoby státně nespolehlivé, zda 2. se konfiskační dekrety vztahují na právnické osoby veřejného práva, zda 3. se v případě církví jedná o právnické osoby veřejného práva, popř. které církevní subjekty za ně lze považovat, či zda 4. při eventuální aplikaci dekretů šetřit obecně užitečný charakter církví a jejich úkoly, které lze považovat za výkon veřejné správy (matriky). Součástí diskursu naopak nebyl předpoklad, že by věci ve vlastnictví právnických osob veřejného práva nebylo právně možno konfiskovat vůbec, zvláště že by se mělo jednat v případě církevního majetku o věci již ve vlastnictví státu. Stanovisko Kanceláře prezidenta republiky do uvedeného diskursu vneslo toliko výše uvedenou Hobzovu tezi o tzv. veřejném vlastnictví, „*i když není naším právním řádem převzata.*“. To však bez jakékoliv nové argumentace, přičemž závěry NSS stran povahy veřejných kostelů a kaplí (coby věcí veřejných) jsou zjevně nepřipadně vztaheny na celý církevní majetek. Kultové využití věci (na základě věnování), jak uvádí stanovisko, skutečně neplyne z práva vlastnického, ovšem jeho existence vlastnické právo k věci nikterak nevylučuje, ani kostel není věcí ničí (*res nullius*). Skutečnost, že „*církevní majetek ... je jměním účelovým a nemůže býti svému účelu odňat bez souhlasu státu*“ vypovídá o jeho veřejnoprávní „*ochraně*“ ve smyslu zákona č. 50/1874 ř. z., nikoliv o pojmové absenci vlastnického práva k němu (na straně jakéhokoliv subjektu, i státu).

148. Konflikt byl uvnitř vlády vyvolán postupem ministra zemědělství Júlia Ďuriše (KSCĽ), který počal církevní majetek konfiskovat, navzdory výhradě vlády (k tomu dokumenty zvláště č. 38, 40, 44, 55, 59, 65, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, které ilustrují politický konflikt uvnitř vlády). K protiprávnímu postupu Ministerstva zemědělství srov. rozsudek Boh. A 1689/47, jímž Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti řeholního řádu ve věci konfiskace podle dekretu č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa.

149. Za pozornost stojí, že ještě později za „veřejný“, resp. za majetek ve společenském, socialistickém vlastnictví, nebyl považován církevní majetek (resp. to, co z něho zbylo) ani po roce 1948. Dobovou doktrínou i judikaturou byl tento majetek považován za soukromý (v protikladu k vlastnictví socialistickému). Ze stanoviska Generální prokuratury ze dne 20. května 1954 č. T 282/54-ZO-33 plyne, že majetek církví a náboženských společností není v socialistickém vlastnictví osobním a nebyl nikdy zestátněn (čímž je nutno rozumět majetek do té doby nezestátněný). Vlastnictví církví a církevních institutů trvá, přičemž stát na majetek toliko dozírá. Konstatuje tedy, že se jedná o vlastnictví soukromé, které je pod dozorem a zvláštní ochranou státu. Nejvyšší soud v rozhodnutí sp. zn. 1 Tz 30/55 konstatoval, že „*Pro posouzení jednání proti církevnímu majetku je rozhodný zákon č. 218/1949 Sb. o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Podle § 10 citovaného zákona stát dozírá na majetek církví a náboženských společností, avšak vlastníkem majetku není stát.*“ Sekretariát pro věci církevní ve svém stanovisku ze dne 1. března 1972 č. j. 5 345/72-C rovněž uvedl, že církevní vlastnictví je vlastnictvím soukromým, a to na základě interpretace rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR, uveřejněného ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod č. 47/1971, který přesto i určitému církevnímu majetku přisoudil trestněprávní ochranu jako majetku v socialistickém vlastnictví (§ 139 trestního zákona).

150. K tomu je konečně nutno poznamenat, že „*teorie veřejného vlastnictví*“, jak byla výše pojednána, není totožná s doktrinárním pojmem „*veřejného vlastnictví*“ (zejména ve smyslu objektivním, tedy ve smyslu „*majetek*“) jak je užíván v současné literatuře, v níž je opět dáván důraz na veřejné užívání věci, nikoliv na absenci věcného práva k němu. Charakteristickým rysem vlastnického omezení ve prospěch veřejného zájmu je, že takoví vlastníci mají povinnost nejen takové obecné užívání strpět, ale i dbát, aby mohl být veřejný statek užíván. „*Veřejný statek nemusí být nutně ani ve vlastnictví veřejnoprávní entity – jsou jím např. i lesy ve vlastnictví soukromých osob (§ 19 odst. 1 lesního zákona) – případně nemusí být vůbec ve vlastnictví, jak tomu je u vodních toků (§ 3 a 6 vodního zákona); stačí, určí-li jej k obecnému užívání zákon nebo rozhodnutí orgánu veřejné moci*“ (Eliáš, K. Stálost vlastnického práva a jeho proměny. In Právní rádce č. 4/2009, s. 4 a násl.). Vlastnické právo na straně státu (obce apod.) tedy ani dnes není pojmovým znakem veřejné věci, veřejného statku, nýbrž rys veřejnosti je založen na charakteru veřejnoprávní regulace, na existenci veřejného zájmu. Podobně ani současná doktrína nenahliží specificky na veřejnoprávní korporace, ačkoliv jinak hovoří o „*veřejném majetku*“ a „*veřejném vlastnictví*“: „*[...] územní samosprávné celky [...] představují plnohodnotné majetkoprávní subjekty, plnohodnotné subjekty vlastnického práva. Mají tedy jako vlastníci [...] všechna vlastnická oprávnění, a jsou také v zásadě stejně omezovány jako jiní vlastníci. To, že je v některých aspektech na ně ,veřejnoprávní‘ úprava přísnější než na ostatní vlastníky, je věc další*“ (Havlan, P. Veřejný majetek. Brno, 2008, s. 25–26).

151. Nelze pominout, že čl. 11 odst. 1 Listiny poskytuje vlastnickému právu všech vlastníků stejný obsah a ochranu. To je zachováno i v případě odůvodněné rozdílné míry veřejnoprávní regulace u různých druhů majetku či různých vlastníků.

152. Pokud na těchto teoretických závěrech, které i ve vztahu k typickým veřejným statkům (veřejná cesta, voda) konstatují nikoliv soulad československého (rakouského) práva s nově formulovanou teorií, ale především rozpory, založil Hobza, a s ním i navrhovatelé a vedlejší účastník 1), tvrzení o „veřejném“ či „veřejnoprávním vlastnictví“ k církevnímu majetku (k původnímu majetku), jedná se zcela zřetelně o závěry nepřiléhavé. Historicky není vyloučeno, aby k proměně právních vztahů při nezměněné právní úpravě došlo *via facti* dlouhodobým vývojem (jmění náboženských fondů bylo ještě v polovině 19. století považováno za jmění spravované státem jménem církve, avšak Bušek, V., Hendrych, J., Laštovka, K., Müller, V. Československé církevní zákony. Praha, 1931, s. 375, již uvádí, že tento názor „byl zatím již opuštěn“ a toto jmění není více považováno za církevní). K takovému dlouhodobému vývoji do 25. 2. 1948 nepochybně nebyl časový prostor, nelze jím rozumět náhlou účelovou změnu výkladu jen na pozadí politických motivací. **Je nepochybné, že institut takového „veřejného vlastnictví“ ve smyslu uvedené teorie, které by stálo v protikladu k „soukromému vlastnictví“ a které by především již v současných právních poměrech nebylo možno obnovit, k 25. 2. 1948 právní řád neobsahoval a ani soudní praxe je nepřijala.**

X/f

Současná doktrinální a judiciální stanoviska

153. Ze **současných doktrinárních stanovisek** lze poukázat na čtyři expertizy, které byly zpracovány renomovanými vědeckými pracovišti. Jedná se o statě: K problematice vlastnictví katolické církve a restitucí církevního majetku (Masarykova univerzita v Brně); Posouzení otázky církevního vlastnictví (Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická); Odborný posudek (Ústav státu a práva Akademie věd České republiky); Právně-historická expertiza Univerzity Karlovy v Praze právního postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR; expertizy jsou zveřejněny v příloze sněm. tisku č. 858 „zpráva předsedy dočasné komise Poslanecké sněmovny pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi o činnosti komise v době od 13. června 2008 do 31. března 2009“.

154. Ze všech uvedených expertiz shodně vyplývá, že církve, resp. jednotlivé církevní subjekty církve katolické, byly naukou, judikaturou i praxí považovány za vlastníky věcí spadajících do tzv. církevního jmění (pochopitelně kromě věcí s výhradou vlastnictví třetí osoby), a to ve smyslu práva občanského (o. z. o.). Nepochybně tak vyvracejí námitku státního vlastnictví, či dokonce zvláštního druhu vlastnictví. Veřejná regulace správy církevního jmění, zejména podmíněnost zcizování a zatěžování majetku státním souhlasem, ztrátu vlastnictví nemohla způsobit.

155. Z uvedeného vychází i veškerá **praxe státních orgánů a judikatura soudů** po roce 1989. Zvláště je možno poukázat na skutečnost, že tam kde byla otázka ochrany vlastnického práva v řízení před obecnými soudy v kvazirestitučních řízeních posuzována věcně, dospěly soudy k závěru, že církevní subjekty ke dni odnětí vlastnického práva byly vlastníky dotčeného majetku ve smyslu o. z. o. [srov. námátkou implicitní východiska či explicitní závěry v rozhodnutích a stanoviscích sp. zn. I. ÚS 428/04; sp. zn. II. ÚS 528/02; sp. zn. IV. ÚS 298/05; sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05; sp. zn. II. ÚS 687/04; bod 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06; sp. zn. I. ÚS 663/06; sp. zn. Pl. ÚS 9/07; sp. zn. I. ÚS 2166/10; sp. zn. II. ÚS 2326/07; sp. zn. III. ÚS 3207/10; sp. zn. I. ÚS 562/09; sp. zn. II. ÚS 3120/10]. Vymezená judikatura Ústavního soudu řešila především otázku, do jaké míry lze po přijetí „*restitučního zákonodárství*“ na počátku 90. let poskytnout ochranu vlastnickému právu církevních subjektů k majetku odňatému po 25. únoru 1948 v režimu obecných vlastnických či určovacích žalob. Nejsou naopak založena na zjištění, že by církevní subjekty pojmově vlastnického práva ke svému majetku nepožívaly.

156. Pokud jde o podstatu dosavadní kvazirestituční judikatury obecných soudů, navrhovatelé se mýlí, jestliže z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 3318/2006 ze dne 31. ledna 2007 a rozhodnutí předchozích ve věci sporu o vlastnictví Katedrály sv. Víta, Václava a Vojtěcha v Praze dovozují, že „*církev své vlastnické právo nedokázala před nezávislým soudem prokázat a soudní řízení prohrála*“ (odst. 47). V tomto punktu jsou totiž závěry soudů přesně opačné, neboť vlastnické právo církevního subjektu na počátku rozhodného období bylo v řízení prokázáno nepochybně, spor byl veden o to, zda mohlo dojít platnému vyvlastnění, tedy přechodu vlastnického práva na stát, a to na základě § 1 vládního nařízení č. 55/1954 Sb. ze dne 19. října 1954, o chráněné oblasti Pražského hradu. K tomu však Nejvyšší soud uvedl, že o této otázce není možno rozhodovat na základě určovací žaloby podle občanského soudního řádu, jak učinili žalobci, nýbrž výhradně na základě speciální restituční žaloby podle zvláštního zákona, který v době rozhodování Nejvyššího soudu nebyl vydán.

X/g

Účinky změn veřejnoprávní regulace církví v čase na majetkové vyrovnání

157. Z komplexu námitek předložených navrhovatelem a vedlejšími účastníky lze extrahovat alternativně **dvě systémové námitky proti zákonu jako celku**, vůči jeho smyslu: (i) církve, zejména subjekty církve katolické, neměly být vůbec vlastníkem původního majetku, (ii) církve, zejména subjekty církve katolické, měly být vlastníky podléhajícími veřejnoprávní regulaci, která však ke dni účinnosti zákona č. 428/2012 Sb. byla již zrušena.

158. (i) Jedná se tedy v zásadě o principiální námitku, dle níž má být podstata zákona natolik zmatečná, že může založit majetkové převody v rozporu s principy právní jistoty, zcela nad zamýšlený rámec zákona. **Má se jednat především o tvrzení, že „původní majetek“, jak je vymezen v § 2 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb., má představovat prázdnou množinu.** Vadné pojetí zákona, resp. jeho samotná existence, má způsobit, že bude – jako nežádoucí externalita zákona – přesto založeno vlastnické

právo či vyplacena náhrada, toliko však na základě omylu v otázce existence vlastnického práva k církevnímu majetku před rokem 1948.

159. K tomuto pojetí se v zásadě Ústavní soud vyjádřil v předchozích částech, z nichž plyne, že církevní subjekty jako právnické osoby měly zásadně plnou majetkovou způsobilost, v důsledku čehož byly subjektem vlastnického práva k jednotlivým věcem spadajícím do církevního majetku (s výhradou věcí vlastnický náležejících třetím osobám; s výjimkou konkrétních řeholních řádů). Pokud např. „Právně-historická expertiza Univerzity Karlovy v Praze“ v části II hovoří o „*pojmovém omezení vlastnického práva katolické církve účelovostí, tj. určením tohoto majetku jen k cílům kultové činnosti, vyučování a dobročinnosti, neumožňujíc mu sledovat jiné cíle, např. výdělečné*“, jedná se o závěr nepodložený, v rozporu s rozbohem uvedeným výše i s faktickým stavem. Ve vlastnictví církevních subjektů byly tak zcela běžně nemovitosti zemědělské a hospodářské (včetně např. pivovaru či cukrovaru), u nichž je výdělečný (hospodářský) charakter zřejmý. Pokud má navíc toto „*pojmové omezení*“ plynout z čl. 15 zákona č. 142/1867 ř. z., jedná se rovněž o závěr nepodložený, neboť z existence (ústavních) záruk církevní autonomie nelze dovozovat, že vlastnické právo nositelů tohoto práva je „*pojmově omezeno*“ jen pro účely činností chráněných zárukami vnitřní autonomie. Totéž nelze dovozovat ani z obdobných záruk vnitřní autonomie dle současného čl. 16 odst. 2 Listiny.

160. Pokud se jedná o odvolávku na „*teorii veřejného vlastnictví*“, nevyplývalo z výše uvedené literatury, judikatury či praxe, že by před rozhodným obdobím mělo dojít k její realizaci tím způsobem, který by pojmově vyjmul církevní majetek z úpravy vlastnického práva dle o. z. o. a světil jej církevním subjektům výlučně na základě veřejnoprávního titulu (výhradně práva kultová). Kromě uvedeného teoretického rozboru lze poukázat na zcela praktické příklady, které platnost teorií navrhovatelů a vedlejších účastníků vylučují. Je totiž obecně známo, že v zásadě jediným typem nemovitostí, jejichž vlastnické postavení nebylo protiprávními akty komunistického režimu dotčeno (až na známé výjimky), byly právě kostely, kaple, modlitebny a podobné objekty sloužící výkonu kultu, ačkoliv právě tyto podléhaly intenzivní veřejnoprávní regulaci coby *věcí veřejných*. Pokud by byla platnou teze, že církevní subjekty ve vztahu k nim nebyly vlastníky (s ohledem na samostatnou právní subjektivitu kostela), nýbrž pouze držitelé, uživatelé, správci apod., nelze pak vysvětlit skutečnost, že je právní řád i praxe za vlastníky v době rozhodného období až dosud považovaly a považují, ačkoliv od počátku rozhodného období prokazatelně nedošlo k převodu (přechodu) vlastnického práva na tyto subjekty (jako tomu bylo ve vztahu k jiným nemovitostem zákonem č. 298/1990 Sb.).

161. **Proto lze v případě realizace nároků oprávněných osob na vydání věci podle zákona č. 428/2012 Sb. hovořit v pravém slova smyslu o obnově vlastnického práva, jak jej chápal dřívější o. z. o. a nynější občanský zákoník.** Nad rámec uvedeného je možno podotknout, že navrhovatelé a vedlejší účastníci nepředložili ani takovou argumentaci, proč by zákonodárce, sleduje rozličné cíle a účely, nemohl (teoreticky) zmírňovat křivdy spáchané komunistickým režimem v rámci úpravy širšího postavení oprávněných osob do budoucna vydáním určitých věcí, které v minulosti nebyly ve vlastnictví dotčeného subjektu. Je možno například odkázat na zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, kdy stát při obnově územní samosprávy převedl na obce vlastnictví k nemovitostem v mnohem širším rozsahu, než tvořilo tzv. historické vlastnictví obce.

162. (ii) Druhý koncepční přístup obsažený v návrzích navrhovatelů a vedlejších účastníků nesprávně vychází z předpokladu, že právní úprava účinná k 25. 2. 1948 byla směřována výhradně proti církvím samým, jejich majetkovým zájmům, že se jednalo o taková omezení, kdy stát měl z hlediska dlouhodobého již určitým způsobem nakročeno k vyvlastnění církevního majetku a jeho odejmutí církvím, a to na základě postupného veřejnoprávního převzetí. Na pozadí intenzivní veřejnoprávní regulace správy církevního jmění a omezení hlavních dispozic s církevním majetkem se jim jeví jako nespravedlivé (resp. protiústavní), aby církve v dnešních právních podmínkách zastávaly výhodnější právní postavení než k 25. únoru 1948, kdy vůči nim stejně intenzivní veřejnoprávní regulace směřována není. Zcela však přehlízejí, že v dobovém kontextu byla ona veřejnoprávní úprava (zejména ohledně majetkových dispozic, ale i v řadě dalších aspektů) chápána jako privilegium (v právním slova smyslu), které dávalo církvím, nyní zvláště katolické církvi výhodnější postavení. Zákon č. 50/1874 ř. z. pak výslovně v § 38 hovořil o „ochraně“, což mělo zrcadlit zájem státu na zachování církevní činnosti (což se pak prolíná judikaturou i literaturou). Tím pochopitelně nemá být řečeno, že se jednalo o dobu po faktické či právní stránce ideálních vztahů mezi státem a církví, avšak i před rokem 1948 byly státem uznány základní prvky vnitrocírkevní autonomie. Pokud však vedlejší účastníci 1) dovozují, že po 1. 11. 1949 se „*nový stav státního majetkového práva katolické církve ... lišil od práva rakouského a meziválečného jen minimálně a jeho koncepce byla svojí logikou úzce spjata s předchozím vývojem*“, jedná se o závěr poměrně cynický s ohledem na současnou úroveň poznání o charakteru a praxi komunistického režimu v Československu, kdy o vnitrocírkevní autonomii nemohlo být řeči. Ústavní soud již v minulosti podotkl, že „*tzv. hospodářské zabezpečení církví bylo od počátku koncipováno jako jeden z instrumentů odstranění hospodářské nezávislosti církví a náboženských společností, s přímým úmyslem nikoliv náboženskou svobodu naplňovat, nýbrž ji potírat prostřednictvím přímé exekutivní kontroly náboženského života a ekonomického útlu*“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 102).

163. Odstranění (v současném pohledu intenzivně omezující) veřejnoprávní regulace po roce 1989 pak vedlejší účastník 1) považuje za takovou skutečnost, která znemožňuje obnovu vlastnického práva, resp. zakládá protiústavnost. K hodnocení této druhé argumentační koncepce je především nutno připomenout, že s účinností od 8. 2. 1991 byla prostřednictvím Listiny základních práv a svobod v rovině ústavního práva přelomově zaručena náboženská svoboda a církvím přiznána v čl. 16 odst. 2 vnitřní autonomie, pod níž judikatura Ústavního soudu a ESLP podřazuje různé aspekty života církví, včetně určitých prvků hospodářské autonomie (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 104). Zároveň byl přijat čl. 11 odst. 1 chránící vlastnictví, dle něhož každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Hlavní prvky státní kontroly církví a náboženských společností, jak byly vykládány a aplikovány před rokem 1989, se tak dostaly do zásadního rozporu s nově realizovanou ideou materiálního právního státu, jehož nosným prvkem je úcta k základním právům a demokratickým hodnotám, jak se v západní společnosti utvářely. Uvedenou úpravu státní ingerence do hospodářských záležitostí církví a náboženských společností, na niž vedlejší účastník 1) po 1. listopadu 1949 odkazuje, představoval § 10 zákona č. 218/1949 Sb., dle něhož především „*[s]tát dozírá na majetek církví a náboženských společností*“ a „*[j]akékoliv zcizení nebo zavazení majetku církví a náboženských společností vyžaduje předchozího souhlasu státní správy*.“ Toto ustanovení však bylo demokratickým zákonodárcem zrušeno již zákonem č. 165/1992 Sb., kterým se zrušují

některé právní předpisy z odvětví kultury, s účinností od 15. dubna 1992 pro území České republiky, resp. federálním zákonem č. 522/1992 Sb., kterým se mění zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění zákona č. 16/1990 Sb., s účinností od 20. listopadu 1992. Důvodová zpráva k tomuto druhému kroku uvádí, že od aplikace citovaného ustanovení upustila, zrušení má být tedy snahou o „*depuraci*“ právního řádu (patrně uvedení do souladu celkových nových poměrů s textem zákona), s tím, že zvláštní kontrolu nakládání s prostředky není třeba zavádět. V náhledu vedlejšího účastníka 1) je to pak právě zrušení ustanovení § 10 zákona č. 218/1949 Sb., tedy zrušení „*státního dozoru*“, které mělo zapříčinit nemožnost (protiústavnost) majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Z důvodové zprávy k zákonu č. 522/1992 Sb. však takový úmysl zákonodárce, kterým by mělo být znemožnění budoucího zmírnění majetkových křivd, vyčíst nelze, a ani Ústavní soud uvedený krok tímto způsobem nevykládá. Při zrušení § 10 zákona č. 218/1949 Sb. zákonodárce jednal s vědomím existence blokačních paragrafů, které předvíдалy přijetí zvláštních zákonů ohledně církevního majetku v budoucnu (zejm. § 29 zákona č. 229/1991 Sb.), přičemž nikde není zachycen ani náznak úvahy, dle které by se tato blokační ustanovení stala obsoletními, neboť restituce zvláštním zákonem (resp. jiná úprava majetkových vztahů mezi státem a církvemi) již nebude po zrušení § 10 zákona č. 218/1949 Sb. ústavně přípustná. Odstranění státního dozoru nad církvemi a náboženskými společnostmi bylo naopak konkrétním provedením ústavních záruk čl. 11 a 16 Listiny. Je nutno připomenout, že uvedený náhled již Ústavní soud vyjádřil i ve své judikatuře, když nálesem sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.) zrušil § 27 odst. 5 větu druhou v části „*a dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti*“ zákona č. 3/2002 Sb., neboť restrikci účelu církve nebylo možno podřadit podle čl. 16 odst. 4 Listiny a z hlediska ochrany vlastnického práva byla v rozporu rovněž s čl. 11 odst. 1 Listiny. V jiné rovině se k ústavní relevanci hospodářské autonomie církví vyjádřil nálezný sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 104. Dozor státu na majetek církví ve smyslu § 10 zákona č. 218/1949 Sb., ve znění účinném do 19. listopadu 1992 (resp. do 14. dubna 1992), je tak nepochybně vyloučen zárukami základních práv dle čl. 11 odst. 1 a čl. 16 odst. 2 Listiny. Pokud se však přesto vedlejší účastníci tohoto státního dozoru dovolávají a činí z jeho absence zásadně negativní (a z hlediska dosažené úrovně právního státu překvapivé) právní vývody ve vztahu k oprávněným církvím a náboženským společnostem, dostává se jejich námitka do přímého rozporu s ustanovením čl. 3 odst. 3 Listiny, dle něhož „*[n]ikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod*“. Skutečnost, že Listina představuje dosud nejširší – a nikoliv jen formální – katalog základních práv a tato jsou pod ochranou soudů a Ústavního soudu, nemůže jít v otázce obnovy vlastnického práva oprávněným subjektům k tíži. V tomto smyslu již Ústavní soud ostatně traktoval (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 106), že „*[z]a nepřijatelný považuje Ústavní soud ten názor, dle něhož by (z historického pohledu) široce pojatá svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, jak plyne z českého ústavního pořádku a z mezinárodních standardů a jak je pod ochranou obecných soudů a Ústavního soudu, měla ospravedlňovat určitou nižší úroveň ekonomické samostatnosti církví a náboženských společností. Tedy že by snad existence současné vyšší úrovně základních práv a svobod v komparaci se stavem dřívějším (k 25. únoru 1948) mohla sloužit jako argument pro nepřiznání majetkového vyrovnání*“. V tomto kontextu jsou proto myšlenkové konstrukce navrhovatelů a vedlejších účastníků, kdy přijetí Listiny a zrušení § 10 zákona č. 218/1949 Sb. mělo zbavit církevní subjekty možnosti podílet se na zmírnění majetkových křivd, poměrně

paradoxní právě s ohledem na smysl a účel Listiny a záruky základních práv, které obsahuje.

164. I v rovině jednoduchého práva, zejm. dosavadních restitučních předpisů, je požadavek vedlejšího účastníka 1) nepřipadný, neboť ve vztahu k žádné oprávněné osobě (restituentovi) nebyl vznesen požadavek obnovy tehdejších veřejnoprávních omezení (které již nejsou součástí právního řádu). Vlastnické právo bylo obnovováno za současných právních podmínek. Vedlejší účastník 1) (bod 10) se proto mýlí, pokud tvrdí, že církevní subjekty (oprávněné osoby) „*jsou oprávněny disponovat se svým majetkem zcela volně*“, ve smyslu veřejnoprávní regulace, nebera v úvahu, že na všechny současné vlastníky (jakékoliv fyzické či právnické osoby, církevní subjekty nevyjímaje) dopadá určitá veřejnoprávní regulace, omezení výkonu vlastnického práva, které odpovídají současným potřebám společnosti (srov. zcela namátkou obsáhlý komplex norem práva životního prostředí, intenzitu památkové ochrany či rozsah zdanění), přičemž zvláštní současnou veřejnoprávní regulaci představuje právě zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který upravuje úzce vymezené účely církví a náboženských společností a církevních právnických osob, včetně např. omezení podnikání (§ 15a odst. 4, § 27 odst. 5). Jakékoliv omezení základních práv zaručených čl. 11 či 16 Listiny však musí naplnit podmínky veřejného zájmu ve smyslu limitačních klauzulí Listiny, to pro případ, že navrhovatelé či vedlejší účastník 1) cítí potřebu takového legislativního postupu. Skutečnost, že ve vztahu k církevním subjektům již není možná obnova protiústavního státního dozoru, neboť jim ústavodárce přiznal v Listině širší oprávnění, však nemůže jít k jejich tíži.

165. Pokud by veřejnoprávní regulace, a zvláště pak její odstranění, měla mít jakékoliv fatální důsledky pro existenci vlastnického práva, čehož se vedlejší účastník 1) dovolává, je nutno poukázat příkladmo na samotný tzv. blokační paragraf § 29 zákona č. 229/1991 Sb., který po dobu více než dvaceti let omezoval vlastníky s jakoukoliv dispozicí s blokovaným pozemkem, pod sankcí absolutní neplatnosti, a představoval tak mimořádně silnou veřejnoprávní regulaci. Zrušením tohoto ustanovení však původní vlastníci získali dispoziční práva zpět, aniž by tato skutečnost mohla být kritizována jako nepřipustné nabytí nových práv od státu. Je pak lhostejno, zda ke zrušení veřejnoprávní regulace došlo v době trvání vlastnictví (výše uvedený příklad nepřerušeno vlastnictví kostelů) či před nabytím vlastnictví na základě restitučního zákona. Oba případy reflektují zánik veřejného zájmu na takové regulaci (vůli zákonodárce).

X/h

Posouzení ostatních námitek

166. Pokud navrhovatelé namítají, že zákon o vyrovnaní s církvemi „*ohrožuje samotné základy České republiky, poráží myšlenky otců zakladatelů Československé republiky, vytváří neodůvodněnou materiální základnu pro pravicové politické síly z prostředků všech*“ a „*narušuje ... ekonomickou a právní stabilitu České republiky*“, konstatuje Ústavní soud, že požadavek nemajetnosti církví a náboženských společností, a to ani ve vztahu k hospodářskému majetku, není v českém ústavním pořádku obsažen.

Argument „*myšlenkami*“ první republiky může mít relevanci toliko v kontextu hodnotového étosu preambule Ústavy, která hovoří o „*dobrých tradicích ... československé státnosti*“. Ústavní soud má naopak za to, že vyvlastnění *veškerého* hospodářského majetku církví a náboženských společností, jak k němu došlo po 25. únoru 1948, součástí uvedených *dobrých* tradic zjevně není, tím méně se jedná o „*základ, na němž by stála naše vlast*“. Navrhovatele lze naopak odkázat na – ústavně relevantní – doktrínu hodnotové diskontinuity s komunistickým režimem, kterou Ústavní soud přijal již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), jímž byl zamítnut návrh na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu.

167. Pokud se jedná o pojetí výkladu úseku českých dějin v podkap. 5.4 návrhu, nepovažuje Ústavní soud tuto pasáž za jakkoliv právně významnou pro posouzení ústavnosti zákona č. 428/2012 Sb., neboť obsahuje interpretaci historických skutečností přesahujících rozhodné období o 700 let, přičemž je nutno připomenout samozřejmou skutečnost, že žádný z restitučních předpisů po roce 1989 nebyl založen na obnově právních vztahů či nápravě domnělých křivd vzniklých hluboko v historii, a jakýkoliv soudní přezkum těchto skutečností je fakticky a právně zcela vyloučen.

168. Rovněž tvrzení navrhovatelů o „*posilování pravicových sil*“ není pro posouzení ústavnosti zákona o vyrovnání s církvemi rozhodné. Stran námitky ekonomické destabilizace České republiky navrhovatelé nepřekládají žádné důkazy, dle nichž by finanční náhrady v kumulaci s příspěvkem dle § 17 zákona o vyrovnání s církvemi, s ohledem na mechanismus splátek, měly mít ústavně relevantní vliv na státní rozpočet či hospodaření státu. Z dosavadní judikatury Ústavního soudu, která se dotýkala hospodářských otázek a státního rozpočtu, plyne, že ústavně relevantní ohrožení státu plynoucí z (agregované) výše výdajů státu podle zákona o vyrovnání s církvemi není myslitelné, a to nyní zvláště v kontextu částek, které měl stát vyplácet do 31. prosince 2012 na základě zákona č. 218/1949 Sb., či částek, které stát na tzv. hospodářské zabezpečení církví a náboženských společností skutečně vyplácel. Bezprostřední zmenšení majetku na straně státu je přitom pojmovým znakem dosavadního restitučního zákonodárství, nikoliv nežádoucí externalitou.

169. Uvádí-li vedlejší účastník 1) že oprávněné osoby nemají „*subjektivní právo*“ k majetku vymezenému v § 2 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb., je nutno připomenout, že restituční nárok je z povahy věci subjektivním právem, který je založen teprve restitučním zákonem. Na tomto principu bylo arcit' založeno dosavadní restituční zákonodárství. V tomto směru Ústavní soud odkazuje na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, v němž vyložil svůj náhled na účinky, které přijetí restitučních zákonů mělo na existenci případných trvajících subjektivních práv k původnímu majetku. Nahlíženo optikou stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 je totiž jakékoliv vydání věci v restitučním procesu terminologií vedlejšího účastníka 1) „*darem*,“ tedy bezúplatným převodem vlastnického práva k věci (příp. náhrada) z vlastnictví státu. V tomto ohledu se tedy jedná o pojmový znak restitučního zákonodárství. S ohledem na účel restitučního zákonodárství v historickém kontextu, jeho důvody a širší záměr zákona provést majetkovou odluku mezi státem a církvemi, nelze hovořit o „*daru*,“ neboť právně tento charakter žádný z upravených majetkových převodů nemá. Pokud snad má vedlejší účastník 1) na mysli existenci majetkových nároků označovaných v judikatuře Ústavního soudu a ESLP jako legitimní očekávání, týká se tato námitka stavu před

přijetím napadeného zákona, a nikoliv zákona samotného. V tomto Ústavní soud odkazuje na svoji výše rekapitulovanou judikaturu.

170. Takový výklad čl. 2 odst. 1 Listiny (náboženská neutralita státu), že záměrem ústavodárce bylo vyloučit majetkové vyrovnání mezi státem a církvemi, by byl v rozporu se zárukami plynoucími z čl. 11 odst. 1 a čl. 16 odst. 2 Listiny, jak je Ústavní soud vyložil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a nálezech dalších.

171. V rovině obecných výhrad vůči zákonu, které byly založeny na poukazech na právní úpravu církevního jmění k 25. únoru 1948, tedy Ústavní soud shledal, že námitky jsou založeny na nesprávných východiscích. K rozhodnému datu 25. 2. 1948 právní řád ani judikatura nevyklučovaly existenci vlastnického práva k věcem spadající pod tehdejší pojem „církevního jmění“, tím méně existenci vlastnického práva na straně církevních právnických osob. Obnova vlastnického práva, resp. kompenzace jako metody zmírnění majetkových křivd tedy nejsou v případě zákona č. 428/2012 Sb. právně ani ústavně vyloučeny, stejně jako nebyly vyloučeny v dřívějším restitučním zákonodárství. Pokud je v návrzích zdůrazňováno, že subjekty vlastnického práva byly jednotlivé církevní subjekty (institute), nikoliv církev jako celek, tak současné právní náhledy i praxe, resp. samotný zákon č. 428/2012 Sb. z této koncepce nepochybně vychází (rovněž zákony dřívější, srov. konstrukci zákona č. 298/1990 Sb. či rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 3 Cdo 228/93 ze dne 4. 5. 1994, dle něhož Církev římskokatolická – její organizační složka nadaná právní subjektivitou, již bylo odňato vlastnické právo k nemovitostem způsobem uvedeným v § 1 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, je oprávněnou soukromou právnickou osobou podle tohoto zákona).

172. V této rovině je tedy možno učinit dílčí závěr, že systémové námitky vůči zákonu jako celku nejsou důvodné. Nadto je znovu možno vyslovit závěr, že ústavní pořádek zákonodárci nebrání zmírňovat majetkové křivdy i na jiných právech než na právu vlastnickém či jinými metodami než jako *restitutio in integrum stricto sensu*.

XI.

Posouzení ústavnosti naturální restituce (§ 1–14 zákona o vyrovnání s církvemi)

XI/a

K § 1 (předmět úpravy)

173. Z podání navrhovatelů a vedlejších účastníků není zcela zřejmé, které námitky se přímo váží k ustanovení § 1 zákona o vyrovnání s církvemi. Uvedené ustanovení vymezuje předmět úpravy a tzv. rozhodné období.

174. Ve vztahu k předmětu úpravy, kterou je zmírnění některých majetkových křivd a vypořádání vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi, totiž navrhovatelé a vedlejší účastník 1) vznesli toliko obecné námitky

v tom duchu, že k majetkovým křivdám nemohlo ve vztahu církvím, zvláště církvi katolické, pojmově dojít, neboť církevní jmění nebylo v jejím vlastnictví. K této námitce se Ústavní soud již vyjádřil v předchozí části. Co se pak týče námitky vedlejšího účastníka 1), že zákon „zastírá“ důvody právní úpravy, poukazuje Ústavní soud právě na ustanovení § 1, rovněž pak na preambuli zákona o vyrovnání s církvemi, která hovoří o snaze „*vypořádat majetkové vztahy mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi jako předpoklad plné náboženské svobody a umožnit tak obnovením majetkové základny církví a náboženských společností svobodné a nezávislé postavení církví a náboženských společností*“, a rovněž na obsáhlou důvodovou zprávu a parlamentní diskuzi. V kontextu informací, které vedlejší účastník 1) o obsahu zákona mohl v průběhu legislativního procesu získat, se pak již nejeví jako překvapující, že zákon směřuje k „*ekonomické odluce*“ církví od státu, přičemž normativní vymezení předmětu zákona tomuto cíli nijak neodporuje (naturální restituce, finanční kompenzace, přechodné období, zrušení zákona č. 218/1949 Sb.). Že by právě tento účel měl být protiústavním, navrhopatelé ani vedlejší účastník 1) netvrdí. Pokud by se mělo jednat o eventuální námitku, že „*restituční zákon*“ musí sledovat pouze cíle zmírnění majetkových křivd, a nikoliv cíle jiné, poukazuje Ústavní soud na širší účel např. zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, jehož cílem bylo „*upravit vlastnické vztahy k půdě v souladu se zájmy hospodářského rozvoje venkova i v souladu s požadavky na tvorbu krajiny a životního prostředí*“, nikoliv toliko zmírnění majetkových křivd. Z ústavního pořádku neplyne, že by restituční zákon nemohl zároveň upravovat právní vztahy do budoucna.

175. Z hlediska samotného cíle právní úpravy je nutno zopakovat, že zmírnění majetkových křivd bylo Ústavním soudem opakovaně posouzeno jako ústavně žádoucí a interpretováno extenzivně ve prospěch oprávněných osob. V tom je arcit' možno odkázat na výše uvedenou rekapitulaci zásad restituční judikatury. Pokud je dalším cílem vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi, jedná se o naplnění požadavků plynoucích z čl. 1 Ústavy, čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, výrok II, body 72–91). Je-li pak rovněž cílem úpravy takové nastavení (budoucích) ekonomických vztahů mezi státem a církvemi, které vytvoří předpoklad plné náboženské svobody a nezávislosti církví a náboženských společností na státu prostřednictvím obnovy jejich majetkové základny, jedná se o formu naplnění požadavku plynoucího především z čl. 16 odst. 1, 2 Listiny (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, výrok II, body 92–107). Zákon č. 428/2012 Sb. je potom v tomto smyslu – v rozhodných ustanoveních – parametrickým vyjádřením uvedených cílů. K související námitce vedlejšího účastníka 1) je nutno podotknout, že není pravdivé tvrzení, že dřívější restituční zákony zmírňovaly pouze některé křivdy spáchané komunistickým režimem, zatímco zákon č. 428/2012 Sb. má zmírňovat všechny křivdy spáchané na církevních subjektech. Přístup zákonodárce k restitucím byl a je fakticky limitován existencí a stavem věci, jejímž odebráním byla způsobena majetková křivda (ve vztahu k tomu možnou důkazní situací apod.). Pravidelnou definiční součástí restitučních předpisů je, že věcná působnost je vymezena primárně ve vztahu nemovitostem, výjimečně k věcem movitým. Tento princip je splněn i u zákona č. 428/2012 Sb. Pojem zmírnění některých majetkových křivd naopak vyjadřuje faktickou nemožnost zmírňovat nesporné a nepochybné majetkové a jiné křivdy další, nad rámec věcného vymezení v příslušných zákonech (finanční hotovost, cenné papíry, pohledávky, ale i křivdy nemajetkové, promítající se do lidských životů a osudů). Tento rámec zákon č. 428/2012 Sb. nepřekračuje a pochopitelně nenahrazuje „všechny“ křivdy, jak tvrdí vedlejší účastník 1), nýbrž toliko křivdy majetkové ve vztahu k nemovitému majetku, nikoliv k

finančním prostředkům, ušlému zisku, nevykonávaným patronátním povinnostem apod., což plyne z rozsahu restitučních titulů v ustanovení § 5, který koresponduje s předchozími restitučními zákony.

176. Otázka vymezení tzv. rozhodného období nemá – jak vyplývá rovněž z dosavadní judikatury Ústavního soudu – ústavněprávní relevanci, neboť se jedná o rozhodnutí politické, a jeho stanovení tak není věcí ústavního přezkumu. V zásadě platí, co Ústavní soud ve vztahu ke stanovení rozhodného období uvedl v dřívějších nálezech [např. sp. zn. Pl. ÚS 45/97 ze dne 25. 3. 1998 (N 41/10 SbNU 277; 79/1998 Sb.)]: „*Základní zákonnou podmínku představuje právě přechod věcí na stát v tzv. rozhodném období, které v napadeném ustanovení zákonodárce vymezil. Jeho počátek určil datem 25. 2. 1948, tedy datem nástupu režimu, který již zcela vědomě, programově a trvale porušoval principy právního státu.*“. V tomtéž duchu srov. stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05, přičemž ani eventuální „*prolomení*“ (myšleno stanovení dřívějšího data počátku rozhodného období) není při výslovné úpravě v restitučním zákoně vyloučeno (zákon 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., přijatý na základě zmocnění obsaženého v § 7 zákona č. 229/1991 Sb.). Konkrétní námitky ke stanovení rozhodného období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 návrhy neobsahují. Postačí proto pouze poukázat na zcela shodnou právní úpravu v dřívějších restitučních a rehabilitačních zákonech: § 4 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb.; § 1 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích; § 2 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, apod.

XI/b

K § 2 (původní majetek)

177. Rovněž není zřejmé, jaké konkrétní námitky se vztahují k ustanovení § 2 jako celku. Pokud se jedná o vymezení „*původního majetku*“ církví a náboženských společností, je tento věcný rozsah rovněž plně v kompetenci zákonodárce, který je rovněž oprávněn i přes toto vymezení, i při uplatnění výzvy k vydání věci, v případě existence veřejného zájmu věc nevydat (§ 8). K dobovému pojmu „*církevní jmění*“ a jeho vztahu k odlišnému pojmu „*původní majetek*“ se Ústavní soud již vyjádřil výše.

178. Navrhovatelé namítají, že vymezení zahrnuje majetek, resp. věci, které církevním subjektům toliko „*příslušely*“, čímž má být myšlen jiný vztah než vlastnické právo. Důvodová zpráva a vyjádření vlády uvádějí, že definice původního majetku zahrnuje kromě věcí i „*majetková práva a jiné majetkové hodnoty, včetně spoluvlastnických podílů,*“, o nichž právní terminologie nehovoří jako o předmětu vlastnictví, nýbrž tak, že určitému subjektu přísluší. Zejména je poukazováno na restituční titul dle ustanovení § 5 písm. g), a to odmítnutí dědictví v dědickém řízení, pokud k odmítnutí dědictví došlo v tísni. Konkrétní argument navrhovatelů v tom smyslu, že pojem byl zařazen s ohledem na údajnou absenci vlastnického práva na straně (katolické) církve, byl vypořádán výše.

179. Ústavní soud nemohl přehlédnout, že souvětí uvedené v ustanovení § 2 písm. a) je významově přetížené a výčet v § 2 písm. a) zahrnuje pod vztah „*příslušení*“

rovnocenně věci i práva, bez bližší diferenciacie. Právní řád tehdejší ani současný nezná právní vztah „*příslušení*“, který by byl druhem (věcného) práva.

180. Ve věci však především odpadá základní námitka navrhovatelů i vedlejších účastníků, že církevní subjekty nemohly být pojmově vlastníky (toliko veřejnými uživateli) věcí z původního majetku, jak je vymezen v § 2 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. Pojem „*příslušely*“ proto ani nemůže dopadat na vztahy plynoucí z „*veřejného vlastnictví*“ k církevnímu majetku, neboť takový institut dobové právo neznalo.

181. Přesto nelze vyloučit, že výklad citovaného ustanovení se může jevit v aplikační praxi nezřetelným. Nejedná se však o nejasnost, kterou by nebylo možno překlenout interpretací, jak je naznačena důvodovou zprávou. Tedy, že ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. je možno vykládat pouze tak, že nezahrnuje věci, které byly v okamžiku majetkové křivdy prokazatelně ve vlastnictví třetích osob (typicky soukromé kaple, k nimž existovala veřejnoprávní dispozice na straně církve). Pojem „*příslušely*“ pak bude vztažen toliko k „*majetkovým právům a jiným majetkovým hodnotám, včetně spoluvlastnických podílů*“, a nikoliv již k „*věcem*.“ Dosavadní restituční předpisy jsou ostatně založeny na zásadě obnovy vlastnického práva, a nikoliv obnovy dobových veřejnoprávních vztahů. Výklad § 2 písm. a) v souvislosti s § 5 zákona č. 428/2012 Sb. naopak do pojmu původního majetku musí zahrnout i ty věci, ve vztahu k nimž byla aktem veřejné moci způsobena majetková křivda, jak je zákonem definována. Uvedené dopadá především obecně na restituční skutkové podstaty založené na protiprávním znemožnění ujmout se fakticky či právně vlastnických práv, například na ustanovení § 5 písm. g), dle něhož se za majetkovou křivdu považuje odmítnutí dědictví v dědickém řízení, pokud k odmítnutí dědictví došlo v tísní.

182. Uvedený výklad je pak zcela v souladu s dosavadním restitučním zákonodárstvím, dle něhož do věcné působnosti (analogicky k vymezení původního majetku) zákonů spadaly právě i ty věci, ve vztahu k nimž oprávněné osobě vznikla zákonem definovaná majetková křivda, a to aniž by uvedené zákony v tomto ohledu definičně rozlišovaly mezi „*právem*“ a „*věcí*“. Konstrukce zákona č. 87/1991 Sb., který v § 6 odst. 1 písm. h) obsahuje např. rovněž obdobný restituční titul („*odmítnutí dědictví v dědickém řízení, učiněného v tísní*“), a to aniž by § 3 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb. rozlišoval mezi věcmi a právy („*jejíž věc přešla do vlastnictví státu*“). V aplikační praxi nedůsledná terminologie zákona č. 87/1991 Sb. v tomto bodě nepůsobí problémy. Obdobné platí i pro § 6 odst. 1 písm. l) zákona č. 229/1991 Sb. ve spojení se slovy „*jehož půda, budovy a stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, přešly na stát*“ v ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb. (zájmeno „*jehož*“ rovněž implikuje vlastnictví). V tomto ohledu je zřejmé, že ustanovením § 2 písm. a) nedošlo k rozšíření věcné působnosti zákona oproti dřívějším restitučním principům a nebyl ani shledán ústavní důvod pro derogaci části tohoto ustanovení.

183. Skutečnost, že § 2 zákona o vyrovnání s církvemi neobsahuje širší definici původního majetku, který by zahrnoval i majetek určený na humanitární účely jiných subjektů, jak požadují navrhovatelé v odst. 29 d), je zcela irelevantní pro ústavnost zákona a jeví se jako zcela nesouvisející s předmětem právní úpravy. Námitka v odst. 29 e), která je založena na faktu, že zákon č. 229/1991 Sb. se nevztahoval na církve a náboženské společnosti, opomíjí, že se jedná se o konstatování obecně známé skutečnosti, která plyne z konstrukce zákona, zejména z ustanovení § 29, které právě přijetí zákonů o majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské

společnosti, řády a kongregace, předjímá. Přesvědčivá argumentace, proč právě ve vztahu k „nezastavěné půdě“ by měla být naturální restituce protiústavní, tedy v čem spočívá její zvláštní ústavní status (veřejný zájem, zvláštní ochrana), pro nějž by nemohla být vydána právě církevními subjekty, chybí. Pokud je tento závěr vystaven pouze na úvaze, že pokud zákon č. 229/1991 Sb., resp. kterýkoliv předchozí restituční zákon, neučinil církevní subjekty oprávněnými osobami, nemůže tak již učinit žádný jiný zákon, jedná se o výklad mimo rámec racionálního diskursu. Pokud se jedná o námitku, že jiným právnickým osobám „nezastavěná půda“ rovněž nebyla vydávána, navrhovatelé zcela pomíjí faktický stav, kdy Československý červený kříž či tělovýchovné organizace nebyly srovnatelnými pozemkovými vlastníky zemědělských či lesních pozemků ani tak nebyly koncipovány.

184. Nelze totiž nikterak dovodit, že vydáním jednoho právního předpisu by byla vůle zákonodárce zmírňovat majetkové křivdy konzumována. V opačném případě by pak například i zákon č. 87/1991 Sb., vydaný zejména pro fyzické osoby, jako nepřímé pokračování ve vztahu k zákonu č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, ve znění pozdějších předpisů, měl mít rovněž povahu zákona protiústavního. Obdobné platí ve vztahu k námitkám 29 f), h), i) a j). K náhledu, že přijetím restitučního zákona jsou všichni ostatní „*restituenti*“ (navrhovatel má však patrně na mysli všechny ostatní osoby nad rámec osob oprávněných) protiústavně diskriminováni, viz úvahy k povaze rovnosti výše. Při tomto náhledu by byl protiústavním jakýkoliv restituční zákon. Zákonodárce ostatně nikdy neměl na mysli záměr vyvolat mezi jím zvolenými oprávněnými osobami závist a nepřejícnost ani nemínil postupným vydáváním restitučních předpisů „*uspokojené*“ oprávněné osoby přivést do tábora oněch, kteří se dovolávali „*restituční tečky*“. *Ex favore restitutionis* naopak vyplývá zásada: „*Přej a bude ti přáno.*“ K tvrzené absenci „*úplného vlastnictví*“ viz výše. Navrhovateli není vysvětleno, na čem je založena úvaha, že je žádoucí toliko vydání „*velmi malého počtu restituovaných objektů*“, neboť tato skutečnost má bránit „*soudním sporům potenciálních restituentů*“. Zkušenost justice z 90. let je přesně opačná. Právě v situaci, kdy osoba nebyla zařazena mezi osoby oprávněné (resp. požadovaná věc nespádala do věcné či časové působnosti), byly žaloby podávány.

185. Pokud jako dílčí námitku vůči ustanovení § 2 písm. a) navrhovatelé tvrdí, že „*církevní organizace bývala jako vlastník zapisovaná s poznámkou Sine presentato, přičemž žádnému jinému subjektu s takovouto poznámkou se majetek nevydával, protože nebylo prokázáno jeho vlastnictví*“ [odst. 27 a)], neboť se mělo jednat o „*zápis bez písemného podkladu*“ (odst. 47), je tato úvaha nepřipadná hned v několika rovinách. Navrhovatelé nesprávně uvádějí, že uvedená poznámka (správně: *sine praesentato*) značila „*zápis bez písemného podkladu*“. Takto svévolný postup rakouských úřadů (resp. knihovních soudů) je však v zásadě vyloučen a navrhovatelé jej ani ničím nedokládají. Dotčený řádek zápisu v pozemkové knize totiž zahrnoval „*den a rok podání, jakož i jeho číslo exhibitní*“ (Čečetka, V. J. Všeobecný knihovní zákon ze dne 25. července 1871 č. 95 ř. z. se stanoviska praxe. Praha, 1891, s. 26). Údaje přenášené ze starších zemských desk, které jinak měly obdobnou údajovou strukturu, případně jiných veřejnoprávních evidencí, však nebyly vkládány na základě návrhů jednotlivých vlastníků, nýbrž přenosem těchto údajů. Do úvodní kolonky zápisu se potom uvádělo „*Sine praes. et N. Exh.*“, tedy „*bez data podání a čísla exhibičního*“. Zápis byl proveden právě výhradně na základě písemných podkladů (zápisů, listin, protokolů apod.), které zohledňovaly faktický právní stav, nikoliv však na základě návrhu

účastníka. Je potom zcela nepodloženým tvrzení navrhovatelů, že údaje z pozemkových knih nejsou průkazným údajem o vlastnictví, neboť je zřejmé, že uvedená poznámka *sine praesentato* nebyla určena specificky pro církevní subjekty, a už vůbec nevypovídala nic o obsahu či „věrohodnosti“ zapisovaného údaje. Konečně není nijak podloženo tvrzení, že by oprávněným osobám podle předchozích restitučních zákonů neměl být vydáván majetek, který byl do pozemkových knih zapsán přenosem údajů ze starších evidencí, a není ani zřejmé, z jakého důvodu by tomu tak mělo být. V případě omylů při zápisech měl pochopitelně skutečný vlastník možnost soudní ochrany, k tomuto postupu je však obecně možno poznamenat, že námitky měly být vzneseny již před více než sto lety, nikoliv nyní.

XI/c

K § 3 (oprávněné osoby)

186. K argumentaci o obecném zpochybnění postavení právnických osob v restitučním procesu, a to jako osob oprávněných, odkazuje Ústavní soud na dosavadní restituční zákony, v nichž právnické osoby toto postavení měly, aniž by to vyvolalo jakékoliv ústavněprávní otázky. V tomto tedy není zákon č. 428/2012 Sb. nikterak ojedinělým (bez nároku na úplnost): 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.

187. Pokud se jedná o zpochybnění postavení právě církevních subjektů (a Náboženské matice, s ohledem na výčet v § 3), nelze pojmově zmírnění majetkových křivd ani záměr hospodářské odluky církví od státu realizovat vůči jiným osobám než právě vůči církevním subjektům. Není zřejmé, na základě čeho by měly být právě tyto subjekty vyloučeny, neboť právě k jejich právnímu postavení v otázce vypořádání historického majetku se váží normy již z počátku 90. let (zákon č. 403/1990 Sb., zákon č. 298/1990 Sb., § 29 zákona č. 229/1991 Sb., § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby) a komplex judikatury Ústavního soudu (viz výše). Pokud by platily závěry navrhovatelů (část 5.1), nebylo by možno tyto normy a judikaturu Ústavního soudu v mezích ústavnosti objektivně naplnit, což by bylo s uvedeným časovým odstupem poměrně překvapivé zjištění. V zásadě nadále platí již dříve vyslovené, že „[Ú]stavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci,

a nikoliv Ústavnímu soudu“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006). V tomto ohledu byla námitka založená na tvrzené nerovnosti pravidelnou součástí ústavních stížností osob, jimž z jakéhokoliv důvodu nesvědčil restituční titul (překážka státního občanství, křivda před rozhodným datem apod.).

188. Pokud se jedná o otázku **rovnosti**, jak uvádějí navrhovatelé, na jedné straně oprávněných osob podle zákona č. 428/2012 Sb. a na druhé straně jiných „*humanitárních právnických osob*“, opět není zřejmé, jaké osoby mají na mysli, o jaké nároky se má jednat a z jakého ústavního důvodu by měly být zařazeny právě do zákona o zmírnění některých majetkových křivd a do procesu hospodářské odluky církví od státu. K otázce rovnosti oprávněných osob v oboru restitucí se již Ústavní soud opakovaně vyjádřil, a to např. v případech tvrzené diskriminace na základě podmínky státního občanství. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/96 posuzoval Ústavní soud návrh na zrušení části zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to ustanovení § 3 odst. 1 ve slovech „pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky.“. Návrh byl zamítnut, s tím že (kromě jiného) není v rozporu s principem rovnosti a nediskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž konstatoval, že „*rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy*“ (srov. sp. zn. Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/98 ve věci návrhu na zrušení části zákona o půdě rovněž odkázal Ústavní soud na svou dosavadní judikaturu, dle níž je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytl méně výhod než jiné. Může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty. Takovou veřejnou hodnotou je nepochybně i princip právní jistoty, neboť zásahy do nově vzniklých právních poměrů by pokračujícími změnami signalizovaly i do budoucna stav trvající destabilizace, nehledě na vytváření prostoru pro nové a nové spory o právech již nabytých. Rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/99, vyloučil Ústavní soud, že by úvaha zákonodárce, která rozlišuje restituenty podle objektivního kritéria státního občanství, znamenala protiústavní nerovnost.

189. Zobecněné závěry stran **kritérií pro určení okruhu oprávněných osob** (tedy jejich odlišení od jiných subjektů) jsou aplikovatelné na nyní předloženou věc. Především nelze vážně tvrdit, že vymezení původního majetku církví, záměr zmírnění majetkových křivd způsobených odnětím majetku vyjmenovaným oprávněným osobám, a zvláště pak záměr provést hospodářskou odluku církví od státu, svědčí ještě jiným subjektům než právě těm uvedeným ve výčtu § 3. Tedy, že existují ještě další subjekty, které by v rámci těchto vztahů byly v zaměnitelném postavení. Jedná se o samostatnou právní i ústavněprávní problematiku (kromě čl. 11 jsou ve hře čl. 2 odst. 1, čl. 15, 16 Listiny), přičemž neexistují další subjekty, u nichž by existovalo právně či ústavněprávně shodné postavení. Tímto způsobem – tedy jako samostatnou problematiku – ji Ústavní soud systematicky pojednává (počínaje rozhodnutími sp. zn. II. ÚS 528/02 a sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 a řadou dalších navazujících). Otázka vypořádání historického majetku církví byla od počátku 90. let spojována právě s nutností celkové úpravy vztahu státu a církve. Zákon č. 298/1990 Sb. v tomto představoval pouhé provizorium (sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05). Právě tuto skutečnost Ústavní soud zohlednil, když dal zákonodárci prostor, aby přijal „*právní úpravu*

vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která zohlední objektivní specifika pojednávané materie a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 25), s vědomím komplexnosti a politické rizikovosti dané problematiky. Upustí-li Ústavní soud od výše vyloučeného absolutního chápání rovnosti, potom lze jenom poukázat na objektivní skutečnosti, které dávají racionální základ pro samostatnou právní úpravu, a nikoliv nutně pro právní úpravu, která zahrne ještě další typy právnických osob. Navrácení majetku církvím koresponduje s jejich účelem, tradičními funkcemi a organizační strukturou [v rámci nichž vedlejší účastník 1) nesprávně akcentuje toliko výkon státní správy], protože je tím naplňován předpoklad, aby zákon částečně zmírnil „škody způsobené státem ve vztahu k ústavnímu právu na svobodný výkon náboženství, a nikoliv (primárně) škody způsobené na právu vlastnickém“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 105). K ústavní relevanci těchto otázek viz např. nález sp. zn. I. ÚS 146/03; nález sp. zn. Pl. ÚS 6/02; nález sp. zn. Pl. ÚS 2/06; nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 98; a řadu tam odkazovaných rozhodnutí cizích jurisdikcí. K tomu dále srovnej (odlišné) účely ostatních restitučních zákonů, přičemž zmírnění majetkových křivd ani v ostatních zákonech není účelem výhradním, s ohledem na což byl stanovován i celkový rozsah restitucí a okruh oprávněných osob. „Historická role církví ve společnosti a na veřejnost orientovaný charakter jejich činností je do jisté míry **odlišuje od jiných fyzických či právnických osob** (při zohlednění povahy jejich majetku) a zároveň umožňuje jejich komparaci – co do požadavku nezávislosti na státu – s místními samosprávami (obcemi), které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení (rozuměj: samosprávu)“ – sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 105. Navrhovatelé dále přehlédli skutečnost, že absence právní úpravy, která by vypořádala historický majetek církví, před přijetím napadeného zákona č. 428/2012 Sb. dosáhla intenzity protiústavnosti (Pl. ÚS 9/07, výrok II), a tedy se otázka přijetí právní úpravy ve vztahu k církevním subjektům (z hlediska jejich účelu) stala mimořádně naléhavou. A je nutno rovněž zdůraznit, že výčet oprávněných osob a konstrukce zákona je do značné míry odůvodněna snahou upravit prostřednictvím majetkového vyrovnání budoucí vztah státu a církví odstraněním ekonomické závislosti, kdy došlo ke zrušení zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Přitom eventuální pokračování určité podoby tzv. hospodářského zabezpečení v souběhu s částečnou majetkovou restitucí se sice nejeví jako politicky udržitelné, nikoliv však právně jako vyloučené. Ve vztahu k budoucímu vztahu státu a církví měl zákonodárce širší prostor pro úvahu než ve vztahu k částečnému zmírnění majetkových křivd, kde dosavadní restituční legislativa nabízela určité ustálené či osvědčené postupy.

190. Pokud by platilo hledisko předestřené vedlejším účastníkem 1), musely by být zrušeny postupně všechny restituční zákony, neboť každý z nich dopadal jen na určitou skupinu osob, a všechny zbývající osoby zahrnuty nebyly. Což je nyní namítáno jako protiústavní. Je nutno podotknout, že ani nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, resp. jeho druhý výrok, není založen na argumentu nerovností církevních subjektů ve vztahu k předchozím restituentům. Výše uvedeným nicméně nemá být vyloučena ochrana existujících majetkových nároků či jiných základních práv naznačovaných „*humanitárních právnických osob*“ nebo jiných subjektů, pokud taková věc bude Ústavnímu soudu předložena. Tyto údajné nároky třetích osob však nepochybně nebudou ochráněny odstraněním zákona č. 428/2012 Sb.

191. K jednotlivým částem § 3 nejsou předloženy žádné ústavněprávní námitky, které by vylučovaly uvedené subjekty ze vztahů založených zákonem č. 428/2012 Sb.

Z žádného ustanovení ústavního pořádku neplyne, že by jmenované subjekty nemohly být součástí právních, zvláště majetkoprávních vztahů, resp. že by vůči nim stát nemohl směřovat vypořádání historického majetku církví. Pokud se jedná o námitku, že fyzické osoby tvořící církve a náboženské společnosti dnes již nejsou totožné s věřícími a duchovními k 25. únoru 1948, konstatuje Ústavní soud, že ani v rozhodném období ani dnes není církevní majetek ve vlastnictví jednotlivých příslušníků církve (nepřísluší jim majetkové podíly; zvláště ve vztahu k duchovním srov. charakter obročnictví vyložený výše), a tedy se nejedná o uspokojování majetkových nároků jednotlivých věřících či duchovních ani jejich dědiců, přičemž je naopak zřejmé, že účely a působení církví a náboženských společností, jak se tradičně projevují ve společnosti, přesahují individuální soukromé zájmy jednotlivých věřících. Zároveň se jedná o argument mimořádně cynický s ohledem na to, že řada příslušníků církví v rozhodném období zemřela ne zrovna přirozenou smrtí a církvím obecně lze obtížně přičítat k tíži, že nejsou tvořeny stejnými osobami jako před šedesáti lety.

192. Pokud ustanovení § 3 písm. a), které řadí mezi oprávněné osoby registrované církve a náboženské společnosti, zahrnuje i církev katolickou, k čemuž jako výhradu vedlejší účastník 1) uvádí (s. 8, odst. 9), že se jedná o „*pravý opak*“ tzv. institutové teorie, opomněl již uvést, které ustanovení ústavního pořádku tuto teorii zakotvuje a chrání. Takového ústavního ustanovení není, navíc uvedené ustanovení nedopadá jen na církev katolickou. Tato námitka je proto nedůvodná. Ani v rovině podústavního práva navíc není tvrzená výhrada obhajitelná. Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, přiznal registrovaným (recipovaným) církvím a náboženským společnostem, včetně církve katolické, právní subjektivitu. Pokud tuto skutečnost považuje vedlejší účastník 1) za protiústavní, měl návrhem na zrušení napadnout již příslušná ustanovení zákona č. 308/1991 Sb., nyní zákona č. 3/2002 Sb. Ve své argumentaci tzv. teorií institutovou, navíc předkládá nesprávnou dichotomii. Institutová teorie ve své době považovala, v případě katolické církve, za vlastníky jednotlivé církevní subjekty (církevní právnické osoby), a to na základě dobového práva, neříkala však, že se katolická církev nesmí v hranicích státu právnickou osobou vůbec stát. Tato teorie ležela v kontrapozici k tezi, že vlastníkem církevního majetku na území státu je katolická církev jako celek, přičemž její subjektivita není pro její mezinárodní rozměr odvozena od státu, čehož obávaným důsledkem mohla být představa, že církevní majetek na území státu bude vyloučen z jeho jurisdikce (viz např. opakované důrazy A. Hobzy v publikaci citované výše). Pokud však zákon č. 308/1991 Sb. předpokládal u registrovaných (recipovaných) církví a náboženských společností, včetně církve katolické, právní subjektivitu, nevidí Ústavní soud důvod, proč by tak nemohl učinit; nejedná se každopádně o „*opak*“ teorie institutové, neboť podle zákona č. 308/1991 Sb., nyní zákona č. 3/2002 Sb., je Církev římskokatolická, se sídlem Thákurova 676/3, Praha 6-Dejvice, IČ: 73632848, právnickou osobou podle českého práva. Tyto otázky již byly předmětem ústavněprávního přezkumu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02, kde Ústavní soud předložil ústavně konformní výklad § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., a rovněž pak přehlédl, že teorie institutová byla v praxi zachována prostřednictvím církevních právnických osob s vlastní majetkoprávní způsobilostí, evidovaných na základě § 15a odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb, ve znění pozdějších předpisů. Vlastníkem církevního majetku na území státu jsou pak tyto samostatné právnické osoby, přičemž není vyloučeno, aby registrovaná církev sama jako právnická osoba vlastnila majetek, ovšem není považována za jediného vlastníka veškerého církevního majetku na území státu. Konečně pokud vedlejší účastník 1) namítá, že církve a náboženské společnosti jsou „*ryze*

soukromoprávními subjekty“, není ani zde zřejmé, v čem má spočívat protiústavnost, a takové hodnocení není ani doktrinárně přesné. Zvláštní veřejnoprávní regulaci církví a náboženských společností představuje k dnešnímu dni zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který byl opakovaně předmětem ústavního přezkumu, a jeho výsledná podoba, přes možné aplikační problémy, odpovídá současné úrovni základních práv a svobod. Není zřejmé, v čem má spočívat soukromoprávní „ryzost“ právě církví a náboženských společností, když ve skutečnosti jsou doktrínou definovány jako „*právní osoby soukromého práva – korporace sui generis, ač platná právní úprava obsahuje jak soukromoprávní tak veřejnoprávní prvky (jedná se o tzv. komplexní, smíšenou úpravu)*“ (Adámková, K. Právní postavení církví a náboženských společností de lege lata. Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2000, s. 216; v zásadě obdobně Beran, K., *op. cit.*). Skutečnost, že církve a náboženské společnosti požívají záruk čl. 2 odst. 3 Listiny, nemůže jít k jejich tíži, neboť jejich začlenění do struktury státu zabraňuje další ustanovení ústavního pořádku. Z hlediska právní kontinuity těchto subjektů odkazuje Ústavní soud na přílohu k zákonu č. 308/1991 Sb.

193. Pokud se jedná o tvrzení navrhovatelů, že se v případě realizace naturální restituce bude jednat o „*majetek Vatikánu*“ (odst. 45), odhlédne-li Ústavní soud zároveň od zjevné záměny Vatikánu se Svatým stolcem, jakožto subjektem mezinárodního práva reprezentujícím katolickou církev celosvětově, odkazuje Ústavní soud na charakter církví a náboženských společností inkorporovaných podle českého práva, které jediné má ustanovení § 3 písm. a) na mysli. K charakteru a důsledkům registrace podle zákona č. 3/2002 Sb. viz např. Kříž, J. Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 384 s. Totéž platí i v případě, pokud snad námitka směřovala k údajným obavám o jurisdikci České republiky nad majetkem ve vlastnictví církevních právnických osob katolické církve. Účelovost těchto úvah je zjevná již jen z faktu, že se objevují pouze v souvislosti s nyní napadeným zákonem č. 428/2012 Sb., ačkoliv v podmínkách současného demokratického právního státu zmíněné subjekty běžně vstupují do právních vztahů, včetně práv vlastnických, což se týká jak majetku ponechaného ve vlastnictví i po 25. 2. 1948, tak majetku který byl nabyt později (zákon č. 298/1990 Sb., běžné majetkové převody apod.), a to aniž by kdy bylo vlastnictví „*Vatikánu*“ vážně tvrzeno. Hodnocení katolické církve jako „*cizí moci*“ (navrhovatelé, část 5.7) postrádá jakoukoliv věcnou argumentaci.

194. Pokud ve vztahu k ustanovením § 3 písm. b), c) vedlejší účastník 1) zejména namítá (s. 8), že původní majetek „*nenáležel současným oprávněným osobám – registrovaným církvím a náboženským společnostem a dalším právníckým osobám uvedeným v § 3 písm. b) až d) ani nenáležel jejich právním předchůdcům, ale [jedná se o] majetek, který mnohdy patřil zcela jiným církevním subjektům,*“, není tato námitka Ústavnímu soudu zcela srozumitelná. Namítaný rozpor s ustanovením § 2 písm. a) je již pojmově vyloučen. Původní majetek, na nějž zákon dopadá, je totiž *ex lege* definován jako majetek, který příslušel právě jmenovaným subjektům. Jaké jiné „*církevní subjekty*“, jejichž majetek spadá pod § 2 písm. a) a které zároveň nejsou uvedeny v § 3 písm. a) až d), má vedlejší účastník na mysli, není zřejmé. Pokud vedlejší účastník 1) chtěl opět pouze říci, že církevní majetek příslušel „*jiným subjektům*“ (tedy státu či třetím osobám), tedy že církevní subjekty nebyly jeho „*vlastníky*“, je nutno odkázat na již provedený výklad. Existence právní kontinuity a právního nástupnictví je otázkou individuálních okolností, k čemuž Ústavní soud odkazuje na svou předchozí judikaturu. Zásadně nezpochybněnou právní kontinuitu církevních právnických osob si ostatně právě vedlejší účastník 1) musí uvědomovat s ohledem na postup Ministerstva kultury

v roce 2001, kdy se záměrem předejít uplatňování majetkových nároků ze strany původních církevních subjektů (dnes oprávněných osob) byl na základě příkazu ministra kultury č. 32/2001 zrušen příslušný veřejný rejstřík s předpokladem, že zanikne právní subjektivita těchto osob. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/04 následně označilo tento akt za toliko „*interní normativní směrnici, směřující k úpravě povinností strukturálních částí, případně zaměstnanců Ministerstva kultury,*“ z níž „*v žádném případě neplyne regulace okruhu registrovaných právnických osob.*“. V navazujícím nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06 bylo již zcela konkrétně vysloveno, že „*k pozbývání právní subjektivity platí obecné pravidlo, že pouhým zrušením úpravy právního režimu určitého druhu právnických osob bez toho, že by tyto osoby byly výslovně zrušeny, nemůže být nastolen stav zpochybnění jejich existence,*“ tedy ani „*[z]rušení tohoto souhrnného evidenčního seznamu tedy nemohlo mít vliv na právní existenci v něm vedených právnických osob.*“. Výklad opačný se Ústavnímu soudu jevil paradoxním „*o to více, že dřívější judikatura z období komunistického režimu, čili z období, které bylo co do pošlapávání práva a spravedlnosti v našich dějinách jedním z nejtemnějších, v němž komunistická strana a její spolupracovníci činili vše proto, aby byl omezen vliv církve (nejen katolické), ale i náboženství a víry na obyvatelstvo obecně, přičemž jedním z prostředků, jak toho dosáhnout, bylo oslabit katolickou církev ekonomicky (srov. nálezy II. ÚS 189/02, Sb. n. u. sv. 38, str. 175), nikdy nebyla zpochybněna existence těchto právnických osob a jako jediná podmínka jejich právní subjektivity bylo obecnou judikaturou stanoveno, že musí mít postavení právnických osob podle vnitřních předpisů církve.*“ K tomu dále srov. ustanovení § 563 odst. 1 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, (tzv. střední) a ustanovení § 853 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., a též obsáhlou judikaturu, v níž byly (jakkoliv) pojednány otázky majetkových nároků těchto církevních subjektů, aniž by byla zpochybněna jejich právní subjektivita. K otázce právní kontinuity oprávněných osob dle § 3 písm. c) zákona o vyrovnání s církvemi srov. v obecné rovině přechodná ustanovení § 19 zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, či ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 68/1951 Sb., o dobrovolných organizacích a shromážděních. Je nutno podotknout, že nyní předložené principy kontinuity právnických osob v kontextu komunistického režimu nejsou nijak specifickými ve vztahu právě k církevním subjektům, nýbrž platí obecně, jak se ukázalo i v nálezu sp. zn. III. ÚS 462/98, který je vedlejšímu účastníkovi 1) rovněž nepochybně znám, neboť se v zásadě jednalo o rozhodnutí v jeho vlastní věci. Co se týče církevního charakteru dotčených právnických osob, ten je pojmově dán zejména církevním účelem daného subjektu, nikoliv formálně jeho právní formou. Činnost církví se totiž projevovala běžně v různých formách právnických osob, neboť zákon č. 50/1874 ř. z. neznal zvláštní či dokonce výlučnou formu církevních právnických osob, jak je koncipuje současný zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ostatně ani ten působení církví neomezuje jen na určité výlučné právní formy, naopak explicitně počítá s působením registrovaných církví a náboženských společností prostřednictvím právnických osob podle dalších zákonů (§ 15a odst. 2), které jsou s registrovanou církví spojeny účelem, resp. shodným zaměřením na realizaci práv dle čl. 16 Listiny (typicky školské právnické osoby provozující církevní školy).

195. Pokud se jedná o § 3 písm. d), Ústavní soud odkazuje ohledně právní povahy Náboženské matice a její právní subjektivity a kontinuity na pokus tento subjekt rovněž zrušit, k čemuž se však vyjádřil nálezy sp. zn. II. ÚS 189/02 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2006 č. j. 5 A 35/2002-73, a to ve vztahu k námitkám vedlejšího účastníka 1), v zásadě nepříznivě. K právnímu postavení

Náboženské matice k 25. 2. 1948 je možno odkázat na závěry prvorepublikového NSS, dle něhož „*ani ústavním, ani žádným jiným zákonem nebylo jmění náboženských matic prohlášeno za jmění státní*“ (Boh. A 2316/23).

XI/d

K § 4 (povinné osoby)

196. Co se týče rozsahu povinných osob, navrhovatelé ani vedlejší účastníci nevznášejí žádné, tím méně ústavněprávní námitky. Slovní vyjádření ustanovení plně koresponduje se záměrem vyloučit z rozsahu povinných osob osoby fyzické a jiné osoby právnické než stát. Ve vztahu ke stanovení okruhu povinných osob již Ústavní soud a Evropský soud pro lidská práva v minulosti vyslovily určité korektivní závěry, ovšem tyto nyní nejsou aplikovatelné. Vztahovaly se totiž k dřívějšímu restitučnímu zákonodárství, které počítalo se širšími okruhy osob povinných. Pro takový případ již Ústavní soud uvedl, že demokratický zákonodárce je při koncipování předpisů zmírňujících (zejména) majetkové křivdy obecně omezen jednak faktickým stavem dotčených věcí (jejich faktickou existencí) a zároveň limitován imperativem minimalizace újmy jednak na jiných právech chráněných zájmech (např. veřejný zájem), jednak na základních právech ve vztahu ke vzniku majetkových křivd nových, a to ve vztahu k osobám odlišným od státu, které dotčené nemovitosti v mezidobí po protiprávním zásahu státu eventuálně nabyly v dobré víře (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 35 a 36). V případě vydávání majetku toliko státem (viz taxativní výčet v § 5), je proto způsobení nové křivdy na právech nabytých v dobré víře vyloučeno, protože to byl právě stát, který byl původcem protiprávního zásahu. V dlouhodobém náhledu Ústavního soudu není restituce ve vztahu k povinné osobě (nežádoucím) vyvlastněním, nýbrž odstraněním protiprávnosti.

XI/e

K § 5 (majetkové křivdy)

197. V obecné rovině vedlejší účastník 1) namítl, že zákon č. 428/2012 Sb. „*neadekvátně*“ „*vytváří konstrukci majetkové křivdy*“ způsobené oprávněným osobám, kterým však v rozhodném období již pojmově nemohla být žádná „*majetková křivda*“ způsobena. Ústavní soud podotýká, že právní konstrukce „*majetkové křivdy*“ je zcela standardní součástí restitučního zákonodárství, na základě které jsou pro účely restitučního zákonodárství identifikovány z dnešního i dobového pohledu protiprávní a mimoprávní akty státu směřující (především) do majetkové sféry postižené osoby. Uvedenou konstrukci obsahuje již např. § 6 zákona č. 87/1991 Sb. či § 6 zákona č. 229/1991 Sb. Zvláště ve vztahu církevním právnickým osobám je nutno poukázat na úvodní větu zákona č. 298/1990 Sb. Z rámce svobody projevu sice nelze vyloučit různost politického hodnocení, které nemusí ani uvedené protiprávní postupy hodnotit jako nežádoucí. Takové námitky však nemohou uspět co do formy, tím méně co do obsahu, před Ústavním soudem, což platí zejména pro některé části návrhu předloženého navrhovateli (koncept historické spravedlnosti vykonávané „národem“ na církvích, zejm. katolické církvi). Ovšem z hlediska principů právního státu a forem dosavadního restitučního zákonodárství se v případě konstrukce § 5 zákona č. 428/2012

Sb. nejedná o postup jakkoliv vybočující. Naopak, pokud Ústavní soud v minulosti vyzval obecné soudy k ochraně základních práv církevních subjektů při protiústavní absenci zákona [zejm. nálezy sp. zn. I. ÚS 663/06, I. ÚS 562/09, II. ÚS 3120/10], a to na základě principů dosavadního restitučního zákonodárství, měl tím na mysli mj. právě principy plynoucí z uvedených ustanovení dřívějších zákonů.

198. Vedlejší účastník 1) zároveň přehlíží, že „majetková křivda“ není dle ustanovení § 5 nějakým samostatným restitučním titulem, nýbrž že se jedná o souhrnné označení důsledků, které přinesly teprve jednotlivé protiprávní postupy, jak jsou konkrétně vyjmenovány v písm. a) až k). V takovém případě je lhostejno, jaké souhrnné označení pro tyto postupy zákon užije.

199. Pokud se jedná o námitky vůči jednotlivým restitučním titulům, navrhovatelé a vedlejší účastník 1) toliko neurčitě hovoří o „*prolomení*“ rozhodného období v souvislosti se zahrnutím majetku, který podléhal první pozemkové reformně a revizi pozemkové reformy. Otázku první pozemkové reformy ponechává Ústavní soud zcela stranou, neboť se jedná o úvahy zcela se míjející s obsahem ustanovení § 5.

200. Co se týká ustanovení **§ 5 písm. a)**, který za majetkovou křivdu považuje odnětí věci bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb. nebo podle zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě), odkazuje Ústavní soud na zcela shodné ustanovení obsažené od počátku 90. let v § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 229/1991 Sb., jakožto jednoho z hlavních restitučních předpisů. K němu již existuje rozsáhlá judikatura, která nikdy nezpochybnila uvedený restituční titul z hlediska vztahu k tzv. rozhodnému období. V případě jednotlivých restitučních titulů ve spojení s návětim odkazujícím explicitně na tzv. rozhodné období je „*prolomení*“ data 25. 2. 1948 vyloučeno již pojmově (jakkoliv se ani z hlediska vymezení rozhodného období nejedná o otázku ústavního významu). Ústavní soud nevidí důvod, proč by tomu právě v případě církevních subjektů mělo být jinak. Zdá se, že tato námitka, které našla živnou půdu zejména na půdě Parlamentu, jak ze stenografických záznamů plyne, je založena toliko na neznalosti dobové právní úpravy. Účinky vyvlastnění ani při postupu podle zákona č. 215/1919 Sb., o zabrání velkého majetku pozemkového, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 329/1920 Sb., o převzetí a náhradě za zabraný majetek pozemkový (zákon náhradový), ve znění pozdějších předpisů, ani později podle zákona č. 142/1947 Sb. o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů, totiž nenastávaly přímo ze zákona, ke dni jeho účinnosti, tedy jinak před rozhodným obdobím. K přechodu vlastnického práva pak dokonce nedocházelo samotným zábořem ani na základě poznámky zamýšleného převzetí. „*Zůstal-li však dosavadní vlastník zabraného, ale státem dosud nepřevzatého majetku nadále jeho vlastníkem, byť i v určitých směrech omezeným, pak nelze říci, že pouhým zabráním podle zákona č. 215/1919 Sb. nabyt stát vlastnického titulu k zabranému majetku, kdyžť vlastnictví k němu ani právně na stát v této fázi provádění záborového zákona převedeno ještě nebylo, neboť jak právním, tak i faktickým vlastníkem zůstal dosavadní majitel*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3438/35 ze dne 15. 11. 1938, Boh. F 9307/1938). „*Na návrh státního pozemkového úřadu uvedou knihovní soudy v patrnost zabraný majetek poznámkou, že majetek je zabrán podle zákona č. 215/1919 Sb. Poznámka ta nezakládá sama o sobě žádný nový právní stav, nýbrž je jen evidenčním opatřením za tím účelem, aby byl i zevně dokumentován zábor, nastavši již po zákonu samém (Boh. Adm. 1127/1922)*“ – Hácha, E., Hoetzel, J., Laštovka, K., Weyr, F. Slovník veřejného práva

československého. Svazek III. Brno: Polygrafia, 1938, s. 338. Obdobně ve vztahu k „*poznámce revise*“ dle vládního nařízení č. 194/1947 Sb., o soupisu pozemkového majetku pro revisi první pozemkové reformy a o jejím vyznačení ve veřejných knihách. Proto je zcela nesprávné hovořit o pojmovém prolomení rozhodného data 25. 2. 1948 jenom proto, že aplikovaný zákon formálně nabyl účinnosti (kdykoliv) před rozhodným obdobím.

201. Pokud se navrhovatelé domáhají (namísto restitucí) „*dokončení znárodňovacího procesu za tabulkové náhrady*“ (odst. 30), přičemž tento účel mělo podle nich mít i ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., je nutno jen konstatovat, že navrhovatelé příznačně přehlédli platnou právní úpravu, jak je obsažena v ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb., dle něhož ode dne účinnosti citovaného zákona se nepoužijí ustanovení zákona č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě. I v širším kontextu je jejich požadavek ojedinělým, neboť právní i politický vývoj po roce 1989 šel zjevně jiným směrem. Ohledně účelu § 29 postačí odkázat na nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, část VII./a.

202. Ve vztahu k ustanovení **§ 5 písm. d)** navrhovatelé uvádějí, že „*neřeší pohledávky státu*“, aniž by však uváděli důvod protiústavnosti. V této souvislosti je Ústavní soud odkazuje na dosavadní praxi dle § 6 odst. 1 písm. i) zákona č. 229/1991 Sb. a dle § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 87/1991 Sb.

203. Podle ustanovení **§ 5 písm. i)** platí, že skutečností, v jejímž důsledku došlo v rozhodném období k majetkovým křivdám, je znárodnění anebo vyvlastnění vykonané v rozporu s tehdy platnými právními předpisy nebo bez vyplacení spravedlivé náhrady. Ve vztahu k § 5 písm. i) navrhovatelé předkládají svéráznou argumentaci, která směřuje náhrady podle předpisů provádějících první pozemkovou reformu, výši a charakter těchto náhrad, na jedné straně a na druhé straně pak odškodňování podle restitučních předpisů. Poukaz na první pozemkovou reformu je zcela nepřípadný, neboť se jedná o zcela odlišný právní a ekonomický proces, který po roce 1989 nemá obdobu.

204. Bez ohledu na předložené námitky Ústavní soud zvážil, do jaké míry je adjektivum „*spravedlivé*“ v uvedeném kontextu dostatečné z hlediska jeho srozumitelnosti a jasnosti, tedy formálních nároků, které je nutno na právo klást. Jedná se o pojem neurčitý. Není např. zřejmé, zda „*spravedlnost*“ náhrady je vztahována k období vyvlastnění nebo k dnešním podmínkám a úrovni ochrany základních práv. Zatímco samotná otázka vyplacení náhrady se pohybuje ve skutkové rovině pouze v poloze vyplacena/nevyplacena, otázka posouzení spravedlnosti, přiměřenosti a dalších aspektů se může jevit jako prakticky nerealizovatelná, zvážíme-li, že se jedná o skutečnosti, které nastaly před 60 lety, a rozsah dokazování o stavu, hodnotě a vlastnostech vyvlastňované věci by měl zahrnovat řadu dobových skutkových zjištění. Tento postup se jeví jako v praxi objektivně nemožný, a to bez ohledu na skutečnost, že uvedený časový odstup lze přičítat pouze státu.

205. Rovněž ani předchozí restituční předpisy tuto podmínku neobsahovaly. Zákon č. 87/1991 Sb. použil v ustanovení § 6 odst. 1 písm. j) slova „*vyvlastněním bez vyplacení náhrady*.“ Podobně zákon č. 229/1991 Sb. hovoří v ustanovení § 6 odst. 1 písm. n) o „*vyvlastnění bez vyplacení náhrady*.“ K výkladu sporného pojmu tedy ani judikatura

před dvaceti lety nemohla zaujmout výkladová stanoviska, na něž by dnes bylo možno navazovat.

206. V tomto kontextu proto text napadeného ustanovení vyvolává zásadní právní nejistotu o obsahu restitučního titulu § 5 písm. i) zákona č. 428/2012 Sb., což se jeví jako rozporné s čl. 1 odst. 1 Ústavy (principy právního státu). V aplikační praxi by v důsledku tohoto hrozil rozdílný a nepředvídatelný postup různých povinných osob a založení nerovnosti mezi jednotlivými oprávněnými osobami.

207. Po derogaci ustanovení v uvedeném rozsahu jsou slovní vyjádření i účel uvedené restituční skutkové podstaty totožné s korespondujícími ustanoveními v předchozích restitučních zákonech, přičemž výklad těchto ustanovení již byl Ústavním soudem ustálen [nález sp. zn. IV. ÚS 126/97 ze dne 9. 6. 1999 (N 91/14 SbNU 253); nález sp. zn. IV. ÚS 8/2000 ze dne 22. 5. 2000 (N 71/18 SbNU 127) apod.].

208. Ve vztahu k ustanovení **§ 5 písm. j)** navrhovatelé apodikticky tvrdí, že ustanovení „nelze aplikovat“ na tzv. Benešovy dekrety, aniž by uváděli důvod protiústavnosti. Řešením má být zrušení ustanovení ve slovech „*postup porušující obecně uznávané principy demokratického právního státu nebo lidská práva a svobody*“. Ani s jednou rovinou úvah navrhovatelů se nelze ztotožnit. Není zřejmé, proč by právě uvedená restituční skutková podstata založená na „*postupech porušujících ...*“ měla být protiústavní, když se naopak jedná o důvod majetkové křivdy natolik křiklavý, že je srozumitelný i bez dalšího právního výkladu. Je naopak zcela charakteristickým rysem současného státu, že respektuje obecně uznávané demokratické a právní principy a lidská práva a svobody, a to včetně zmírnění důsledků zcela opačných postupů v relativně nedávné minulosti. Ve druhé rovině je nutno podotknout, že k aplikaci restitučních předpisů na případy majetkových křivd způsobených v rozhodném období protiprávní aplikací dekretů prezidenta republiky se Ústavní soud již v minulosti vyjádřil, což navrhovatelé opět z nějakého důvodu přehlédli. Ke konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. došlo „*s okamžitou platností a bez náhrady*“ (§ 1 odst. 1), takže právním důvodem konfiskace je samotný dekret, nikoliv až následná správní rozhodnutí [nález sp. zn. I. ÚS 129/99 ze dne 13. 6. 2000 (N 87/18 SbNU 243)]. Obdobně to platilo i pro konfiskaci podle dekretu č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondch národní obnovy, ve znění pozdějších předpisů, [nález sp. zn. II. ÚS 317/96 ze dne 17. 12. 1997 (N 166/9 SbNU 425)]. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že právním důvodem konfiskace je samotný dekret, přičemž však je nutno zkoumat, zda v rozhodném období nedošlo k jeho zneužití. Ústavní soud rovněž uvedl, že podporuje tendenci obecných soudů přezkoumávat, zda rozhodnutí orgánu vydané v období nesvobody bylo či nebylo důsledkem politické persekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody [nález sp. zn. I. ÚS 15/98 ze dne 19. 1. 1999 (N 7/13 SbNU 45)]. Při posouzení otázky, zda došlo k majetkové křivdě v tzv. rozhodném období, je třeba vyjít z toho, kdy bylo o splnění podmínek dle dekretů prezidenta republiky z r. 1945 rozhodováno a zda byly splněny [např. rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1136/2000 ze dne 31. 8. 2000; nález sp. zn. IV. ÚS 56/94 ze dne 22. 6. 1995]. Tato doktrína vede k neúspěchu těch osob, které uplatňují restituční nárok, přestože proces konfiskace byl završen před tzv. rozhodným obdobím [např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1874/11 ze dne 21. 9. 2011; usnesení II. ÚS 155/03 ze dne 24. 6. 2003; usnesení sp. zn. III. ÚS 527/09 ze dne 2. dubna 2009; usnesení sp. zn. IV. ÚS 671/06 ze dne 17. února 2009]. Došlo-li k vydání konfiskačního rozhodnutí v rozhodném období, tj. od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, byť bylo vydáno na základě dekretu

prezidenta [např. nález II. ÚS 156/95 ze dne 14. 2. 1996; nález sp. zn. III. ÚS 39/95 ze dne 13. 10. 1995], soud je povinen zabývat se zkoumáním, zda toto správní rozhodnutí bylo vydáno v souladu s tehdy platnými právními předpisy tím spíše, že se jedná o věc restituční, kde společným jmenovatelem je snaha o zmírnění následků některých dalších majetkových křivd vzniklých v důsledku platnosti nebo zvláštního použití některých právních předpisů. Správní orgány ani soudy nejsou oprávněny k přímým zásahům a k rušení pravomocných rozhodnutí z minulého období. Pokud jde o správní akty přijaté v tzv. rozhodném období, jsou uvedené orgány oprávněny v případech restitučních řízení posuzovat dopad těchto rozhodnutí z hlediska v úvahu přicházejících restitučních titulů, uvedených v restitučních předpisech [nález sp. zn. III. ÚS 225/96 ze dne 20. 2. 1997; nález sp. zn. IV. ÚS 738/01 ze dne 16. 6. 2003 a další rozhodnutí v něm citovaná]. To proto, že „[v] praxi Ústavního soudu se již vícekrát prokázalo, že konfiskace podle dekretů č. 12 a č. 108/1945 Sb. bylo totalitní mocí zneužito k zabavení majetku a k likvidaci třídních nepřátel, a to již v rozhodném období po 25. 2. 1948“ [nález sp. zn. II. ÚS 70/99 ze dne 2. 11. 1999; nález II. ÚS 22/94 ze dne 4. 10. 1995]. Tedy v obecné rovině není zřejmé, z jakého důvodu by měl Ústavní soud svou judikaturu měnit, dokonce s derogačními důsledky.

209. Ve vztahu k dalším restitučním skutkovým podstatám navrhovatelé a vedlejší účastníci nepředkládají konkrétní argumenty a Ústavní soud neshledal, že by výčet restitučních skutkových podstat v § 5 obsahoval ustanovení vymykající se dosavadním restitučním předpisům či dokonce ústavnímu pořádku.

XI/f

K § 6 a 7 (vydávání povinnými osobami)

210. Na ustanovení § 6 a 7 lze vztáhnout námitky navrhovatelů uvedené v části 5.8, kteří tvrdí, že „se má vydávat“ i majetek, který byl původně ve vlastnictví třetích osob, myšleno zřejmě ve vlastnictví jiných než oprávněných osob či jejich předchůdců, tedy „nevlastníkovi“. Pokud ustanovení § 6 i 7 ukládají povinné osobě povinnost vydat věc oprávněné osobě a stanovují explicitně v každém ze svých odstavců, že se musí jednat o věc, která náležela „do původního majetku registrovaných církví a náboženských společností“, jedná se nepochybně o odkaz na ustanovení § 2 písm. a), které obsahuje definici tohoto pojmu. Jak již bylo vyloženo, vymezení pojmu „původního majetku“ je užší než dobová definice „církevního jmění“ a nezahrnuje věci sice církevnímu účelu věnované, vlastnický však náležející třetím osobám. Takové věci již ostatně mohly být v minulosti předmětem restituce původním vlastníkům (eventuálně převodu na obce). Kromě toho, i pokud by měli navrhovatelé pravdu, bylo by nutno i v takovém případě nalézt důvod protiústavnosti takového postupu zákonodárce.

XI/g

K § 8 (výluky z vydání)

211. Ve vztahu k ustanovení § 8 písm. a) až g) zákona o vyrovnání s církvemi navrhovatelé a vedlejší účastníci neuplatňují konkrétní námitky. Tato ustanovení představují vyjádření ochrany veřejného zájmu jdoucího proti zájmu na zmírnění

majetkových křivd, a to v zásadě obdobným způsobem, jak činily předchozí restituční zákony (viz např. § 11 odst. 1 zákona č. 229/1991 Sb.; § 8 zákona č. 87/1991 Sb. apod.). Výjimku tvoří § 8 písm. h) zákona o vyrovnání s církvemi, který není založen na veřejném zájmu, nýbrž zjevně na politické dohodě. Přesto tato otázka zůstává v dispozici zákonodárce a uvedené ustanovení nemůže založit protiústavnost. Pokud navrhovatelé vytýkají právě uvedenému ustanovení, že „*prohlašuje dekrety prezidenta Beneše za zdroj bezpráví*“ a „*ohrožuje tak samotný základ státu*“, postačí konstatovat, že Ústavní soud se již k této otázce v zásadě vyjádřil při posouzení ustanovení § 5 písm. j), přičemž není zřejmé, v jakém smyslu má český stát spočívat na základech tvořených dekrety prezidenta republiky, navíc v nyní projednávaném kontextu církevního majetku konfiskovaného na základě zneužití dekretů prezidenta republiky po 25. 2. 1948. Argumentace k této otázce postrádá jakoukoliv vnitřní soudržnost, neboť sami navrhovatelé zároveň požadují zrušení části ustanovení § 5 písm. j), přičemž za „*postup porušující obecně uznávané principy demokratického právního státu nebo lidská práva a svobody*“ považují právě dekrety prezidenta republiky, jejichž výsledky tak patrně chtějí zachovat. Rozpor s Ústavou v případě ustanovení § 8 zjištěn nebyl.

XI/h

K § 9 až 14 (postupy při vydávání)

212. Pokud vedlejší účastník 1) požaduje zrušení ustanovení § 9 v (nespecifikovaných) částech, protože zákonem č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, došlo s účinností od 1. 1. 2013 ke „*splynutí osoby povinné a správního úřadu*“, nebrojí tak ve skutečnosti vůči zákonu č. 428/2012 Sb., který v žádném svém ustanovení tento postup nezapřičiňuje ani nepředvídá, nýbrž vůči některým ustanovením zákona č. 503/2012 Sb. Ten však není předmětem návrhu na zrušení. Pokud vedlejší účastník 1) nesouhlasí s reorganizací státní správy (resp. pokud ji považuje za protiústavní), není cestou nápravy zrušení všech dřívějších zákonů, které obsahují vymezení působnosti a kompetencí.

213. Pokud vedlejší účastník 1) zpochybňuje samotnou nárokovou metodu restituce (s. 9, odst. 12), jak je obsažena v ustanoveních § 9 a 10, odkazuje Ústavní soud na komplex restituční judikatury své i obecných soudů, jak se poslední dvě desetiletí utvořila na podkladě zákonů, které byly založeny právě na metodě nárokové. Pokud považuje vedlejší účastník 1) výčtovou metodu za vhodnější, není zřejmé na základě čeho. Obtížně lze hovořit o důvodech plynoucích z „*historického kontextu vztahu státu a církve*“, neboť zákon č. 298/1990 Sb. (byť novelizovaný) představuje jediný případ, z něhož nelze činit obecné závěry. Výčtová metoda, jejíž legislativně-technické zvážení Ústavní soud ponechává na zákonodárci, se však pro vyšší riziko obsahových chyb nemusí jevit jako vhodná, jak se již v minulosti ukázalo. Řešení naturální restituce prostřednictvím výčtového zákona by vyžadovalo v praxi přílohy v rozsahu řádově desítek tisíc položek, což se může jevit již za hranici proveditelnosti. Výčtový zákon však především není v právním státě zcela samozřejmým nástrojem v rukou zákonodárce. Tím má Ústavní soud na mysli ústavně významné pochybnosti o splnění nároků kladených na obecnost právního předpisu právě v případě výčtového zákona, které nelze v testu proporcionality překlenout jinak než poukazem na výjimečné důvody pro jeho přijetí [sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), část VI./a; sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 56].

214. Co se týče námitky k postupu dle ustanovení § 11, konstatuje Ústavní soud, že se jedná toliko o jeden z praktických důsledků principu plynoucího ze zákona samotného (§ 18 odst. 4, dle něhož při aplikaci zákona musí být šetřen jeho účel, přičemž orgány veřejné moci poskytují oprávněným osobám součinnost) a z judikatury Ústavního soudu, který se zvláště v případě restitucí dlouhodobě snažil o omezování formalistických postupů a výkladů. Ustanovení není v rozporu s ústavním pořádkem.

XII.

Finanční náhrada a smlouva o vyrovnání

XII/a

K § 15 a 16 (obecná východiska)

215. Výše finanční náhrady, jak již bylo shora vysvětleno, nestojí a ani nemusí stát na ryze ekonomickém a matematickém základě. Toho by bylo ostatně obtížné dosáhnout i proto, že by pak měla například zahrnovat i náhradu za užívání státem odňatých nemovitostí, a to za dobu od jejich odnětí, případně alespoň za dobu protiústavní nečinnosti zákonodárce.

216. Ústavní soud i z důvodů respektování principu minimalizace zásahu a analogicky z důvodů, pro něž nemůže být například podroben ústavnímu přezkumu zákon o státním rozpočtu, neshledává okolností zakládající protiústavnost to, že zákonodárce stanovil výši finanční náhrady kombinovaným způsobem vycházejícím z více faktorů.

217. Vztah mezi státem a jednotlivými církvemi založený napadenými ustanoveními zákona a následně smlouvami, majícími však s ohledem na převažující konsenzuální prvek a politický přesah především povahu memorand, přináší přechod k nové úpravě poměru státu a církve. Pokud jde o vypořádání finanční náhrady, zakládá závazkový vztah, v němž má stát postavení dlužníka a jednotlivé církve a náboženské společnosti postavení věřitelů.

218. Ani z historické perspektivy ani v kontextu současného demokratického a právního státu Ústavní soud nepokládá dvoustranné řešení za protiústavní a má za to, že naopak zakládá důstojné vztahy mezi státem a církvemi a že – pokud jde o finanční vypořádání – by mělo být ideálním východiskem pro případné ekonomickými okolnostmi vynucené kroky vedoucí například ke změně „splátkového kalendáře“ či přizpůsobení okolnostem „inflačního indexu“ apod. Ani v dlouhodobé perspektivě nelze totiž očekávat, že by církve v České republice zanikly, naopak je třeba brát v úvahu okolnost, že veřejná moc se již v praxi neřídí tezí o historické či materiální podmíněnosti náboženství a jeho reliktním charakteru, z čehož vycházel zákon č. 218/1949 Sb.; současná právní úprava (zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) naopak působení církví a náboženských společností předjímá i do budoucna. Za takové situace je krajně nevhodným pojetí, které by stavělo stát a církve do vztahů konfrontačních a sporných; reprezentace obou stran by naopak měly nabádat k toleranci, porozumění a vzájemnému respektu.

XII/b

K § 15 a 16 (finanční náhrada a smlouva o vyrovnání)

219. Ustanovení § 15 odst. 1, 2 podmíněně přiznává taxativně vyjmenovaným církvím a náboženským společnostem podmíněnou „*paušální finanční náhradu*“ v zákonem stanovené výši, pokud neodmítnou podepsat smlouvu, jejíž obsahové náležitosti vymezuje § 16. Výše finanční náhrady pro jednotlivou dotčenou církev a náboženskou společnost činí:

a)	Apoštolská církev	1 056 336 374 Kč
b)	Bratrská jednota baptistů	227 862 069 Kč
c)	Církev adventistů sedmého dne	520 827 586 Kč
d)	Církev bratrská	761 051 303 Kč
e)	Církev československá husitská	3 085 312 000 Kč
f)	Církev řeckokatolická	298 933 257 Kč
g)	Církev římskokatolická	47 200 000 000 Kč
h)	Českobratrská církev evangelická	2 266 593 186 Kč
i)	Evangelická církev augsburského vyznání v České republice	118 506 407 Kč
j)	Evangelická církev metodistická	367 634 208 Kč
k)	Federace židovských obcí v České republice	272 064 153 Kč
l)	Jednota bratrská	601 707 065 Kč
m)	Luterská evangelická církev a. v. v České republice	113 828 334 Kč
n)	Náboženská společnost českých unitářů	35 999 847 Kč
o)	Pravoslavná církev v českých zemích	1 146 511 242 Kč
p)	Slezská církev evangelická augsburského vyznání	654 093 059 Kč
r)	Starokatolická církev v České republice	272 739 910 Kč

220. Ustanovení § 15 odst. 3, 4 vymezují podmínky vyplácení finanční náhrady ve třiceti splátkách, počínaje rokem 2013. Ustanovení odstavce 5 obsahuje inflační doložku a ustanovení odstavce 6 stanovuje, že finanční náhrada není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžitého plnění.

221. Navazující ustanovení § 16 odst. 1, 2 obsahují další formální a obsahové náležitosti „smlouvy o vypořádání,“ odst. 3, 4 upravují pro účely zákona otázky jednatelství, odst. 5, 6 upravují proces podpisu smluv a jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů a odst. 7 umožňuje soudní ochranu při nečinnosti vlády ve věci podpisu smluv.

222. Ustanovení § 17 odst. 1, 2, 3 upravují příspěvek na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností, který bude po tři roky v plné výši a posléze v degresivní výši vyplácen dotčeným církvím po dobu sedmnácti let, a to v návaznosti na částku, kterou stát dosud vyplácel z titulů podle zákona č. 218/1949 Sb. Ustanovení odst. 4 určuje termín vyplácení a odst. 5 stanovuje, že finanční náhrada není předmětem daně, poplatku ani jiného obdobného peněžitého plnění.

223. Předloženou problematiku je s ohledem na komplex námitek, které předložili zejména navrhovatelé a vedlejší účastník 1), nutno nejdříve rozdělit ve vztahu k ústavním ustanovením a principům, které na věc dopadají.

224. S ohledem na již vyložený **účel napadeného zákona** je především nutno poukázat na skutečnost, že nelze jednotlivá ustanovení (či jednotlivé instituty) zákona č. 428/2012 Sb. od sebe izolovat a vykládat samostatně. Podle § 1 je předmětem zákona jednak zmírnění majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem, a jednak vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi. Tím se rozumí zajistit „*předpoklad plné náboženské svobody a umožnit tak obnovením majetkové základny církví a náboženských společností svobodné a nezávislé postavení církví a náboženských společností*“ (viz preambuli zákona). Obdobně důvodová zpráva (dle <http://www.psp.cz>; k tisku č. 580, 6. období) uvádí, že cílem zákonodárce bylo řešit situaci, kdy financování církví a náboženských společností bylo upraveno zákonem č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. Tento zákon byl přijat v rámci perzekuce páchané po 25. únoru 1948, kdy byly církve totalitním státem zbaveny materiální a finanční základny jako předpokladu své nezávislosti a v celém rozsahu byly na základě zákona č. 218/1949 Sb. odkázány na příjmy ze státního rozpočtu. „*Stát prostřednictvím institutu státního souhlasu reguloval počet duchovních a hradil jejich platy. Po roce 1989 se stát přihlásil k ochraně náboženské svobody a v Listině základních práv a svobod zaručil církvím a náboženským společnostem autonomii. Na rozdíl od období před rokem 1989 již stát počet duchovních nereguluje. Princip financování duchovních státem však nadále zůstává v platnosti, neboť církvím a náboženským společnostem dosud nebyl vrácen jejich majetek. Jelikož počet duchovních kontinuálně roste, zvyšují se nároky na státní rozpočet*“ (s. 18). K ústavní naléhavosti problému též již citované závěry nálezů Ústavního soudu (sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a judikatura navazující).

225. Z důvodové zprávy (s. 34) dále plyne, že při zvažování konkrétní podoby legislativního řešení byla zvažována varianta pouze naturální restituce, a to na základě zákona č. 229/1991 Sb. Tato varianta byla s ohledem na zcela nevyhovující důsledky pro úpravu vztahů státu a církví zavržena: naturální restituce by se v podstatě týkala pouze římskokatolické církve (98 % majetku). Ostatní církve a náboženské společnosti by tímto procesem takřka žádný majetek nezískaly a zůstaly by nadále závislé na financování ze státního rozpočtu. Náhrady za nevydávané pozemky by se poskytovaly podle cen platných v době přijetí zákona; současná realita však cenám z roku 1991 naprosto neodpovídá. Nečinnost zákonodárce spočívající po dobu 20 let nelze přičítat k tíži oprávněných subjektů. Podle zákona č. 229/1991 Sb. jsou povinnými osobami kromě státu rovněž obce a další subjekty, což s naznačeným časovým odstupem může založit nové majetkové křivdy a řadu soudních sporů.

226. Z ústavního pořádku neplyne zákaz upravit spolu se zmírněním křivd i určité vztahy do budoucna. Restituční zákonodárství nikterak neabsolutizovalo snahu o obnovu majetkových vztahů k počátku rozhodného období, nýbrž bralo ohled na současný politický či veřejný zájem (v právním smyslu). Klasickým příkladem uvedeného je realizace ekonomické doktríny liberální ekonomické transformace, v níž restituce plnily primárně funkci deetatizace společenského bohatství, viz např. Cepl, V. The Transformation of Hearts and Minds in Eastern Europe. In Cato Journal, Vol. 17, No. 2, Fall 1997: „*As for restitution, the practical motivation for it was to jump start the economy by placing property into the hands of citizens so that they could immediately become private economic actors*“ („*Pokud jde o restituce, jejich praktickou motivací bylo rychlé nastartování ekonomiky tím, že se majetek vložil do rukou občanů, aby se z nich okamžitě mohli stát soukromí ekonomičtí aktéři*“), rovněž sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod

95. Uvedené se pak promítalo i v konkrétních parametrech restitučních zákonů (vymezení osobního, věcného a časového dopadů zákonů, výluky z vydání věci apod.).

227. V tomto je i konkrétní podoba záměru ukončit přímé financování církví a náboženských společností s cílem ekonomické odluky od státu v zásadě politickým rozhodnutím. V rozsahu určení hodnoty nevydáváného majetku a co do rozložení výplaty finanční náhrady ve splátkách se jedná o ekonomické uvážení zákonodárce s ohledem na rozpočtové možnosti státu.

228. Předmětem následujícího posouzení je princip finanční náhrady (§ 15), která má ve vztahu k jednotlivým církvím proměnlivý charakter (různý poměr mezi restituční náhradovou složkou a vyrovnávací složkou), a dále princip přechodného období degresivního přímého financování (§ 17). Vzhledem k charakteru námitek, kdy pouze v jednom případě navrhovatelé a vedlejší účastníci namítají porušení základního práva (čl. 11 odst. 1 Listiny) a v dalším toliko obecně formulovanou diskriminaci a nerovnost (neakcesorickou; v důsledku libovůle zákonodárce), pohybuje se Ústavní soud pouze na půdorysu testu racionality právní úpravy. Samostatné hodnocení následně přináší otázka náboženské neutrality státu dle čl. 2 odst. 1 Listiny.

XII/c

Test racionality (obecné vymezení)

229. Ve vztahu k zákonům upravujícím hospodářské otázky (daně, veřejné podpory, regulace hospodářské činnosti) se Ústavní soud již v minulosti vyslovil pro zachování maximální míry zdrženlivosti. Pro posouzení ústavnosti zákona pak opakovaně použil tzv. test racionality (rational basis test). Testem ústavnosti v tomto smyslu projde taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle, a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, vyhlášený pod č. 499/2002 Sb., nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/05, vyhlášený pod č. 531/2005 Sb., nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06, vyhlášený pod č. 116/2008 Sb., nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08, vyhlášený pod č. 251/2008 Sb.]. Pravidelnou součástí testu racionality je pak posouzení, zda napadené ustanovení není zjevně důsledkem svévolného rozlišování (diskriminace). Převažujícím rysem materie, na níž byl dosud test racionality aplikován, bylo dotčení (navrhovateli chápáné jako porušení) hospodářských nebo sociálních práv obsažených v Listině, resp. rovnosti v oblasti těchto práv. **Pro test racionality v rozsahu majetkového vyrovnání zůstává otázka, zda napadená právní úprava je v rozumném vztahu k legitimnímu cíli, a není zjevně důsledkem svévolného rozlišování (vyloučení libovůle).** Při zvýšeném úsilí, které musel Ústavní soud věnovat identifikaci ústavněprávních námitek v obsáhlých návrzích s různorodou vnitřní strukturou, je možno formulovat následující problematické okruhy. Lze říci, že společným rysem námitek je otázka rovnosti, resp. diskriminace mezi oprávněnými osobami navzájem i ve vztahu k třetím osobám. Posouzení bylo učiněno – s ohledem na námitky nerovnosti a diskriminace na základě částek vyplácených z titulů podle § 15 a 17 – na podkladu zmíněného testu racionality.

XII/d

K § 15 odst. 1, 2 (tvrzený rozpor s čl. 11 odst. 1 ve spojení čl. 3 odst. 1 Listiny)

230. Jednou z námitek navrhovatelů a vedlejšího účastníka 1) je námitka porušení rovnosti v restitučních vztazích, zejména co do výše finanční náhrady, čímž má být porušen rovněž čl. 11 odst. 1 Listiny [navrhovatelé odst. 51, 53; vedlejší účastník 1) odst. 18–22, 27]. Zejména podle přesvědčení vedlejšího účastníka 1) se má jednat o porušení akcesorické rovnosti (čl. 3 odst. 1 Listiny).

231. Základní práva třetích osob dle čl. 11 Listiny (samostatně či ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny) nejsou dotčena. Je nutno především zdůraznit, že finanční náhradou nemůže být dotčeno základní právo či hospodářské a sociální právo třetích osob, neboť finanční náhrada je součástí toliko vztahu mezi státem a oprávněnou církví nebo náboženskou společností. Pokud vedlejší účastník 1) tvrdí, že ustanovením § 15 odst. 2 je založeno porušení čl. 11 odst. 1 Listiny („Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Dědění se zaručuje.“), a to ve vztahu „k osobám jiných restituentů, jimž se ze stejného titulu (náprava některých majetkových křivd způsobených komunistickým režimem) dostalo rovněž určité náhrady za jejich původní majetek, který podle restitučních zákonů nebyl, popř. již nemohl být vydán“ (odst. 27) ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny, konstatuje Ústavní soud, že porušení tohoto základního práva je pojmově vyloučeno. Ustanovení čl. 11 odst. 1 věty druhé Listiny míří na již zmíněnou praxi komunistického režimu po roce 1948, kdy právní řád (včetně ústav) znal různé druhy vlastnictví pro různé skupiny osob, čemuž potom odpovídal i různý stupeň právní (soudní) ochrany (v tomto kontextu je nutno připomenout námitky založené na tzv. teorii veřejného vlastnictví). Vlastnické právo založené postupem podle § 15 odst. 1, 2 však nepřináší žádnou modifikaci institutu vlastnictví ani na straně oprávněných osob ani na straně třetích osob. Jinými slovy řečeno, církevním subjektům je na základě zákona č. 428/2012 Sb. zakládáno stejné vlastnické právo jako kterémukoliv jiné oprávněné osobě, resp. kterémukoliv jinému vlastníku v jurisdikci České republiky. Proto ani eventuálním odstraněním § 15 odst. 1, 2 nedojde k žádné změně v obsahu a ochraně vlastnictví na straně třetích osob. Ke korektnímu použití argumentu založeného na čl. 11 odst. 1 větě druhé Listiny viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/08, sp. zn. Pl. ÚS 48/06, sp. zn. Pl. ÚS 12/06. K otázce neakcesorické rovnosti restituentů podle různých restitučních zákonů viz dále.

XII/e

K § 15 odst. 1, 2 (finanční náhrada i církvím bez restitučního nároku)

232. Ustanovení § 15 odst. 2 zakládá podmíněný nárok na finanční náhradu, a to ve stanové výši (viz uvedenou tabulku). 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 církev 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. V tomto je nutno upozornit, že ani ustanovení § 15 nekonstruuje finanční náhradu ve

vztahu k tržním cenám jednotlivých nevydáváných nemovitostí. 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. Na tento poměr kompenzační (restituční) a vyrovnávací složky finanční náhrady míří námitky vedlejšího účastníka 1) – odst. 17 a násl., který ve vztahu k vybraným církvím zpochybňuje existenci majetkových křivd, jak je definuje § 5. Přesto následně cituje z důvodové zprávy, že *„hlavní zásadou je uspořádání majetkových poměrů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi s cílem postupného vytvoření modelu samofinancování církví a náboženských společností a jejich úplné ekonomické odluky od státu.“* V tomto kontextu namítá, že vyplacení finanční náhrady vede ke zcela opačnému výsledku, tedy k *„připoutání státu a registrovaných církví, obdařených finanční náhradou, k sobě právním poutem věřitele (církve) a dlužníka (stát).“*

233. Ve vztahu k různému charakteru podílů jednotlivých církví na finanční náhradě je Ústavní soud názoru, že **1. částečná redistribuce (modifikace) finanční náhrady mezi jednotlivé církve v omezeném rozsahu je v politické dispozici zákonodárce a že 2. již vyslovený souhlas dotčených církví a náboženských společností vylučuje protiprávnost**, resp. ústavně relevantní nerovnost oprávněných osob. K otázce ad 1. Ústavní soud dodává, že pokud zákonodárce koncipuje vztahy státu a církví do budoucna, není formální historická spravedlnost (rovnost oprávněných osob) jediným kritériem, kterým je nutně vázán. Zvláště pokud vztah státu a církví prošel tolika zásadními změnami jako ve 20. století, je politické uvážení s ohledem na změněné společenské a hospodářské podmínky, a rovněž s ohledem na přizpůsobení se jednotlivých církví těmto změnám, namístě. Doporučení Benátské komise ve vztahu k zákonům upravujícím otázky náboženství a vyznání např. hovoří v kontextu současného právního státu při majetkovém vyrovnání s církvemi o potřebě zvláštní *„citlivosti“* [Guidelines for legislative reviews of laws affecting religion or belief, CDL-AD(2004)028, bod J.4]: *„In many cases, State-financing schemes are directly tied to historical events, (such as returning property previously seized unilaterally by the State), and any evaluations must be very sensitive to these complicated fact issues.“* [„V mnoha případech se pravidla pro státní financování přímo vážou k historickým událostem (jako je vracení majetku dříve státem jednostranně odebraného) a jakékoli posuzování musí být k těmto komplikovaným skutkovým otázkám velmi citlivé.“] Pokud v sobě otázka majetkového vyrovnání obsahuje ukončení dosavadního modelu přímého státního financování, jeví se metoda restituce (naturální, relutární) nikoliv jako cíl, nýbrž jen jako jedna z forem k dosažení tohoto cíle. Naznal-li zákonodárce, že důraz na čistě restituční principy při majetkovém vyrovnání může znamenat v současných podmínkách nepřiměřenou tvrdost, která by negativně dopadla na nekatolické církve a náboženské společnosti, lze to odůvodnit ohledem na důvěru těchto církví v zákon č. 218/1949 Sb., jemuž se řada aktivit církví při absenci jiného výhledu nutně přizpůsobila. Účelem zákona č. 428/2012 Sb. nepochybně není náhlé omezení či ukončení (zpravidla dlouhodobých) aktivit nekatolických církví, které nebyly významnějšími vlastníky zemědělských nemovitostí k 25. 2. 1948. Ad 2. je nutno též připomenout, že poměr částečné redistribuce finanční náhrady mezi jednotlivé církve a náboženské společnosti byl od počátku koncipován jako (politická) dohoda mezi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi (viz přílohu vyjádření vlády „zaslání

výsledku dohod církví na rozdělení finanční náhrady za nevydaný původní církevní majetek“), což tedy není až tak podstatné, jako spíše související fakt, že následný právně relevantní souhlas dotčených církví a náboženských společností byl dán prostřednictvím smluv dle § 16, v nichž je otázka podílů jednotlivých církví a náboženských společností na finanční náhradě stipulována (viz smlouvy o vypořádání založené do spisu na základě žádosti Ústavního soudu vládou).

234. Ve vztahu k tvrzenému efektu vytvoření ještě větší závislosti církví na státu prostřednictvím splátek je nutno zdůraznit, že vedlejší účastník 1) ne zcela přesně vystihuje logiku závěrů Ústavního soudu. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 totiž plyne, že protiústavnost spočívá ze strany státu v jednostranném, a do značné míry politickém rozhodování o výši plnění podle zákona č. 218/1949 Sb. při odkládání vypořádání historického majetku církví: „[M]odel tzv. hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností, pokud by byl pojmán jako plnohodnotná alternativa k vypořádání historického majetku církví a náboženských společností, není dostatečnou zárukou svobod plynoucích z čl. 16 odst. 1 Listiny, zvláště pak nezávislosti (dotčených) církví a náboženských společností na státu podle čl. 16 odst. 2 Listiny. Pro správné pochopení těchto úvah je nutno zdůraznit, že Ústavní soud nyní neprovádí ekonomickou analýzu nároků oprávněných církví plynoucích ze zákona č. 218/1949 Sb. v poměru ke skutečnému plnění státu, nýbrž hovoří obecně o mechanismu, kdy je to výhradně stát, který dotčeným církvím a náboženským společnostem zákonem přiznává řadu titulů tzv. hospodářského zabezpečení, zároveň však *de facto* sám určuje, jaká celková částka na tyto výdaje bude vynaložena, čímž prakticky jednostranně rozhoduje o míře ekonomické závislosti dotčených církví a náboženských společností na státu“ (bod 103). V tomto je finanční náhrada podle § 15 koncipována zcela odlišně, především splátky nejsou – každoročně – závislé na (politických) rozpočtových prioritách a vytváří pro církev a náboženské společnosti určitý výhled, byť časově omezený ukončením přímých plateb. Je nutno znovu zdůraznit, že protiústavní závislost církví na státu nebyla v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 formulována ve vztahu k ekonomickým úvahám o skutečných hospodářských nákladech církví a výši skutečného plnění od státu podle zákona č. 218/1949 Sb. Přestože celková výše částky z titulů dle § 15 odst. 2 a § 17 může pro jednotlivé církev znamenat dočasně vyšší či celkově nižší příjem od státu, než by činil potenciální příjem podle zákona č. 218/1949 Sb., nejedná se o založení závislosti ve výše uvedeném smyslu. Podobně ani uplynutí přechodného období podle § 17, resp. vyplacení splátek podle § 15 odst. 3, nezakládá – i při možných ekonomických problémech konkrétní církve – protiústavní závislost na státu.

235. Ve vztahu ke skutečnosti, že podíly jednotlivých církví na finanční náhradě podle § 15 odst. 2 neodpovídají jejich podílu na původním majetku, tedy Ústavní soud uzavírá, že v testu racionality ob stojí, neboť vede k odstranění hospodářské závislosti církví na státu, resp. zmírňuje (spolu s nároky dle § 17) účinky okamžitého zrušení tzv. hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb., do jisté míry vyrovnává historicky podmíněné rozdílné majetkové poměry různých církví a náboženských společností, čímž minimalizuje náhlé negativní účinky aktů veřejné moci na činnost církví (a náboženskou svobodu obecně). Výše uvedené zároveň neumožňuje závěr o protiústavní libovůli zákonodárce. Je nutno podotknout, že tento argument navrhovatelů a vedlejších účastníků by ani teoreticky nemohl vést k paušálnímu zrušení napadené právní úpravy ve vztahu ke všem dotčeným církvím, nýbrž toliko ve vztahu k těm církvím, jejichž výše finančního příspěvku obsahuje vyrovnávací složku nad rámec čistě restituční náhrady.

236. Je nutno též připomenout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ani v žádném navazujícím nálezu nebyl vysloven požadavek na okamžité zrušení zákona č. 218/1949 Sb. bez dalšího (bez přechodného období, bez politické úvahy při uspořádání budoucích vztahů), naopak byla zdůrazňována (od počátku 90. let zřejmá) „objektivní potřeb[a] přijmout takovou komplexní právní úpravu, jejíž příprava vzhledem k širším souvislostem vztahu státu a církví vyžaduje koncepční přístup“ (např. sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 23). Právě pro politický aspekt problematiky, který se projevil nad rámec čistě restituční složky zákona, odmítl Ústavní soud po plenárním stanovisku sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 aktivistickou ingerenci moci soudní v uvedené oblasti.

XII/f

K § 15 odst. 1, 2 (okruh oprávněných osob)

237. Zejména vedlejší účastník 1) dospívá k závěru, že svévole zákonodárce je založena kritériem pro výběr příjemců finanční náhrady. Po podrobném rozboru zjišťuje, že kritériem nebyla majetková křivda, nýbrž právo církve „být financována podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností“ ve smyslu § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb. Poukazuje na skutečnost, že ke dni 31. 12. 2012 existovaly další registrované církve, kterým právo „mohlo být podle zákonné úpravy platné do konce roku 2012 přiznáno“, které však „o financování státem nestály a nestojí“, pročez nebyly do okruhu oprávněných osob podle § 15 odst. 2 zařazeny. Ústavnímu soudu není zřejmé, v čem má spočívat protiústavní nerovnost. Je nutno upozornit, že přiznání zvláštního práva na státní financování dle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb. bylo podle úpravy účinné do 31. 12. 2012 závislé na podání návrhu ze strany církve či náboženské společnosti ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., ve znění zákona č. 420/2011 Sb. Přiznání zvláštních práv je proto (při splnění zákonných podmínek) v zásadě v dispozici registrovaných církví a náboženských společností, neboť tato práva nenastupují ze zákona automaticky. Proto nelze hovořit o protiústavní diskriminaci církví, které o „hospodářské zabezpečení“ v minulosti neprojeví zájem, pokud takto pouze v důsledku vlastního rozhodnutí zůstaly mimo okruh oprávněných osob podle § 15 odst. 1 a § 17. Uvažované kritérium existence práva na tzv. hospodářské zabezpečení bylo ostatně známo již z parametrů předchozího návrhu zákona (2008). Stejnou protiústavnost by mimochodem museli vedlejší účastníci spatřovat v realitě hospodářského zabezpečení do 31. 12. 2012, kdy vedle sebe existovaly tytéž církve, kterým bylo na základě návrhu zvláštní právo přiznáno, a registrované církve, které návrh na přiznání zvláštního práva nepodaly, ačkoliv mohly. Nesprávný náhled vedlejších účastníků potvrzuje i skutečnost, že přes výčet uvedený v § 15 odst. 2 nesplnila o své vlastní vůli jedna z dotčených církví podmínku stanovenou v § 15 odst. 1 (neodmítnutí uzavřít smlouvu), což rovněž nelze interpretovat jako skutečnost zakládající protiústavní nerovnost mezi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi.

238. Je nutno zdůraznit, že konstrukce tzv. zvláštních práv přiznatelných na základě registrace II. stupně (též akreditace), resp. klíčová ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., byla předmětem přezkumu Ústavního soudu, a to v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02. K otázce vícestupňové registrace srov. rovněž např. rozsudek ESLP Religionsgemeinschaft der

Zeugen Jehovas (Náboženská společnost Svědkové Jehovovi) a další proti Rakousku ze dne 31. července 2008, č. 40825/98, § 96. Uvedená konstrukce tzv. zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, která je již bez práva být financována podle zákona č. 218/1949 Sb. zachována i po 1. 1. 2013, tedy ani sama o sobě nezpůsobuje protiústavní diskriminaci registrovaných církví.

239. Navrhovatelé v odstavci 29 c) zvláště namítají, že finanční náhrada je poskytována (z hlediska původního majetku) „nevlastníkovi“, tedy dotčené církvi a náboženské společnosti jako celku, nikoliv jednotlivým církevním subjektům. V tomto smyslu mají po formální stránce navrhovatelé pravdu. Zároveň však nepředkládají žádnou argumentaci, proč by – zvláště v kontextu právní formy církví a náboženských společností podle zákona č. 3/2002 Sb. – mělo jít o postup protiústavní. Navrhovatelé se v rovině podústavního práva mýlí v tom, že registrovaná církev je ve vztahu k jednotlivým církevním právnickým osobám „cizí osobou“. Podle § 15a zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, mohou církevní právnické osoby (tzv. „evidované právnické osoby“) vznikat na základě návrhu k evidenci podaného orgánem registrované církve a náboženské společnosti, totéž platí o návrhu na zrušení evidence, a podle § 26 odst. 1 písm. c) téhož zákona zanikají na základě zrušení evidence, zanikne-li registrace církve a náboženské společnosti, jejíž orgán tuto právnickou osobu navrhl k evidenci. Církevní právnická osoba „uvnitř“ registrované církve či náboženské společnosti je po formální stránce samostatným subjektem práv, z hlediska svého účelu je však toliko jednotkou registrované církve a na její existenci je závislá. Z uvedeného pramení v praxi i různá jednatecká omezení, která orgány registrované církve pro církevní právnickou osobu stanovují apod. Ústavní soud již v minulosti uvedl, že „specifikum [v nynějším kontextu majetkového vyrovnání] může – i s ohledem na uvážení zákonodárce – vyplynout ze samotné organizační podstaty jednotlivé církve nebo náboženské společnosti, kdy konkrétní podoba vypořádání nemusí směřovat vůči individuálním subjektům, nýbrž podle okolností i vůči církvi či náboženské společnosti jako celku ... Pokud majetková křivda způsobená formálně jednotlivé církevní právnické osobě byla, s ohledem na organizační strukturu a vnitřní vazby církví, zamýšlena a realizována jako akt protiprávní represe vůči celé (příslušné) církvi, zahrnuje pozitivní odpovědnost zákonodárce i uvážení vhodné podoby úpravy těchto celkových vztahů“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 91). Z hlediska daného církevního účelu a ochrany čl. 16 odst. 1, 2 Listiny je tedy nepochybně dána právně relevantní spojitost mezi registrovanou církví a jednotlivými právnickými osobami, které jsou později zřizovány podle příslušných zákonů s již konkrétně vymezeným posláním (farnosti, sbory, charity, diakonie, školy, sociální ústavy, zdravotnická zařízení apod.).

240. Je nutno též podotknout, že obavu vedlejšího účastníka 1) o „osud jiných registrovaných církví a náboženských společností“ (odst. 18, s. 13) nelze zhojit zrušením zákona č. 428/2012 Sb., neboť i při zrušení zrušovacího ustanovení § 19 bodu 1 (k tomu však dále) by zrušený zákon č. 218/1949 Sb. v legislativním smyslu „neobživil“, tedy že eventuální další právní úprava je plně v rukou zákonodárce. Zároveň je možno nad rámec námitek poznamenat, že při politickém rozhodnutí zrušit systém tzv. hospodářského zabezpečení, je stanovení určitého kritického časového okamžiku, po němž již uvedené zvláštní právo nebude přiznáno, nevyhnutelným. Zákon č. 428/2012 Sb. především není založen na obecné povinnosti státu pečovat o všechny církve a náboženské společnosti (čímž nejsou dotčeny pozitivní povinnosti státu na poli základních práv), nýbrž na povinnosti vyrovnat se v současných ústavních podmínkách s určitým historickým dědictvím, které po právní stránce zákon č. 218/1949 Sb. pro

demokratického zákonodárce představoval.

241. Pokud se tedy jedná o stanovení okruhu dotčených církví a náboženských společností podle § 15 odst. 1, 2 zákona o vyrovnání s církvemi na základě kritéria existence zvláštního práva na „*hospodářské zabezpečení*“ dle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb. ve znění účinném ke dni 31. 12. 2012, nejedná se ze strany zákonodárce o postup svévolný, nýbrž zcela racionálně vystihující dosavadní vztah mezi státem a dotčenými církvemi právě na základě zákona č. 218/1949 Sb., který byl zákonem č. 428/2012 Sb. zrušen.

XII/g

K § 15 odst. 1, 2 (výše finanční náhrady)

242. Navrhovatelé a vedlejší účastník 1) dále v zásadě shodně namítají, že právní úprava § 15 odst. 2 je protiústavní s ohledem na celkovou výši finanční náhrady, přičemž zpochybňují její vazbu na rozsah a hodnotu původního majetku. Vedlejší účastníci uvádí, že „*nikde v zákoně ani v důvodové zprávě*“ není uveden přesný seznam majetku, na základě něhož se dospělo k ocenění (odst. 19). Dále podle vedlejšího účastníka 1) není zřejmé, zda do souhrnu nahrazovaného majetku byl zohledněn zákon č. 298/1990 Sb., majetek vydaný tzv. exekutivní cestou v letech 1996 až 1998 a částky vydané z titulu tzv. hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb. Dále pak navrhovatelé uvádějí, že „*[č]ástka při odškodňování za údajně nevydaný majetek je diskriminační (církvím se vyplácí náhrada za údajně tržní ceny, všem ostatním restituentům, ale i osobám, kterým byl od roku 1919 zabírán majetek na základě pozemkové reformy, za ceny tabulkové)*“ – odst. 29.b, obdobně část 5.9, odst. 50, že neexistuje povinnost státu cokoliv nahrazovat, zvláště ne v tržních cenách (část 5.9, odst. 49), že ESLP „*akceptoval i velmi nízkou náhradu, když projednával tzv. pilotní projekt proti Polsku ve věci odškodnění za majetek ponechaný za řekou Burg*“ (správně „Bug“; 5.9, odst. 51), že během roku 1949 byly na cirkve vynaloženy vyšší objemy prostředků než v předchozích letech (část 5.9, odst. 52). Rovněž navrhovatelé pochybují o rozsahu původního majetku, který se má nahrazovat. Církvím se má podle jejich názoru „*vyplácet náhrada za větší majetek, než jim [po revizi pozemkové reformy] měl zůstat*“ (část 5.10, odst. 56).

243. Z předložených námitek není zřejmé, které z nich mají podporovat tvrzení protiústavnosti zákona, resp. konkrétního ustanovení. Z hlediska ústavnosti právní úpravy je nutno se zaměřit na otázku výše celkové náhrady podle § 15 odst. 2 a otázku rovnosti restituentů, kterým byla podle některého z restitučních zákonů rovněž „*finanční náhrada*“ vyplácena.

244. Pokud jde o celkový **rozsah původního majetku** (resp. rozsah majetku nahrazovaného podle § 15) zdůrazňuje Ústavní soud, že předmětem řízení před Ústavním soudem nemůže být skutkové dokazování stran přesných výměr původního majetku, neboť tato skutečnost nemá vazbu na ústavnost napadeného zákona.

245. Podle důvodové zprávy 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 budov.

246. Vznesené námitky jsou dvojí intenzity: a) rozsah původního majetku zahrnuje i nemovitosti, na něž se vztahoval zákon č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy, ve znění pozdějších předpisů, čímž byly údaje v důvodové zprávě nadhodnoceny o několik řádů oproti skutečnosti; b) rozsah původního majetku, jak je obsažen v důvodové zprávě, při nedostatku dalších podkladů není *přesný*.

247. K oběma námitkám je nutno uvést, že ze samotného zákona č. 428/2012 Sb. neplyne, že by se v případě finanční náhrady podle § 15 odst. 1, 2 mělo jednat o výsledek konkrétní ekonomické či matematické metody, která by byla aplikována na konkrétní soubor majetku, zvláště s ohledem na výše uvedený účel finanční náhrady, který má proměnlivý poměr náhradové a vyrovnávací složky ve vztahu ke každé z církví. Ze zákona tedy neplyne, že by předpokládal konkrétní identifikaci nahrazovaného majetku a jeho ocenění konkrétní ekonomickou metodou, přičemž souhrn částek by pak představoval celkovou sumu finanční náhrady. Z hlediska testu ústavnosti zákona s rozpočtovými dopady je rozhodující, do jaké míry má částka finanční náhrady elementární vazbu na dostupné údaje a cenové relace, tedy zda napadená ustanovení § 15 odst. 1, 2 nejsou výsledkem iracionálního chování zákonodárce, náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu apod. [*mutatis mutandis* sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 72; sp. zn. Pl. ÚS 17/10, bod 51; sp. zn. Pl. ÚS 20/09, bod 25].

248. K námitce sub a) je nutno dodat, že vychází z nesprávného předpokladu, že nemovitosti spadající pod zákon č. 142/1947 Sb. jsou (mají být) vyloučeny z restitučního zákonodárství z toho důvodu, že majetková křivda měla nastat *před* rozhodným datem 25. 2. 1948. Pro zařazení do rozhodného období je rozhodné, kdy nastala majetková křivda, nikoliv kdy nastala účinnost zákona. Zákon č. 142/1947 Sb. byl přijat 11. července 1947, s účinností od 12. srpna 1947, byl však v rozhodném rozsahu realizován až po 25. únoru 1948. Prováděcí vládní nařízení č. 1/1948 Sb., kterým se provádějí některá ustanovení zákona o revisi první pozemkové reformy, nabylo účinnosti až 9. ledna 1948. Podle tohoto nařízení musela být vlastníkovi dána výpověď tak, aby půda mohla být převzata vždy k 1. březnu nebo 1. říjnu běžného roku. V § 23 odst. 1 vládního nařízení č. 1/1948 Sb., ve znění vládního nařízení č. 90/1948 Sb., bylo stanoveno, že výpověď z hospodaření na přejímaných nemovitostech podle § 12 náhradového zákona, tzn. zákona č. 329/1920 Sb. z. n. budiž dána aspoň tříměsíční, a to tak, aby převzetí půdy se mohlo uskutečnit buď ke dni 1. března nebo 1. října běžného roku, s tou výjimkou, že pro převzetí půdy ke dni 1. března 1948 stačí výpověď jednoměsíční. V podrobnostech Ústavní soud odkazuje na výklad k § 5 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. Je tedy rovněž nerozhodná hypotetická úvaha navrhovatelů, kolik nemovitostí vlastníku „*mělo zůstat*“ po pozemkové reformě a její revizi, když podobná úvaha se neuplatnila ani ve vztahu k ostatním restituentům podle § 6 odst. 1 písm. b)

zákona č. 229/1991 Sb.

249. K námitce sub b) je nutno dodat, že přezkum ústavnosti není založen na ověřování výměr původního majetku. Z hlediska výše vymezených kritérií je úkolem Ústavního soudu posoudit, zda existují vazby uvedených výměr na údaje, které měl zákonodárce a Ústavní soud k dispozici, tedy, zda právní úprava není výsledkem iracionálního chování zákonodárce či náhodných změn (omylů) v průběhu legislativního procesu. V takovém případě je požadavek vedlejšího účastníka 1) na *přesnost* (plynoucí z požadavku na položkový seznam původního majetku) podstatně relativizován ve prospěch 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.

250. Vláda ve svém vyjádření především konstatuje, že při přípravě návrhu zákona byly přezkoumány dostupné archivní materiály k rozsahu církevního majetku. V důsledku povodní z roku 2002 nyní nejsou k dispozici údaje o původním církevním majetku z období revize první pozemkové reformy. Byly proto využity údaje vztahující se k provedení první pozemkové reformy, a to i vzhledem ke kvalitě, kterou úředníci v období 1. republiky oproti období po II. světové válce odváděli. K tomu vláda ve svém vyjádření považuje za nezbytné dodat, že první pozemková reforma se vztahovala pouze na velkostatky se zemědělskou půdou nad 150 ha nebo veškerou půdou nad 250 ha. Církevní statky s menší výměrou, např. pozemky farností, menší statky řádů a kongregací v těchto číslech zahrnuty nejsou. Dále zde chybí církevní majetek nabytý v druhé polovině 30. let nákupy, dary a dědictvími, který nebyl přihlášen do první pozemkové reformy jako církevní. Rovněž jakékoliv údaje o majetku přihlášeném k revizi první pozemkové reformy neobsahují statky s menší výměrou, na které se revize první pozemkové reformy nevztahovala (hranice byla 50 ha, resp. 30 ha), což se vedle farního majetku týká i majetku nekatolických církví a náboženských společností. Z dat 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. 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.

251. Je zároveň zřejmé, že stát (žádný z jeho orgánů) v minulosti nevedl a ani dnes nevede samostatný seznam *církevního jmění* ani *církevního majetku* ve vlastnictví oprávněných osob či jejich právních předchůdců ani seznam *původního majetku*, jak je vymezen v § 2 písm. a). Podle dostupné literatury, na kterou částečně odkazují důvodová zpráva a vyjádření vlády, 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 velkostatech 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]. K rozsahu církevního majetku spadajícího do první pozemkové reformy obsahují internetové stránky Ministerstva kultury další podrobnější údaje a kopie archivních materiálů (zejména k rozloze jednotlivých církevních velkostatků). Individuálním šetřením tak bylo 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 (dokument „příloha č. 11, tabulka – zdokumentovaný rozsah majetku církevních velkostatků a farností“ ve spojení se skeny archivních podkladů v dokumentu „příloha č. 9, archivní doklady o původním církevním majetku“ na internetových stránkách Ministerstva kultury (<http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/default.htm>) Ústavní soud neměl důvod uvedené údaje dále upřesňovat a podrobovat dokazování. V uvedených výměrách totiž dále nejsou zahrnuty vlastnické celky, které nesplňovaly 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 beneficií byla v roce 1949 odhadována na 30 612 ha (materiál Ministerstva školství věd a umění č. j. P 2398/49-P/6, na internetových stránkách výše). 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.

252. Na základě uvedeného Ústavní soud konstatuje, že při zvážení výše uvedených skutečností je zřejmé, že výměra původního majetku, z níž vycházela důvodová zpráva (a předchozí jednání mezi státem a církvemi), má-li být měřítkem racionality, resp. ústavnosti § 15 odst. 1, 2 zákona o vyrovnání s církvemi, nevykazuje znaky libovůle či omylu zákonodárce, nýbrž že má rozumnou a přiměřenou vazbu na dostupné historické údaje. Ústavní soud znovu zdůrazňuje, že pro tento závěr nebylo třeba nijak dále ověřovat či prokazovat *přesnost* uvedených údajů.

253. K tomu je možno jen na okraj zmínit přístup Ústavního soudu k provádění restitucí v 90. letech minulého století, kdy bylo opakovaně vysloveno, že veřejná moc, která z povahy věci má disponovat příslušnými podklady, nesmí vystupovat vůči oprávněným osobám formalisticky a přenášet na ně s odstupem čtyřiceti, nyní již šedesáti let neúměrné břemeno z hlediska hodnocení celkové důkazní situace. Je vůbec otázkou, nakolik je *přesný* seznam původního majetku čítající řádově desítky tisíc položek s odstupem šedesáti let technicky proveditelný.

254. Co do jednotlivých námitek, nyní postačí podotknout, že z dostupných materiálů (obsah spisu, stenoáznamy z jednání Parlamentu, veřejně přístupné internetové stránky Ministerstva kultury) nikterak neplyne, že by do uvedených výměr měl být započítán i majetek vydaný církvím a náboženským společnostem před 31. prosincem 2012. Z hlediska dosavadního restitučního zákonodárství i z hlediska zákona č. 428/2012 Sb. pak není rozhodné, na jakou výměru nemovitostí se pozemkové reformy „*mohly vztahovat*“, nýbrž jen na jakou výměru se skutečně vztahovaly.

255. Co do **ocenění původního majetku**, který se nevydává, je nutno opět zdůraznit, že kritériem ústavnosti není *přesnost* či *správnost* odhadu hodnoty původního majetku, jakkoliv uvedenými úvahami je podložena celková částka obsažená v § 15 odst. 2. Výpočet ceny původního majetku je obsažen v důvodové zprávě a podrobněji ve vyjádření vlády, veřejně dostupné jsou obdobně podrobné údaje na internetových stránkách Ministerstva kultury (citovaných výše). Výpočet je založen na výměrách uvedených výše a tam, kde je to možné, za použití cen obvyklých. V již citovaném sněm. tisku 585 je přiložena zpráva 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. 10. 2008. Z něho 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.*“. Vedlejší účastník 1) v zásadě zpochybňuje uvedenou metodu toliko v dílčích aspektech, kupříkladu, že měly být na původní majetek užity průměrné ceny vztahující se pouze k transakcím pro zemědělské využití pozemku (a nikoliv nezemědělské využití pozemku). Není však zřejmé, proč by tomu tak mělo být, když v zásadě formální (někdejší) klasifikace pozemku jako „*zemědělského*“ již neodpovídá současné realitě, neboť se dnes již jedná (po 60 letech) v řadě případů o pozemky v blízkosti zástavby a inženýrských sítí a jejich cena se blíží ceně stavebních parcel (podrobně viz vyjádření vlády) a právě „*zemědělské*“ pozemky v intravilánech jsou typicky již ve vlastnictví obcí, které nejsou mezi osobami povinnými.

256. Ústavní soud neshledal důvod se čistě ekonomickými aspekty dále zabývat, neboť nebyl shledán exces zákonodárce, který by z hlediska testu racionality založil protiústavnost. V podrobnostech postačí vedlejšího účastníka 1) odkázat na citované zdroje.

XII/h

K § 15 odst. 1, 2 (protiústavní nerovnost restituentů)

257. Navrhovatelé a vedlejší účastníci se však především zaměřují na skutečnost, že stanovená částka byla poskytnuta v plné výši jako finanční náhrada, která tak má odpovídat tržní hodnotě nevydávaného původního majetku [navrhovatelé část 5.9; vedlejší účastník 1) odst. 27]. Tato skutečnost má představovat „*výraznou nerovnost v přístupu k osobám, jimž byl restituován jejich majetek*“, resp. diskriminaci „*ke škodě České republiky a většiny občanů.*“.

258. K otázce namítané **diskriminace oprávněných osob podle dřívějších restitučních zákonů** především Ústavní soud odkazuje na shora vymezený účel napadeného zákona č. 428/2012 Sb. a rovněž tak specifické postavení církví a náboženských společností při majetkovém vyrovnání se státem, které je odlišuje od jiných fyzických či právnických osob.

259. Ve druhém sledu je nutno dodat, že komparovatelná není ani povaha „*finanční náhrady*“ podle zákona č. 428/2012 Sb. a „*peněžité náhrady*“ podle zákona č. 229/1991 Sb.

260. Za základní metodu zmírnění majetkových křivd (odhlédne-li nyní Ústavní soud od širšího účelu zákona č. 428/2012 Sb.) považuje dosavadní restituční zákonodárství i

judikatura Ústavního soudu naturální restituci [sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (531/2005 Sb.; N 226/39 SbNU 389), část VIII/d; sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37]. Obtížná srovnatelnost dosud aplikovaných finančních (peněžitých) náhrad, což požadují navrhovatelé a vedlejší účastníci, především plyne z jejich subsidiárního charakteru (především s ohledem na zákon č. 229/1991 Sb.). Dle zákona č. 229/1991 Sb. 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 č. 229/1991 Sb. nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, je zakotven **druhý subsidiární nárok**, jímž je nárok na peněžitou náhradu (§ 16 odst. 1).

261. V tomto ohledu je nepochybné, že konstrukce a účel peněžité náhrady „v cenách platných ke dni 24. června 1991“ podle zákona č. 229/1991 Sb. jsou zcela odlišné od finanční náhrady podle § 15 odst. 1, 2 zákona o vyrovnaní s církvemi, která je spojena s konceptem postupné ekonomické odluky církví od státu, včetně již zmíněného ohledu na situaci nekatolických církví, jimž striktně restituční principy nemohou z historických důvodů svědčit.

262. 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 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 č. 229/1991 Sb. To však již v době, když 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 č. 229/1991 Sb., 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.

263. Tuto konstrukci akceptoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05, jímž byla zrušena tzv. restituční tečka. Ta spočívala v zakotvení prekluze práva na převod pozemku ve vlastnictví státu při současném zachování toliko nároku na peněžní náhradu, na níž však oprávněná osoba neměla ekonomický zájem vzhledem k časovému odstupu 15 let od cenové hladiny v roce 1991. „Finanční 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).

264. Nálezem, kterým byla – relativně – zrušena napadená právní úprava (tj. prekluze

nároku na vydání pozemku), byl především dán i nadále průchod ochraně restitučního nároku prostřednictvím získání náhradních („jiných“) pozemků, které na rozdíl od finanční náhrady plní funkci ekvivalentu původního restitučního nároku. Z hlediska ekvivalence majetkových hodnot tak oprávněné osoby podle zákona č. 229/1991 Sb. nejsou v zásadě odlišném postavení. Je nutno jen připomenout, že na druhou stranu zákon č. 428/2012 Sb. neobsahuje konstrukci více subsidiárních nároků, což se v žádném ohledu nejví jako protiústavní exces zákonodárce.

265. Ve druhé řadě je možno zmínit situaci týkající se zákona č. 87/1991 Sb., dle něhož rovněž 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). Finanční náhrada se stanoví podle cenových předpisů pro oceňování nemovitostí ke dni účinnosti tohoto zákona, která nastala 1. 4. 1991. Nelze přehlédnout, že i ve vztahu k tomuto zákonu v praxi dochází k judikatorním korekcím výše náhrady (resp. její přiměřenosti v současných, podstatně odlišných ekonomických podmínkách). Je možno poukázat na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011 ze dne 16. 5. 2011, dle něhož výklad ustanovení § 13 odst. 1 a 4 (výše náhrady) zákona č. 87/1991 Sb. 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 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 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.

266. Z uvedeného je zřejmé, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu (posléze i soudů nižších) v praxi koriguje otázku ekvivalence a přiměřenosti finančních náhrad v dosavadním restitučním zákonodárství, a to s přihlédnutím právě ke zcela rozdílným ekonomickým a sociálním podmínkám (změny cen nemovitostí) oproti počátku 90. let. Není zřejmé, proč by uvedený princip – *nota bene* v zákoně přijatém v roce 2012 – neměl svědčit i církevním subjektům.

267. Pokud se vedlejší účastník 1) domáhá aplikace vyhlášky č. 182/1988 Sb., o cenách staveb, pozemků, trvalých porostů, úhradách za zřízení práva osobního užívání pozemků a náhradách za dočasné užívání pozemků, ve znění pozdějších předpisů, a rovné zacházení spatřuje v použití cen k 24. červnu 1991 (odst. 27) a navrhovatelé dokonce odkazují na „historické tradice“ plynoucí z „tabulkových cen“ při pozemkové reformě po roce 1919 [odst. 27 f); odst. 27 c); odst. 29 b)], nevidí Ústavní soud v uvedených výrocích, je-li uvedené navíc předkládáno jako jediné ústavně konformní řešení, udržitelnou právní argumentaci.

268. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl (v kontextu argumentace k existenci legitimního očekávání): *„Evropský soud pro lidská práva dále připustil, že v situacích, jejichž řešení vyžaduje přijetí sporného zákona s výraznými ekonomickými dopady na celý stát, musí mít vnitrostátní orgány 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 nezajišťuje právo na plnou kompenzaci za všech podmínek (odst. 182; s odkazem na rozsudek James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, odst. 54, Series A no. 98-A).“ Z uvedeného však nelze dovozovat, že výrazně snížená kompenzace je jediným ústavně konformním řešením. „[V]ýše stanovené náhrady [nesmí být] v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti (resp. fair balance)“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 91). V této souvislosti se navrhovatelé mylí, pokud z rozsudku velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96 (resp. patrně tento rozsudek mají na mysli, aniž by jej specifikovali; § 51), dovozují, že Evropský soud pro lidská práva „práva akceptoval i velmi nízkou náhradu.“. Opak je pravdou (Broniowski proti Polsku, § 186 in fine), zdůrazněna je opakovaně zásada „fair balance“. Podobně Ústavní soud hovoří o potřebě vážení „oprávněných zájmů všech dotčených subjektů. Právě vzhledem k jejich (ústavně chráněným) zájmům, jak budou existovat **v době přijetí legislativního řešení**, zákonodárce musí zvolit konkrétní kombinaci metod zmírnění křivd“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43).

269. Pokud navrhovatelé opakovaně uvádějí „hrozbu soudních sporů“ ze strany dřívějších restituentů či osob, které nebyly osobami oprávněnými podle žádného z restitučních zákonů, nekonkretizují nijak, jaký právně popsateľný mechanismus jim (těmto třetím osobám) v souvislosti se zákonem č. 428/2012 Sb. tyto nároky vytvoří a zejména proč tyto osoby úspěšně neuplatnily uvedené nároky již ve vztahu k řadě předchozích restitučních předpisů, které nutně musely založit tutěž tvrzenou protiústavní diskriminaci a majetkové nároky nad rámec restitučních zákonů.

270. Ani v tomto ohledu nebyla shledána svévole zákonodárce, která by zakládala protiústavní nerovnost různých skupin restituentů, neboť byl shledán dostatek objektivních důvodů pro přijetí odlišné právní konstrukce než se vyskytovala v restitučním zákonodárství na počátku 90. let.

XII/i

K § 15 odst. 1, 2 (deficit obecnosti)

271. 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) [sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), 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).

XII/j

K § 15 odst. 1,2 (další námitky)

272. Pokud navrhovatelé namítají, že stát do 31. 12. 2012 poskytoval církvím tzv. hospodářské zabezpečení, aniž mu „*za toto financování [byla] poskytnuta protihodnota*“ (odst. 48), a vedlejší účastník 1) pravděpodobně požaduje od náhrady **odečíst částky vyplacené na hospodářské zabezpečení** (odst. 21), nemá tento požadavek právní základ. Hospodářské zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb. nebylo koncipováno jako vratné plnění ani jako splátky převzatého majetku a Ústavnímu soud není známo, že by se kdy takovýto výklad zákona č. 218/1949 Sb. vůbec objevil. Odhlédne-li Ústavní soud od toho, že žádný z restituentů státu nevracel, co obdržel z jakéhokoliv (veřejnoprávního) titulu před rokem 1989, je nutno připomenout, že tzv. hospodářské zabezpečení bylo vytvořeno „*s přímým úmyslem nikoliv náboženskou svobodu naplňovat, nýbrž ji potírat prostřednictvím přímé exekutivní kontroly náboženského života a ekonomického útlaku*“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 102). S tím také korespondovala konstrukce rozhodné složky hospodářského zabezpečení, tj. úhrady tzv. osobních požitků duchovních (platy), která byla spojena s institutem individuálního státního souhlasu (§ 1 ve spojení s § 2). Příjemcem „*osobních požitků*“ byl přímo duchovní se státním souhlasem, nikoliv církev či náboženská společnost, která (kromě toho, že nerozhodovala o tom, kdo získá státní souhlas k duchovenské činnosti) uvedené prostředky ani formálně ani fakticky neměla v dispozici (viz i formulaci v § 1 zákona č. 218/1949 Sb., ve znění účinném do 19. 11. 1992, dle níž stát „*poskytuje ... osobní požitky duchovním církví a náboženských společností*“).

273. Pokud navrhovatelé (odst. 59) uvádějí, že církvím a náboženským společnostem byla od roku 1948 vyplácena zvyšující se částka ze státního rozpočtu, není zřejmé, v čem spočívá tvrzený „rozpor“ a jakou relaci má uvedené tvrzení k ústavnosti zákona, když zároveň nijak neprokazují (pokud to tvrdí), že by se mělo jednat o náhrady spojené s revizí pozemkové reformy. Z kopie dokumentu předloženého vládou (návrh vládního usnesení o vypořádání závazků na zemědělském majetku převzatém v revizi první pozemkové reformy a v nové pozemkové reformě, připomínkové řízení, 4. 3. 1954, s důvodovou zprávou) například plyne: „*Oceňování převzatého majetku za účelem stanovení náhrady bývalým vlastníkům nebylo provedeno. Poskytování náhrady bylo v rozporu s politikou zatlačování kapitalistických živlů na vesnici.*“.

XII/k

K § 15 odst. 5 (inflační doložka)

274. Vedlejší účastník 1) namítá, že splátky finanční náhrady podle § 15 odst. 2 budou zvyšovány zákonem stanoveným mechanismem o míru inflace. K tomu postačí odkázat na již vyložený charakter finančních náhrad v zákonech z počátku 90. let, přičemž je nutno zdůraznit, že v nich stanovené náhrady nebyly vypláceny obdobným mechanismem v ročních splátkách. To představuje objektivní rozdíl mezi právní úpravou v roce 1991 a dnes.

XII/I

K § 16 odst. 1 (smlouva mezi státem a dotčenou církví)

275. Vedlejší účastník 1) namítá, že prostřednictvím konstrukce smluv se vytváří „*nucený patronát*“ nad dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi, a to bez ohledu na to, zda církev v budoucnu bude dodržovat zákony, či zda bude chtít výplatu splátek předčasně ukončit. Jakkoliv není připojena ústavněprávní argumentace, vedlejší účastník 1) patrně směřuje k tomu, že právní úprava představuje prvek donucení, kdy trvání smlouvy není v dispozici smluvních stran (zejm. církví). V první řadě je nutno podotknout, že podle § 11 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb. právě „[v]eškerý soukromý a veřejný patronát nad kostely, obročími a jinými církevními ústavy“ na stát již přešel s účinností zmíněného zákona. V ústavně přípustném rozsahu byl *patronát* vykonáván právě prostřednictvím zákona č. 218/1949 Sb. do 31. 12. 2012. Právě s ohledem na obsah smluv podle § 16 odst. 2 písm. a) zákona o vyrovnání s církvemi je i patronát, tedy nároky především katolické církve z něho plynoucí, předmětem vypořádání. Ve druhé řadě, sleduje-li námitka aspekt „*donucení*“ ze strany státu, je nutno podotknout, že z konstrukce zákona neplyne povinnost smlouvu podle § 16 odst. 1 uzavřít, přičemž možnosti smlouvu neuzavřít podle veřejně dostupných informací jedna z dotčených církví využila. Pokud se jedná o výklad ustanovení § 16 odst. 1 z hlediska tvrzené hrozby nuceného strpění výplaty splátek finanční náhrady proti aktuální vůli dotčené církve, viz dále připojený výklad k čl. 2 odst. 1 Listiny. Pokud se jedná o obavu, že splátky budou vypláceny i těm dotčeným církvím, které budou v průběhu uvedeného třicetiletého období porušovat zákony, odkazuje Ústavní soud vedlejšího účastníka 1) na zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který představuje relativně striktní regulaci církví a náboženských společností jako registrovaných právnických osob, přičemž zvláště § 5 stanovuje obsáhlý výčet podmínek, za nichž může ministerstvo podle § 22 zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zahájit řízení o zrušení registrace. Výmazem z rejstříku pak církev zaniká jako právnická osoba, přičemž zánik dotčené církve je nepochybně spojen i se zánikem práv a povinností ze smlouvy podle § 16 odst. 1 zákona o vyrovnání s církvemi.

276. Vedlejší účastníci se však mýlí, pokud tvrdí, že § 16 odst. 1 zakládá závazek státu poskytnout dotčeným církvím finanční náhradu. Uvedený 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 (§ 15 odst. 1).

XII/m

K § 16 odst. 2 (obsah smlouvy o vypořádání)

277. Vedlejší účastník 1) vznáší námitku (odst. 24) vůči ustanovení § 16 odst. 2 písm. a), přičemž tvrdí, že dotčené církve nemohou být nositelkami nároků ve vztahu k původnímu majetku, neboť v minulosti nikdy původní majetek nevlastnily. V tom odkazuje Ústavní soud na výklad provedený výše. Pokud je dále namítáno, že není zřejmé, jaké soukromoprávní vztahy jsou vypořádávány a nakolik zákonodárce přihlédl k § 2 zákona č. 298/1990 Sb., je nutno konstatovat, že tato námitka není spojena s tvrzením protiústavnosti.

XII/n

K § 16 odst. 3 (absence zmocnění vlády podle čl. 78 Ústavy)

278. Pokud vedlejší účastník 1) tvrdí, že vláda není podle čl. 78 Ústavy zmocněna ke sjednávání „*soukromoprávních smluv s normativními účinky*“, je nutno uvést, že není zřejmé, v čem má být spatřována „*normativnost*“ smlouvy podle § 16 odst. 1. Pokud vedlejší účastník 1) pro tento svůj závěr toliko odkazuje na § 16 odst. 6, dle něhož se uzavřené smlouvy vyhlásí ve Sbírce zákonů, odkazuje Ústavní soud zcela obecně na výčet § 2 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož se ve Sbírce zákonů vyhláší řada různých aktů, přičemž tento pouhý fakt vyhlášení z nich nedělá akty normativní. V dalším je možno se ztotožnit s vyjádřením vlády, dle něhož je námitka absence zmocnění účelovou v tom smyslu, že vláda činí řadu úkonů, k nimž nemá výslovné ústavní zmocnění, včetně dispozic s majetkem státu, aniž by tyto akty byly zpochybňovány (v rozsahu dispozic s majetkem státu např. rozhodování o privatizaci). V případě smluv podle § 16 se navíc nejedná o „*provedení zákona*“ nýbrž o akt aplikace zákona, což v tomto ohledu představuje podstatný rozdíl. Daný akt vlády není rozhodnutím přijímaným v rámci výkonu státní, tzn. veřejné moci, pro kterou platí výhrada zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy), ale rozhodnutím vydávaným v rámci tzv. nevrchnostenské správy, do které spadá i rozhodování o nakládání s majetkem, kdy stát prostřednictvím svých orgánů vystupuje jako vlastník a nikoliv jako vykonavatel veřejné moci. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, přitom v několika ustanoveních dává výslovně vládě pravomoci při rozhodování o nakládání se státním majetkem. Pravomoc k uzavření smluv o vypořádání dává vládě § 16 odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb., který má povahu *lex specialis* k ustanovením zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Sám tento zákon ostatně v § 7 odst. 1 předpokládá, že jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky, již se tyto právní úkony týkají, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. „*Jinak*“ v tomto případě stanoví § 16 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Na postavení vlády v tomto ohledu proto nedopadají ani závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99, dle něhož rozhodnutí vlády dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění tehdy účinném, bylo nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah.

XIII.

K § 17 (přechodné období)

279. Ustanovení § 17 zakládá sedmnáctileté tzv. přechodné období, po které stát vyplácí dotčeným církvím a náboženským společnostem příspěvek na podporu jejich činnosti. Výše příspěvku je odvozena z částky vyplacené jednotlivé oprávněné církvi v roce 2011, přičemž v prvních třech letech přechodného období je vyplácena částka v plné výši referenční částky a v každém dalším roce se částka snižuje o částku odpovídající 5 % částky vyplacené v prvním roce přechodného období. Příspěvek na podporu je konstruován degresivně, bez valorizace, není předmětem daně, poplatku ani

jiného obdobného peněžitého plnění a vyplácí se do 31. ledna daného roku.

280. Podle důvodové zprávy „[z] jednání o podobě vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi vyplynula potřeba církví a náboženských společností připravit se na dobu, kdy poprvé po více než 60 letech závislosti na státu budou své aktivity financovat samostatně. Aby přechod církví a náboženských společností ze systému státního příspěvku na systém samofinancování byl co možná nejplynulejší, byla učiněna dohoda o zavedení tzv. přechodného období, kdy stát bude církvím a náboženským společnostem po určitou dobu vyplácet příspěvek na platy duchovních a na provoz jako je tomu v současné době. Výše tohoto příspěvku však bude fixována (tzn. nebude se valorizovat ani zvyšovat v případě zvýšení počtu duchovních) a od určitého roku dále se naopak bude postupně snižovat, až její vyplácení skončí docela. Institut přechodného období vytváří časový prostor, ve kterém by si církve a náboženské společnosti měly vytvořit dostatečnou hospodářskou základnu, která jim umožní samostatné financování“ (s. 40). Jinými slovy řečeno, účelem přechodného období je „umožnit dotčeným církvím a náboženským společnostem přizpůsobit se – po více než 60 letech trvající majetkové závislosti na státu – nové ekonomické situaci, kdy stát již nadále přímo nefinancuje jejich duchovní ani jim nepřispívá na úhradu dalších nákladů.“ (s. 62). Uvedený účel je pak komplementárním k účelu ustanovení § 15 odst. 1, 2, jimiž zákonodárce sledoval zmírnění dopadů naturální restituce v souvislosti s ukončením financování podle zákona č. 218/1949 Sb., a to v rozsahu poměrné částky finanční náhrady, která neodpovídá hodnotě restitučního nároku (viz výše).

281. Vůči přechodnému období vznášejí námitky především vedlejší účastník 1). Namítá rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny, a to v rozsahu náboženské a konfesní neutrality státu. Zpochybňuje okruh dotčených církví a náboženských společností s ohledem na existenci církví, které o přiznání práva na hospodářské zabezpečení do 31. 12. 2012 nepožádaly, případně které vzniknou v budoucnu, zpochybňuje dále délku přechodného období, namítá nemožnost příspěvek na podporu odejmout v případě, kdy dotčená církev či náboženská společnost přestane plnit závazky a počne porušovat zákony.

282. Pokud se jedná o tvrzený rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny, odkazuje Ústavní soud na rozbor provedený dále. Pokud se jedná o otázku, zda samotný institut přechodného období je ústavně konformním, tedy zda tzv. hospodářské zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb., pokud je ukončováno, musí být ukončeno okamžitě, bez přechodného období, konstatuje Ústavní soud, že k tomuto bodu vedlejší účastník 1) nepředkládá žádnou argumentaci. Ústavní soud, pokud v minulosti ani nenaznačil protiústavnost samotných zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb. ve znění tehdy účinném (sp. zn. Pl. ÚS 6/02, část. VII.), neshledává ani protiústavnost jejich (materiálně nahlíženo) postupného ukončení (konkrétně: zvláštního práva být financován, a to formou degresivního plnění v přechodném období).

283. Je nepochybné, že příspěvek na podporu navazuje právě na právní stav účinný do 31. 12. 2012, a to na základě § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, a zákona č. 218/1949 Sb. Ve vztahu k zákonu č. 218/1949 Sb. byl nucen zákonodárce reagovat na, z hlediska dosavadního právního a politického vývoje, určitý anachronismus (z komparativního hlediska však nikoliv anomálii) způsobený změnou právních a politických poměrů v Československu po roce 1989. Zákon č. 428/2012 Sb. tedy není založen na zcela volné úvaze zákonodárce, kterým by

byl nastavován libovolný vztah státu a církví, nýbrž jeho předmětem je úprava právních institutů a vztahů již existujících, založených v rozhodném období.

284. K otázce okruhu dotčených církví a náboženských společností a jejich rovnosti platí již vyslovené – tedy existence přiznaného zvláštního práva dle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb. na straně dotčených církví je objektivním kritériem, které umožňuje jejich odlišení o jiných církví a náboženských společností. Návrh na přiznání zvláštního práva je za zákonem stanovených podmínek v dispozici konkrétní církve, přičemž nevyužití uvedeného práva nemůže založit protiústavní nerovnost. V tomto ohledu tedy nelze hovořit o diskriminaci, resp. „*privilegiu*“ dotčených církví, jak uvádí vedlejší účastník 1). Vedlejší účastník 1) při poukazu na situaci v budoucnu registrovaných církví rovněž mlčí o tom, že zákon č. 428/2012 Sb. v rozsahu derogace zákona č. 218/1949 Sb. a zavedení přechodného období ukončuje toliko přímé financování církví a náboženských společností státem, ale neruší další tzv. zvláštní práva církví a náboženských společností, která znamenají rovněž přímou a nepřímou podporu církví a náboženských společností, ani neruší prvky nepřímé podpory státu, např. v oblasti daňového zvýhodnění. O uvedená zvláštní práva se pochopitelně nové církve mohou nadále ucházet, a to i s důsledky finanční podpory od státu např. v typickém případě podle § 7 odst. 1 písm. d) zákona č. 3/2002 Sb., ve znění zákona č. 428/2012 Sb. (zřizování církevních škol). V tomto napadená právní úprava (ukončení přímého financování státem) nevytváří pro církve nově vzniklé v budoucnu nepřátelské či odrazující prostředí, dokonce ani právní a ekonomické prostředí indiferentní, nýbrž toliko prostředí lišící se mírou státní podpory oproti právnímu stavu účinnému do 31. 12. 2012.

285. Jedná-li se o otázku délky přechodného období (17 let), hodnotí tento parametr Ústavní soud v souvislosti s degresivním a nevalorizovaným mechanismem přiznání výše konkrétních částek, **kdy reálný význam dočasně vyplácené částky v degresivní výši z hlediska vytčeného lze ještě označit za ukončení přímého financování, a nikoliv za jeho pokračování či dokonce posilování**, jak namítá vedlejší účastník 1), který nepřípadně volí slova o zavedení konceptu „*státních církvích*“. Přezkum posouzení vhodnosti určité délky trvání přechodného období s ohledem na minimalizaci negativních dopadů na fungování dotčených církví ani přezkum ekonomických možností státu neleží na Ústavním soudu. Z hlediska financování církví a náboženských společností, které vzniknou v budoucnu a splní podmínky stanovené zákonodárcem, nemůže Ústavní soud *a priori* vyloučit možnost přijetí nové právní úpravy v budoucnu, která může představovat určitý model nové formy podpory registrovaným církvím a náboženským společnostem. Takováto právní úprava ve vztahu k církvím a náboženským společnostem dotčených zákonem č. 428/2012 Sb. pak např. zohlední i průběh přechodného období.

286. Oproti finanční náhradě podle čl. 15 odst. 1, 2, resp. její vyrovnávací poměrné části, tedy příspěvek na podporu není konstruován přímo v úzké vazbě na restituční část vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi. Tento odlišný charakter příspěvku, jímž je již přímo navazováno na institut hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb., tak představuje prostor pro politickou úvahu zákonodávce i v budoucnu. **Podstata tohoto příspěvku tak jednak umožňuje v tomto rozsahu eventuální odůvodněný zásah do nabytých práv dotčených církví např. z již uvedeného důvodu přijetí nové komplexní právní úpravy podpory registrovaných církví a náboženských společností do budoucna, případně též z důvodů, které**

naznačuje vedlejší účastník 1), jak jsou obsaženy v § 21 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (důvody odejmutí zvláštního práva), o případech zrušení dotčené církve podle § 22 zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nemluvě (typicky činnost v rozporu s právním řádem). Na druhou stranu je nutno k námitce vedlejšího účastníka 1) dodat, že pouze politicky hodnocená „*společenská relevance*“, resp. absence této „*relevance*“ (odst. 32) je kritériem pro zásah do práv založených § 17 zákona o vyrovnání s církvemi zjevně nedostatečným. To platí i v případě, že by se úvaha zákonodárce měla, jak je naznačováno, opírat o „*přihlášení se obyvatel České republiky k údajím o náboženském vyznání, resp. k příslušnosti k církvi a náboženské společnosti podle výsledků sčítání lidu, domů a bytů z let 1991, 2001 a 2011.*“. Je notoricky známo, že uvedená rubrika náboženského vyznání při sčítání lidu, domů a bytů není nepovinnou, což se projevuje v nízké respondibilitě a celkově omezené vypovídací hodnotě. Zároveň uvedená rubrika nebyla nijak (ani v teoretických úvahách) dána do souvislosti s modelem financování církví a náboženských společností, tedy nebyla respondentům naznačena jakákoliv váha údajů o náboženské afiliaci, která by měla následně mít vliv na výkon veřejné moci. Z uvedeného statistického údaje tudíž nelze vycházet stejným způsobem, jako z exaktní evidence členství v dané církvi, jak je koncipována pro účely např. církevní daně ve Spolkové republice Německo, nebo jako z veřejného hlasování *sui generis* o postavení církví a náboženských společností.

287. K tvrzení vedlejšího účastníka 1), že finanční náhrada a příspěvek na podporu vytvářejí z „*církví ekonomicky velmi silné subjekty, které pak mohou prosazovat jisté náboženské vyznání mnohem snadněji, než by tomu bylo bez této podpory*“ lze po ústavněprávní stránce dodat, že pokud se jedná o „*snadné prosazování náboženství,*“ má vedlejší účastník 1) na mysli patrně základní právo zaručené čl. 16 odst. 1 Listiny, dle něhož má každý právo svobodně projevit své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu. Na toto základní právo se však vztahuje limitační klauzule v odstavci 4, dle níž výkon těchto práv může být omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých. S ohledem na uvedené existující ústavní meze není zřejmé, v čem má spočívat ohrožení ústavnosti v případě postupného ukončení přímého státního financování, když k „*prosazování náboženství*“ jako negativního jevu mimo rámec ústavnosti mohly dotčené církve (teoreticky) využít již dosavadní tzv. hospodářské zabezpečení po dobu přibližně dvaceti let.

288. Pokud snad vedlejší účastník 1) brojí proti podpoře činnosti církví v mezích čl. 16 odst. 1 Listiny (kdy činnost církví sama o sobě není protiústavní), je nutno zdůraznit, že zákon č. 428/2012 Sb. navazuje na dosavadní právní úpravu a praxi a jedině v tomto kontextu jej lze hodnotit. Přímé financování (některých) registrovaných církví státem především není ustanovením § 17 nově zakládáno, jak své námitky formuluje vedlejší účastník 1), nýbrž ukončováno. Dále pokud uvádějí (jako ústavní hrozbu), že dotčené církve „*mohou pro svou činnost využívat i externích služeb (mediálních agentur, reklamy apod.)*“, je třeba uvést, že využívat služeb „*mediálních agentur*“ církvím zákonodárství umožňovalo i do 31. 12. 2012 (jakkoli není zřejmé, zda se jedná o obavy z mediálních aktivit v oblasti právě církevních restitucí či o informování o širších aktivitách církví). Přesto vedlejší účastník 1) nekonkretizuje žádný případ, kdy by se tak v minulosti stalo a k jakému protiústavnímu následku to vedlo. Zároveň vedlejší

účastník 1) nevzal v potaz ustanovení § 48 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění zákona č. 132/2010 Sb., který provozovatelům rozhlasového a televizního vysílání zakazuje zařazovat do vysílání náboženskou reklamu. Nadto je možno dodat, že obecně (nahlíženo historií moderního státu) veřejná podpora církví a náboženských společností státem neplyne ze snahy státu „*prosazovat určité náboženství*“, nýbrž je založena na ocenění vnějšího, kulturního, sociálního a obecně prospěšného, nikoliv tedy nutně kultového, působení církví ve společnosti.

289. Konečně, pokud vedlejší účastník 1) namítá, že kumulovaná finanční částka (vyrovnávací složka) dle § 15 odst. 1, 2 a příspěvek na podporu dle § 17 vytvoří z dotčených církví „*ekonomicky velmi silné subjekty*“, lze jen poukázat na orientační výpočet předložený Ekumenickou radou církví, Federací židovských obcí a Českou biskupskou konferencí (amicus curiae brief), dle něhož výsledný kumulovaný celkový příjem od státu oproti roku 2011 (bez Církve římskokatolické, pro niž je charakteristický restituční charakter finanční náhrady) stoupne v průměru o necelých 10 % (u dvou církví klesne), tedy se v zásadě nejedná se o nějaký podstatný nárůst oproti současným příjmům, když zároveň se jedná o přechodné období, které má dotčeným církvím a náboženským společnostem umožnit přípravu na ukončení přímého státního financování. Pokud *amici curiae* v tomto ohledu zároveň uvádějí, že „[p]ro zúčastněné církve a náboženské společnosti je model majetkového vyrovnání na hranici jejich přežití“ (s. 11), konstatuje toliko Ústavní soud, že ani v opačném směru zcela zjevně nelze právní úpravu považovat za nepřiměřenou či nepřiměřeně tvrdou.

290. Po zvážení uvedených aspektů příspěvku – dočasnost, degrese a odvození od dříve přiznaného zvláštního práva na financování státem – Ústavní soud neshledal, že by napadená úprava byla protiústavní, v tomto smyslu založená na iracionální či svévolné úvaze zákonodárce. Napadená právní úprava nezpůsobuje neodůvodněnou nerovnost, neboť existence dříve přiznaného zvláštního práva na financování státem podle zákona č. 3/2002 Sb. je objektivní skutečností, na níž lze založit přechodný příspěvek na podporu dotčeným církvím a náboženským společnostem.

XIV.

Přechodná ustanovení

291. Pokud ve vztahu k **§ 18 odst. 1** navrhovatelé namítají protiústavnost spočívající v „*ohrož[en]í vlastnické[ho] práv[a] jiných osob, které nabyly majetek od státu v dobré víře, když takovýmto osobám stát ochranu neposkytuje,*“, postrádá tato námitka jakoukoliv právní logiku.

292. Ustanovení umožňuje, stručně řečeno, aby oprávněná osoba podala žalobu na určení vlastnického práva státu ve vztahu k původnímu majetku, který přešel nebo byl převeden do vlastnictví jiných osob v rozporu s tzv. blokačními paragrafy. Tato námitka vybízí Ústavní soud zopakovat následující: „*Pokud tedy zákonodárce stanovil, že převod (přechod) majetku, jehož vlastníky byly k rozhodnému datu církve a náboženské společnosti, resp. jejich právnické osoby, jest jakožto akt contra legem stížen absolutní neplatností (v případech jdoucích proti smyslu majetkového vyrovnání), sledoval tím*

zcela rozumně účel napadeného ustanovení, a to ve vztahu k zajištění materiálního podkladu pro budoucí zákon o vypořádání historického majetku církví, příp. širší legislativní řešení majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi. Tento účel by mohl být při absenci blokačního účinku zčásti nebo zcela zmařen, neboť toliko právní dispozice státu s dotčeným majetkem může být podkladem pro přijetí zákonů o tomto majetku při respektu k postavení eventuálních nových vlastníků.“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 38).

293. Navrhovatelé tedy zjevně přehlížejí, že rozpor se zákonem v uvedených případech způsobuje absolutní neplatnost převodu. Pro tuto skutečnost je existence § 18 odst. 1 bezvýznamná, neboť eventuální derogace uvedeného ustanovení na tomto faktu nic nezmění. Význam uvedeného ustanovení lze spatřovat především v založení aktivní legitimace oprávněné osoby, když primárně je neplatným převodem dotčeno vlastnické právo státu a toliko sekundárně restituční nárok oprávněné osoby. Zároveň není zřejmé, v čem má spočívat odepření ochrany třetím osobám, když každý případ má být předmětem soudního řízení, přičemž soudy budou nepochybně rozhodovat na základě individuálních okolností daného případu. Tedy poskytnou ochranu všem právům, které jsou ve hře. Existence různých blokačních ustanovení (nejen ve vztahu k církevnímu majetku) je ostatně pravidelnou součástí restitučních zákonů (§ 9 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb.; § 5 odst. 3 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 93/1992 Sb., aj.), proto lze navrhovatele odkázat na související judikaturu.

294. Totéž lze vztáhnout na související ustanovení § 3 zákona č. 92/1991 Sb. a námitky vedlejšího účastníka 2), který tvrdí, že toto blokační ustanovení bylo v minulosti „běžně porušováno“, protože oprávněné osoby podle § 13 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb. obdržely pouze „směšnou náhradu“. K otázce povahy finanční náhrady jako druhého subsidiárního nároku se Ústavní soud již vyjádřil. Rovněž ustanovení § 18a odst. 2 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, na něž vedlejším účastníkem 2) citované ustanovení § 14a zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, odkazuje, s náhradou v podobě (náhradní) nemovitosti počítá. Dále je nutno uvést, že zmíněný § 13 odst. 5 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dopadá na specifickou situaci oprávněných osob, které nebyly do 31. ledna 1993 nebo do 1. září 1993 oprávněnými osobami pouze proto, že nesplňovaly podmínku trvalého pobytu, přičemž s touto kategorií zákonodárce v roce 1991 nepočítal, neboť do problematiky zasáhl až Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 8/95 ze dne 13. 12. 1995 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.), jímž byla podmínka trvalého pobytu na straně oprávněných osob zrušena, což nutně vyvolalo napětí mezi majetkovými zájmy těchto osob a realitou předchozích majetkových přesunů. Tato námitka vedlejšího účastníka 2) je tedy zcela nepřipadná, stejně jako poukaz na „směšnou náhradu“ oprávněným osobám, neboť tato výhrada ze strany vedlejšího účastníka 2) nyní přichází poměrně opožděně.

295. Vedlejší účastník 1) dále napadá (odst. 24) ustanovení **§ 18 odst. 8**, dle něhož „není dotčeno právo oprávněných osob na soudní a jinou právní ochranu proti komukoli, kdo drží původní majetek registrovaných církví a náboženských společností.“. Ve vztahu k tomuto ustanovení však nenamítá protiústavnost a nepřipojuje ani nepřímou ústavně relevantní argumentaci. Navíc napadené ustanovení nezakládá další nároky „nad rámec“ zákona, jak tvrdí vedlejší účastník 1), neboť nároky založené zákonem č. 428/2012 Sb. (v rozsahu naturální restituce) jsou nároky restitučními a směřují vůči aktuálnímu *vlastníkovi*, nikoliv toliko *držiteli*. Jejich charakteristickým znakem podle

judikatury Ústavního soudu je, že neexistují mimo restituční zákon. Tento závěr je založen na tezi, že vlastnické právo oprávněných osob podle restitučních předpisů vzniká až okamžikem vydání věci. Z uvedeného plyne, že nejsou-li restituční nároky založeny právě restitučním zákonem, není možno jim ani poskytovat soudní ochranu. Dané ustanovení žádný restituční nárok nezakládá a vedlejší účastníci to ani netvrdí.

296. Pokud se jedná o nároky jiné, které nekonkurují hlavě II zákona č. 428/2012 Sb., lze poukázat na případy tzv. duplicitního zápisu vlastnického práva, což je situace, kterou již řešil Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011. V něm byla konstatována existence naléhavého právního zájmu ve smyslu § 80 písm. c) občanského soudního řádu v případě duplicitního vlastnictví i v případě, kdy se jedná o historický majetek církví a náboženských společností, na nějž jinak dopadá stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05. S ohledem na exkluzivitu vlastnictví teprve určením vlastnického práva v uvedeném případě je najisto postaveno, kdo je vlastníkem sporné věci, nedochází tedy k obcházení restitučního zákona. Není každopádně úkolem Ústavního soudu modelovat další situace, kdy může nastat nevlastnická držba původního majetku (zejm. v případě nesouladu obsahu katastru s právním stavem) ve smyslu § 18 odst. 8, to je úkolem obecných soudů v konkrétní věci, nicméně ve vztahu k tomuto ustanovení nebyla zjištěna protiústavnost.

297. Za relevantní nepovažuje Ústavní soud požadavek navrhovatelů na zrušení **§ 18 odst. 9** („*Práva a povinnosti zakladatele Náboženské matice vykonává ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona Církev římskokatolická.*“) a námitku, že toto ustanovení „*ruší přímo reformu Josefa II. a překračuje hranici února 1948*“. Navrhovatelé opomněli uvést, které ustanovení ústavního pořádku chrání jakékoliv „*reformy Josefa II*“. Ústavní pořádek zákonodárci neukládá jakkoliv upravit či neupravit postavení Náboženské matice (odhlédneme-li navíc od toho, že josefínské reformy byly zásadně překonány již právními a politickými změnami v roce 1848, ve vztahu k postavení katolické církve v Rakousku konkordátem z roku 1855, později zákonem č. 50/1874 ř. z. atp.). Je možno nyní odhlédnout od skutečnosti, že za dobu posledních dvou set let státní správy se hlavní – ekonomický – význam Náboženské matice pro financování římskokatolické církve pouze snižoval až do jejího současného marginálního postavení, přičemž povadnutí zájmu státu na její správě není nijak překvapivé. Stran právního postavení Náboženské matice a jejího účelu, který je (od roku 1782) zaměřen ve prospěch výhradně římskokatolické církve, je možno odkázat především na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 189/02 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2006 č. j. 5 A 35/2002-73. Napadené ustanovení § 18 odst. 9 navíc není ustanovením restitučním (srov. však zařazení Náboženské matice mezi oprávněné osoby dle § 3), zejména jím není založen titul pro převod (přechod) vlastnického práva ze státu na oprávněnou osobu, tedy ani není zřejmé, v jakém ohledu by bylo možno konstatovat „*prolomení*“ rozhodného restitučního data 25. února 1948. Napadené ustanovení zároveň zjevně není retroaktivní.

298. K úvahám navrhovatelů stran Katedrály sv. Víta, Václava a Vojtěcha v Praze (odst. 47), lze poukázat na ustanovení **§ 18 odst. 10**, dle něhož se zákon č. 428/2012 Sb. na tuto a další uvedené nemovitosti v areálu Pražského hradu nevztahuje, v čehož důsledku oprávněné osobě, stručně řečeno, nemůže být restituční nárok zákonem č. 428/2012 Sb. k těmto nemovitostem založen (srov. odlišnou konstrukci výluk z vydání věci v § 8). Eventuální zrušení napadeného ustanovení by naopak jmenované nemovitosti do věcné působnosti zákona č. 428/2012 Sb. zařadilo, což se jeví jako

rozporné se smyslem návrhů navrhovatelů a vedlejších účastníků. Lze tedy uzavřít, že vztahy ke jmenovaným nemovitostem nejsou vůbec předmětem majetkového vyrovnání a jejich konkrétní právní úprava do budoucna nadále zůstává v dispozici zákonodárce.

299. Nad rámec uvedeného lze dodat, že k dopadům vládního nařízení č. 55/1954 Sb., o chráněné oblasti Pražského hradu, na otázku přechodu vlastnického práva se v nedávné době vyjádřil nálezný sp. zn. IV. ÚS 822/11. V této souvislosti je možno podotknout, že se jedná o nálezný sp. zn. I. ÚS 1240/09 ze dne 13. 7. 2010; usnesení sp. zn. I. ÚS 1240/09 ze dne 26. 11. 2010]. Bez ohledu na řadu odlišných stanovisek je nutno připomenout nosné závěry odůvodnění plenárního stanoviska Pl. ÚS-st. 21/05, dle něhož *„[v]lastnické právo oprávněných osob podle restitučních předpisů vzniká až okamžikem vydání věci. Tím je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným“*.

XV.

Zrušovací a změnová ustanovení

300. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře konstatoval, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 6, nálezný č. 98, vyhlášen pod č. 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (Sbírka rozhodnutí, svazek 19, usn. č. 27), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 25, nálezný č. 14, vyhlášen pod č. 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 25, nálezný č. 28, vyhlášen pod č. 145/2002 Sb.) a další], a jako taková je posuzována i její ústavnost. **V rozsahu § 19 až 25 je návrh na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. zjevně neopodstatněným a Ústavní soud jej odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.**

301. Nad rámec uvedeného, ve vztahu k § 22, kterým byl novelizován zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, je možno dále odkázat na zákon č. 80/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

XVI.

Účinnost

302. K ustanovení § 26 zákona o vyrovnání s církvemi nepředkládají navrhovatelé ani vedlejší účastníci ústavněprávní námitky, přičemž Ústavní soud zde neshledal derogační důvody.

XVII.

K otázce náboženské neutrality státu ve smyslu čl. 2 odst. 1 Listiny

XVII/a

303. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny, jehož se navrhovatelé a vedlejší účastníci opakovaně dovolávají, platí, že „[s]tát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“

304. Jádrem citovaného ustanovení je vyjádření *sekulárního* základu státu, který svou legitimitu neodvozuje z náboženského zdůvodnění (vůle vyšší moci), nýbrž z demokratických a právních principů, jež jsou zároveň považovány za neodstranitelné (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Jedná se o inherentní vlastnost moderního státu, která však ještě nevypovídá o konkrétním modelu vztahu státu a církví či religiozitě obyvatelstva. V evropských podmínkách lze počátek uvedeného procesu oddělení státu od náboženství, resp. církví, připsat na vrub zkušenosti náboženských válek a nastupující náboženské pluralitě ve společnosti (v českém překladu např. Böckenförde, E. W. Vznik státu jako proces sekularizace. Praha: Občanský institut, 2005, 19 s.).

305. Sekulární charakter státu však neznamená ztotožnění se s ideologií *sekularismu*, chápaného jako aktivní zaměření veřejné moci na vyloučení náboženství z veřejného života. V aktuálním evropském diskursu lze poukázat na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Lautsi a další proti Itálii [GC] ze dne 11. 3. 2011, stížnost č. 30814/06, v němž je od sekulárního základu státu (*secular nature*) odlišen sekularismus jakožto filozofický názor, který jinak spadá pod čl. 9 Úmluvy.

306. Klíčový nálezn sp. zn. Pl. ÚS 6/02 uvedl, že „[p]odle čl. 2 odst. 1 Listiny je totiž stát založen na demokratických hodnotách a ,nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.‘ Je tedy zřejmé, že Česká republika musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, tzn. především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů. Z citovaného článku dále vyplývá, že stát musí být oddělen od konkrétních náboženských vyznání. Zásada náboženského pluralismu a tolerance je dále provedena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny.“ Z citovaného nálezu dále plyne (vzhledem k přezkumu ústavnosti zákona o církvích), že náboženská neutralita státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny neobsahuje příkaz indiference (netečnosti) veřejné moci vůči náboženství, kdy by Ústava neumožňovala jakýkoliv ohled veřejné moci na náboženství, zvláště právní úpravu vztahů souvisejících

s náboženstvím (výkon svobody vyznání, právní postavení církví a náboženských společností apod.). Zároveň čl. 2 odst. 1 Listiny neobsahuje příkaz striktní odluky církví od státu, tedy přerušení jakýchkoliv vazeb mezi státem a církvemi (*mur de séparation*), ve smyslu jednostranného negativního vymezení se státu. Oddělením státu od „konkrétních náboženských vyznání“ je pak rozuměno neztotožnění se státu s vybranou náboženskou doktrínou po stránce obsahové, po institucionální stránce pak nemožnost splynutí státu a náboženské organizace. Výkon veřejné moci (aspekt donucení) vedené konkrétním náboženským vyznáním by nutně působil směrem nepříznivým vůči ostatním náboženským vyznáním, a zejména by nebyl založen na demokratických hodnotách, volné soutěži politických sil apod. Jak již bylo uvedeno, z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 dále ani neplyne, že by koncept tzv. zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb., z nichž jedno zaručovalo právo církve „být financována podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností“ [§ 7 odst. 1 písm. c) ve znění účinném do 31. 12. 2012] byl protiústavním, zejm. ne rozporným s čl. 2 odst. 1 Listiny.

307. V tomto ohledu hovoří nálezy o zásadě *pluralismu* a náboženské *tolerance*, kdy stát nezaujímá postoje k obsahu jednotlivých náboženských vyznání (po stránce pravdivosti, užitečnosti apod.), nýbrž zaujímá roli, tam kde je to nezbytné, nestranného moderátora s cílem upravit právní a faktické prostředí pro výkon základního práva. Lze v tomto ohledu připomenout shodný názor Evropského soudu pro lidská práva: „*The Court has frequently emphasised the State's role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society. It also considers that the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see Manoussakis and Others v. Greece, judgment of 26 September 1996, Reports 1996-IV, p. 1365, § 47; Hasan and Chaush v. Bulgaria [GC], no. 30985/96, § 78, ECHR 2000 XI; Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey [GC], nos. 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98, § 91, ECHR 2003-II)*“ – „*Soud opakovaně zdůrazňoval úlohu státu jako neutrálního a nestranného správce různých náboženství, vyznání a přesvědčení a konstatoval, že jeho úloha spočívá v udržení veřejného pořádku, náboženské harmonie a tolerance v demokratické společnosti. Dále podotýká, že povinnost státu zajišťovat neutralitu a nestrannost je neslučitelná s jakoukoli pravomocí státu posuzovat legitimitu náboženských přesvědčení nebo způsobů jejich projevování (viz např. Manoussakis a další proti Řecku, rozsudek z 26. 9. 1996, Reports 1996-IV, str. 1365, § 47; Hasan a Chaush proti Bulharsku, rozsudek velkého senátu, stížnost č. 30985/96, § 78, ECHR 2000 XI; Refah Partisi (Strana prosperity) a další proti Turecku, rozsudek velkého senátu, stížnosti č. 41340/98, 41342/98, 41343/98 a 41344/98, § 91, ECHR 2003-II)*“ – rozsudek Leyla Şahin proti Turecku [GC] ze dne 10. listopadu 2005, stížnost č. 44774/98, § 107).

308. V judikatuře Ústavního soudu na uvedené navázal nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07, který uvedl: „*Ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny garantuje náboženský pluralismus a náboženskou toleranci, respektive oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání (zásada konfesně neutrálního státu). Zásada náboženského pluralismu a tolerance je vyjádřena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny základních práv a svobod. Ústřední princip konfesně neutrálního státu je realizován kooperačním modelem vztahu státu a církví a jejich vzájemnou nezávislostí. Pro následující úvahy [stran absence zákona, který by vypořádal historický majetek církví] je podstatné, zda a do jaké míry představuje*

ekonomická soběstačnost materiální předpoklad nezávislého výkonu práv zaručených především čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavní pořádek České republiky totiž neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů.“

309. Z uvedeného dále plyne, že existence a působení církví a náboženských společností není ústavním pořádkem chápána jako hrozba pro sekulární základ státu, pokud zároveň tentýž ústavní pořádek přiznává rozsáhlou náboženskou svobodu a církevní autonomii, a to ani v rozsahu dosavadní kooperace (koordinace) mezi státem a církvemi v určitých tradičních oblastech společenského života.

310. Konečně je nutno zdůraznit, že koncept náboženské a ideologické neutrality nezavazuje stát odmítnout své hodnotové a historické kořeny, na něž měla náboženská zkušenost významný vliv. Filozofické, kulturní a sociální dědictví, nesené více než tisíc let zejména křesťanstvím a křesťanskými církvemi a projevující se ve společnosti i nadále, je ovšem věcí faktu, nikoliv náboženského přesvědčení.

XVII/b

Test náboženské a světonázorové neutrality

311. Posouzení eventuálního rozporu zákona s čl. 2 odst. 1 Listiny se projevuje v třech souvisejících komponentech. Protože se jedná o objektivní ústavní záruky, nikoliv o porušení subjektivních základních práv, jedná se o test odlišný od testu proporcionality:

- i. Zákaz **sebeidentifikace** státu (pozitivní či negativní) s určitou světonázorovou a náboženskou doktrínou, která by vedla k opuštění demokratické legitimacy veřejné moci.
- ii. Zákaz takového výkonu veřejné moci zasahujícího negativně či pozitivně do náboženských či světonázorových otázek (konfesionální neutralita), který by vedl k **excesivnímu propojení státu** se kterýmkoliv náboženským či světonázorovým směrem či se kteroukoliv církví a náboženskou společností.
- iii. Zákaz takového výkonu veřejné moci, který by zakládal **neodůvodněnou nerovnost** založenou výhradně na kritériu náboženství nebo světonázoru.

312. **Ad i.** V prvním kroku Ústavní soud zkoumá, nakolik došlo k odstranění prvků demokratického a právního státu z právního řádu (či praxe veřejné moci) a k jejich nahrazení náboženským či jiným světonázorovým zdůvodněním. Za protiústavní lze považovat takové ztotožnění státu s určitým náboženstvím či světonázorem, které směřuje k legitimizaci výkonu veřejné moci výhradně na základě náboženského argumentu. V takovém případě lze hovořit o ztrátě **sekulárního charakteru státu** a pojmové vyloučení plurality a tolerance ostatních náboženských a světonázorových směrů veřejnou mocí. V tomto ohledu dotčení uvedené záruky Ústavní soud neshledal a ani navrhovatelé a vedlejší účastníci ničeho nenamítají.

313. **Ad ii.** Předmětem druhého kroku je posouzení, zda se ze strany státu (veřejné moci) nejedná o postup, který by se dal považovat za zaujímání zásadních postojů

k obsahu a praxi náboženských a světonázorových doktrín (**konfesní neutralita**). V tomto ohledu je lhostejno, zda se jedná o angažovanost státu pozitivní (preference) či negativní (restrikce). Ústavní zákaz se vztahuje na excesivní propojení státu se kterýmkoliv náboženským či světonázorovým směrem, které by vyústilo ve státní indoktrinaci či jiné donucení jednotlivce v otázkách náboženství a světonázoru (rovina lidskoprávní), a na excesivní propojení státu se kteroukoliv církví a náboženskou společností směrem k vytvoření vzájemné (organizační, personální a materiální) závislosti státu a církve nebo přímo k vytvoření státní církve (rovina institucionální). Stát dále akceptuje a toleruje existenci různých světonázorových a náboženských směrů a skupin jejich vyznavačů a zastánců, pro něž vytváří svobodné prostředí pro výkon základního práva (**zásada náboženské plurality a tolerance**). Za takové excesivní propojení se nepovažuje stanovení mezi základního práva ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny.

314. **Ke kroku ii. a iii. v první řadě** je především nutno dodat, že otázka zmírnění majetkových křivd (po roce 1989) není v judikatuře Ústavního soudu 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 nahlíží s ohledem na formální právní kontinuitu, avšak zároveň jasně deklarovanou hodnotovou diskontinuitu českého státu s předchozím nedemokratickým režimem (nález ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93), 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. Přijetí Listiny základních práv a svobod a přihlášení se k dalším mezinárodním instrumentům ochrany základních práv však není bodem nula, v němž by limitně začínala povinnost státu, je-li to třeba, aktivně vytvořit podmínky pro realizaci základních práv. Naopak ve vztahu k jednotlivým nositelům základního práva nelze nebrat ohled na historický kontext situace, v níž se aktuálně a vinou státu nacházejí. Jinými slovy řečeno, bylo by v rozporu s koncepcí rozvoje a posilování základních práv, pokud by společenské změny vedly opakovaně k zavádění nižších standardů základních práv na základě ignorování historických příčin současného stavu. Dějiny demokratických a právních států nemohou sestávat z tlustých čar za minulostí, nýbrž poučení z dřívějších zkušeností se musí projevovat v zárukách neopakování minulých chyb v budoucnu*“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 94). 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. Jedna z nejtypičtějších doktrín korespondujících s uvedeným byla vyložena již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/93 a byla zopakována naposled v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/10: „*Zatímco restituce je odstraněním protiprávnosti při převodu vlastnictví, případně protiprávního zásahu do vlastnického práva, a to navrácením věci do původního právního vztahu, vyvlastnění je nuceným odejmutím vlastnického práva ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Důvodem restituce je výlučně protiprávnost, zatímco důvodem vyvlastnění je veřejný zájem, tj. pojem odlišný. Restituce tudíž není nuceným odejmutím vlastnictví, nýbrž povinností obnovit původní právní stav.*“ 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 např. výčtových restitučních zákonů, které by jinak bez podstatného zohlednění výše uvedeného pro absenci obecnosti právního předpisu mohly jen stěží v abstraktní kontrole norem obstát [sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.), část VI./a; 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).

315. **Ve druhé řadě ke kroku ii. a iii.** je nutno zdůraznit, že otázka náboženské neutrality je úzce spjata s podmínkami pro výkon náboženské svobody ve smyslu subjektivního základního práva. V dosavadní judikatuře Ústavního soudu lidskoprávní ohled při výkladu čl. 2 odst. 1 Listiny dokonce zcela převažuje. K širšímu vymezení ústavně pokrytých aktivit církví, které se neomezují jen na výkon kultu, se Ústavní soud již vyjádřil opakovaně v minulosti [nález sp. zn. I. ÚS 146/03 ze dne 18. 6. 2003 (N 115/31 SbNU 33); nález sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/06 ze dne 30. 10. 2007 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 98 a tam příkladmo uvedená zahraniční judikatura]. V dosavadní judikatuře se Ústavní soud měl možnost vyjádřit i k relevanci ochrany vlastnického práva pro výkon základních práv jiných: „[V]lastnické právo, nemá-li být pojímáno samoučelně, samo zprostředkovává využití jiných základních a dalších práv“ (sp. zn. Pl. ÚS 39/07, část IV *in fine*). Ve vztahu např. k primární ochraně soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny, kdy intenzita zájmu na ochraně tohoto základního práva přesahovala zájem na ochraně pouze práva vlastnického, se zcela konkrétně vyslovil nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27). Konečně ve vztahu k ochraně základních práv plynoucích z náboženské svobody (rovněž explicitně v kontextu čl. 2 odst. 1 Listiny) se vyslovil nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, v němž byla vyslovena protiústavní nečinnost zákonodárce v oblasti vypořádání historického majetku církví a náboženských společností. Jedním z nosných důvodů nálezu (část XI./c) bylo právě zjištění, že za stavu absence (trvajícího do 31. 12. 2012) vypořádání historického majetku církví není model tzv. hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností plnohodnotnou alternativou, zejm. není zárukou svobod plynoucích z čl. 16 odst. 1 Listiny, zvláště pak nezávislosti (dotčených) církví a náboženských společností na státu podle čl. 16 odst. 2 Listiny (bod 103). „Uvedený stav při absenci rozumného vypořádání historického církevního majetku, kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti nadále dominantním zdrojem příjmů dotčených církví a náboženských společností, ... 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“ (bod 104). „Jinými slovy řečeno, dopady nečinnosti zákonodárce se tak projevují nejen toliko v úzké majetkové sféře (historických) církví a náboženských společností (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), nýbrž i ve faktickém omezení samostatnosti a nezávislosti na státu (církevní autonomie) zaručených čl. 16 odst. 2 Listiny k výkonu svobod zaručených čl. 16 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 Listiny“ (bod 106).

316. Interpretace čl. 2 odst. 1 Listiny, přesněji řečeno jeho opakované invokace v návrzích, však v sobě mají obsažen předpoklad, že právě toto ustanovení zabraňuje

státu, aby do právního stavu účinného do 31. 12. 2012 zasáhl pozitivním, tedy úzce nahlíženo „*zvýhodňujícím*“ zákonem, kterým by byl vypořádán historický majetek církví (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, výrok II), a to v širších souvislostech vztahu státu a církví (body 23, 38), kdy jsou nutná „*komplexní politická rozhodnutí*“ (body 86, 108). Navrhovateli a vedlejšími účastníky zastávané prizma však nutně implikuje, že naznačená protiústavní situace v zásadě nemá ústavně konformní řešení. S tímto náhledem se však Ústavní soud neztotožňuje. Více než dvacetiletý odstup přijetí zákona č. 428/2012 Sb. od hlavní vlny restitučního a transformačního zákonodárství mu neodebírá tento specifický charakter, jakkoliv společenské povědomí o étosu a smyslu restitučního zákonodárství po roce 1989 (spíše však o jeho samotné existenci) dnes již ochablo.

317. **Zvláště ke kroku ii.** v těchto souvislostech proto platí, že Ústavní soud nehodnotí zákon č. 428/2012 Sb. jako izolovaný – z historického a ústavního pohledu nepodmíněný a nevynucený – akt, který by se vymykal výše shrnutým přístupům (pod uvozením „*v první řadě*“ a „*ve druhé řadě*“). Právě s přihlédnutím k těmto východiskům je nutno odmítnout ten předpoklad, že Listina ke dni své účinnosti petrifikovala v oboru vztahu státu a církví *status quo*, přičemž následně již jakýkoliv akt veřejné moci ve prospěch či v neprospěch církví a náboženských společností tento stav vychyluje tak či onak, a tedy představuje protiústavní porušení náboženské neutrality státu. Pro posuzovanou problematiku je naopak příznačné, že abnormalitu (vychýlení) jak z hlediska historické spravedlnosti, tak především z hlediska práva ústavního představoval stav před 1. lednem 1990 (před rozhodným obdobím); ve vztahu k církvím a náboženským společnostem pak z hlediska záruk čl. 15 a 16 Listiny a z hlediska státem jednostranně vytvořené závislosti církví a náboženských společností na státu (čl. 2 odst. 1 Listiny) stav do 31. prosince 2012. Teprve zákon č. 428/2012 Sb. je jednou z možných forem zmírnění dřívějších křivd a upravení vztahu státu a církví v mezích ústavního pořádku. Proto se nejedná o excesivní propojení státu a církví, neboť takové pojetí čl. 2 odst. 1 Listiny by znamenalo, že církve a náboženské společnosti byly jedinými subjekty, vůči nimž ústavní pořádek vylučuje restituční, rehabilitační či transformační akt zákonodárce. To však záměrem ústavodárce nebylo, protože ani Ústavní soud nezpochybnil zákon č. 298/1990 Sb., který explicitně „*preferoval*“ pouze určitý typ církevních právnických osob, a to pouze ve vztahu k jediné (římskokatolické) církvi, naopak jej zařadil do množiny ostatních – standardních – restitučních zákonů (sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05). V tomto posouzení není podstatný rozsah a hodnota dotčeného majetku, neboť ten je předurčen historickou skutečností a nikoliv volnou úvahou zákonodárce.

318. V otázce, zda je **samotný účel zákona**, tj. ukončení přímého financování církví a náboženských společností (hospodářská odluka), ústavně konformním, konstatuje Ústavní soud, že se jedná o jednu z forem úpravy vztahu státu a církví v mezích čl. 2 odst. 1 Listiny. Uvedený článek neobsahuje separacionistickou tezi jako imperativ, ovšem ani ji nevylučuje, ostatně ani po provedení zákona č. 428/2012 Sb. (při zachování ostatních současných konfesněprávních předpisů) nebude výsledný stav charakterizován striktní odlukou církví od státu, nýbrž toliko přiblížením se (teoretickému) stavu odluky, nepochybně ve srovnání s dosavadním modelem přímého financování podle zákona č. 218/1949 Sb.

319. Výše uvedené závěry o širších mezích poskytnutých zákonodárci při přijímání restitučního, rehabilitačního a transformačního zákonodárství plně dopadají na úzce

restituční aspekty zákona, a to tedy v částech **naturální restituce a náhradové složky finanční náhrady**. Pokud se jedná o **vyrovnávací složku finanční náhrady**, ta má být jednak součástí konceptu materiální korekce historické skutečnosti, která se zákonodárci jevila jako nepřiměřená tvrdost působící do budoucna. Tímto ohledem měl být fakt, že dominantním vlastníkem nemovitostí k rozhodnému datu 25. 2. 1949 byla toliko jedna z církví (církve katolická), přičemž zvolení toliko restitučního modelu při ukončení přímého financování by znamenalo neproporcionální dopad na ostatní církve, které dosud byly v rozsahu nároků dle zákona č. 218/1949 Sb. přímo financovány státem. Aspekt konfesní neutrality dle čl. 2 odst. 1 Listiny, jak jej interpretuje Ústavní soud, je však založen nikoliv na formálním hledisku, nýbrž na materiálním hledisku (ostatně jako výklad řady dalších ustanovení ústavního pořádku). V tomto se tedy Ústavnímu soudu jeví redistribuce části finanční náhrady mezi nekatolické církve a náboženské společnosti jako postup předcházející extrémně disproporcionálním účinkům restituční složky zákona č. 428/2012 Sb., a to v mezích materiální konfesní neutrality státu. Teoreticky lze opačným směrem uvažovat, že realizace toliko restituční složky zákona č. 428/2012 Sb. by disproporčně (byť nepřímou) podpořila pouze jednu a zároveň největší církev, přičemž pro všechny ostatní by se účinky zákona blížily materiální likvidaci. Tento postup by nepochybně představoval z hlediska čl. 2 odst. 1 Listiny mnohem intenzivnější zásah státu do *statu quo*, který stát aktivně dlouhodobě jednostranně vytvářel (právní úprava vztahu státu a církví před i po 1. 11. 1949 i později po roce 1989). Varianta nulová (nepřijetí zákona) by toliko prohlubovala předchozí protiústavní stav (sp. zn. Pl. ÚS 9/07). Totéž lze konstatovat ve vztahu k **přechodnému období**, kdy ukončení tzv. hospodářského zabezpečení prostřednictvím časově omezeného regresivního příspěvku nelze považovat za excesivní propojení státu s dotčenými náboženskými směry či církvemi. To tím spíše, že ani zvláštní právo „*být financována podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností*“ [§ 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb.] co do základu nároku na časově neomezené přímé financování nebylo Ústavním soudem z hlediska ústavnosti zpochybněno při přezkumu ústavnosti zákona č. 3/2002 Sb. (sp. zn. Pl. ÚS 6/02). Napadeným ustanovením § 17 zákona o vyrovnání s církvemi nedochází v tomto ohledu k založení zcela nového institutu ve vztahu státu a církví, nýbrž k jeho postupnému odstranění.

320. V tomto tedy nepochybně zákonem č. 428/2012 Sb. dojde k odstranění protiústavní závislosti církví na státu, jak byla již dříve definována: „[J]e podstatné, zda a do jaké míry představuje ekonomická soběstačnost materiální předpoklad nezávislého výkonu práv zaručených především čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavní pořádek České republiky totiž neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů“ (Pl. ÚS 9/07, bod 93). „Uvedený stav 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 projevovat 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“ (Pl. ÚS 9/07, bod 104). Pro takto definovanou protiústavní závislost nejsou rozhodné skutečné ekonomické poměry jednotlivých církví a konkrétní

výše finančních prostředků, nýbrž toliko fakt, že stát svými jednostrannými akty (vyvlastnění veškerého hospodářského majetku a zavedením tzv. hospodářského zabezpečení) tuto ekonomickou závislost způsobil a udržoval. Tato protiústavní závislost pojmově nemůže být odstraněna ani prostřednictvím výrazného posílení přímého státního financování církví (ať již ze státního rozpočtu či k tomu vytvořeného fondu) ani modelem okamžitého ukončení přímého financování (bez dalšího).

321. Zvláštní ohled v otázce náboženské neutrality však vyžaduje konstrukce smluv dle § 15 a 16 a přechodné období dle § 17 v aspektu eventuálního **státního donucení**. Ustáleným náhledem Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva je, že výkon náboženské svobody ze strany státu vyžaduje určitou míru veřejnoprávní regulace, typicky v otázce registrace církví za účelem získání právní subjektivity, bez níž nelze vstupovat do právních vztahů. Zároveň však platí, že přijme-li stát určitou podobu veřejnoprávní regulace, nelze jejím využitím výkon náboženské svobody podmiňovat (např. zavedením povinné registrace církví, které o to zájem nemají). Tento aspekt se v rovině náboženské neutrality státu projevuje v zákazu donucení veřejnou mocí. V části naturální restituce je konstrukce uplatnění restitučního nároku plně v dispozici oprávněné osoby (srov. však tento aspekt při aplikaci výčtového zákona), konstrukce smluv (§ 15 odst. 1 „*církev ... obdrží*“) však umožňuje dispozici s nárokem toliko v rozsahu rozhodnutí o odmítnutí či neodmítnutí podpisu smlouvy a konstrukce přechodného období (§ 17 odst. 1 „*stát vyplácí*“) pak neumožňuje dispozici s nárokem vůbec. V tomto Ústavní soud zdůrazňuje ústavně konformní interpretaci daných ustanovení v tom smyslu, že stát ani v případě podpisu smlouvy ve smyslu § 15 odst. 1 nemůže dotčenou církev přímo či nepřímo „*nutit*“ přijímat plnění, o něž v průběhu realizace nároků dle zákona ztratila zájem, a tuto skutečnost státu projevila. Ze strany dotčených církví a náboženských společností se tedy i po podpisu smlouvy musí jednat o nároky interpretované jako v celku i v částech zcela v dispozici dotčené církve, přičemž kogentní ustanovení zákona nesmí být interpretována jako povinnost plnění přijmout.

322. Navrhovateli a vedlejšími účastníky nebylo tvrzeno ani prokazováno, že by zákon č. 428/2012 Sb., resp. některý z jeho účelových prvků, měl být zaměřen proti náboženské pluralitě a toleranci ve společnosti, že by praktické účinky zákona znamenaly odrazující či naopak motivační efekt (pobídka veřejné moci k vyznávání určitého náboženství). Je nutno podotknout, že v tomto ohledu nelze hodnotit účinky zákona č. 428/2012 Sb. jako platby konkrétním členům církví a náboženských společností, tedy platby ekonomicky motivující k praktikování určitého náboženského směru, neboť by tím byl zcela popřen smysl zvláštních typů právnických osob upravených zákonem č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, které nejsou založeny na bázi členských majetkových podílů. I z hlediska účelu pak církve a náboženské osoby přesahují soukromé zájmy sdružených jednotlivců.

323. V tomto kroku tedy nebylo z výše uvedených důvodů shledáno excesivní propojení státu a církví ve smyslu imperativu náboženské neutrality státu.

324. **Ad iii.** Stát v oblasti výkonu veřejné moci zaručuje materiální rovné zacházení všem náboženským směrům a světonázorům, tj. nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů nebo světonázorů do té míry, že by založil exkluzivní (nebo naopak neplnohodnotný) přístup určité skupiny (směru) k veřejné moci a veřejným zdrojům (**rovnost a nediskriminace**).

325. V otázce rovnosti Ústavní soud odkazuje na již vyložené závěry k charakteru zákona č. 428/2012 Sb. coby předpisu restitučního, rehabilitačního a transformačního a na závěry učiněné k ústavněprávní povaze rovnosti s ohledem na § 15 odst. 1, 2.

326. Jen pro rekapitulaci ústavního pojetí rovnosti lze poukázat na vymezení v dřívější judikatuře, kdy Ústavní soud odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž dále konstatoval: „*rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy*“ (sp. zn. Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle. Hledisko druhé vyplývá z právního názoru, vyjádřeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/95: „nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity, zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva, např. práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, některého z politických práv podle čl. 17 a násl. Listiny apod.“ (shodně sp. zn. Pl. ÚS 5/95). Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu zakládajícího nerovnost je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod. Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/96, který se pak zabýval i otázkou nerovnosti v restitučních vztazích, připomněl, že i z komparativního pohledu je nerovnost shledávána za podmínky vyloučení libovůle, resp. pokud se tato zakládá na rozumných a objektivních rozlišovacích znacích (*reasonable and objective criteria*).

327. V tomto ohledu Ústavní soud shledává, že v otázce rozlišování mezi jednotlivými církvemi a náboženskými společnostmi a oprávněnými osobami podle zákona č. 428/2012 Sb. a podle zákonů předchozích, zákonodárce objektivní a rozumná kritéria zvolil. Jsou jimi především existence vlastnického práva k věcem, jejichž odejmutím byla způsobena majetková krivda, a existence přiznaného tzv. zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb. ve znění účinném do 31. 12. 2012. Ani toto druhé kritérium se nejeví formálním či samoúčelným neboť samostatná veřejnoprávní regulace církví a náboženských společností existuje v českých zemích v zásadě již po staletí, přičemž „*historická role církví ve společnosti a na veřejnost orientovaný charakter jejich činností je do jisté míry odlišuje od jiných fyzických či právnických osob [...] a zároveň umožňuje jejich komparaci – co do požadavku nezávislosti na státu – s místními samosprávami (obcemi), které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení*“ (sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 105).

328. K objektivitě kritéria přiznaného tzv. zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2012, je nutno připomenout, že ani registrace církví jako takových ani řízení o přiznání zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nejsou ovládány principem posuzování či schvalování náboženských doktrín státem. Zvláště pak jsou tato řízení podrobena soudnímu přezkumu a ústavnímu přezkumu, v nichž je poskytována soudní ochrana před eventuální protiústavní diskriminací na náboženském základě (z hlediska výkonu základních práv i z hlediska čl. 2 odst. 1 Listiny coby objektivní záruky).

329. V jednotlivých aspektech zákona k uvedeným „*objektivním a rozumným*“ kritériím přistupuje dále opakovaně vyslovená ústavní naléhavost věci a podstatná

proměna sociálních a ekonomických poměrů oproti roku 1991 (zejm. v otázce výše náhrad v souvislosti s posunem cenové hladiny), což Ústavní soud považuje za věc obecně známou.

330. Pokud Ústavní soud zváží uvedená kritéria, je nutno uzavřít, že navrhovatelé ani vedlejší účastníci naopak neprokázali svá poměrně obecná tvrzení, že by zákonodárce zvýhodnil určitý náboženský směr vůči jiným náboženským a světonázorovým doktrínám při porušení právě náboženské neutrality za situace, kdy předchozí restituční, rehabilitační a transformační procesy ve vztahu k fyzickým i dalším právníkům osobám proběhly již řádově před dvěma desítkami let a zejména ze zákona neplyne ani nepřímá preference určitého náboženského směru (například prostřednictvím svévolného stanovení formálního fiktivního kritéria). Pokud tím navrhovatelé mají na mysli ekonomicky výrazně odlišné postavení katolické církve, nejedná se o postavení nerovné v ústavním smyslu, nýbrž reflexi faktického historického i současného postavení ve společnosti. Právě k určité korekci vzájemného postavení církví a náboženských společností dochází uvedenou vyrovnávací složkou finanční náhrady podle § 16, která vystupuje ve prospěch nekatolických církví. Pokud se jedná o postavení jiných registrovaných církví a náboženských společností, které do 31. 12. 2012 nepožádaly o přiznání rozhodného zvláštního práva podle zákona č. 3/2002 Sb., jedná se o projev dispozice s tímto nárokem, který nezakládá nerovnost (příčemž tuto situaci by nebylo možno změnit jinak než státním donucením). Pokud se jedná o postavení církví a náboženských společností, které budou zaregistrovány v budoucnu, přičemž v té době již nebude možnost žádat o přiznání zvláštního práva na hospodářské zabezpečení, je nutno dodat, že tato otázka zůstává i nadále v dispozici zákonodárce a zároveň že při ukončení hospodářského zabezpečení je podstatou aktu právě ukončení dosavadních a vyloučení budoucích přímých plateb ze strany státu. V uvedeném rovněž nelze shledávat diskriminaci ve smyslu porušení náboženské neutrality.

331. Nebylo naopak prokázáno, že účelem zákona mělo být jednostranné zvýhodnění některé církve nebo náboženské společnosti, a to na základě určitých hodnotících postojů zákonodárce k jednotlivým náboženským směrům či světonázorům. Je nutno zdůraznit, že dotčené církve a náboženské společnosti se neocitly ve vztahu určité ústavně relevantní intenzity ke státu teprve na základě zákona č. 428/2012 Sb., nýbrž na základě právních vztahů založených dříve, a zákon č. 428/2012 Sb. nepředstavuje zvýšení intenzity těchto vztahů (tím méně změnu skokovou nebo trvalou), nýbrž pravý opak.

332. Lze tedy uzavřít, že zákon č. 428/2012 Sb. nepředstavuje nerovné a diskriminační zacházení státu s určitými náboženskými a světonázorovými směry, neboť pro rozlišení (stanovení rozsahu působnosti zákona) byla užita objektivní a rozumná kritéria, a naopak nebyla použita kritéria preference či odmítnutí některého náboženského směru či světonázoru.

XVIII.

Předběžná otázka

333. K návrhu na předložení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie, zda

registrované církve a náboženské společnosti a církevní právnické osoby jsou podnikem ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, konstatuje Ústavní soud, že tato otázka je mimo sféru přezkumu ústavnosti zákona č. 428/2012 Sb., zvláště přezkumu procedury přijetí zákona v intencích, zda se jednalo o přijetí zákona ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Ke vztahu evropského práva a českého ústavního pořádku se Ústavní soud již opakovaně vyjádřil v tom smyslu, že „*komunitární právo nemůže být referenčním kritériem posuzování ústavnosti vnitrostátního předpisu*“ (sp. zn. Pl. ÚS 36/05, bod 35; dále např. sp. zn. Pl. ÚS 50/04; sp. zn. Pl. ÚS 19/08, body 84–86; aj.). Rozšiřující výklad pojmu ústavního pořádku není zcela vyloučen, ovšem Ústavní soud se k takovému výkladu již v minulosti přiklonil nikoliv ve vztahu k evropskému právu, nýbrž ve vztahu k ratifikovaným smlouvám o lidských právech a základních svobodách (sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Z uvedeného tedy činí Ústavní soud závěr, že abstraktní přezkum ústavnosti není podmíněn výkladem evropského práva Soudním dvorem Evropské unie. Evropské právo, a to ani primární, při respektu k jeho zásadnímu formálnímu či neformálnímu vlivu na činnost Ústavního soudu, není součástí ústavního pořádku, tedy ani referenčním měřítkem ústavnosti.

334. Nad rámec uvedeného je nutno zdůraznit, že majetkové vyrovnání mezi státem a církvemi spočívá na skutečnostech založených dlouho před vstupem do Evropské unie, přičemž systém přímého časově neomezeného státního financování církví zde byl do 31. 12. 2012 na základě zákona č. 218/1949 Sb., aniž by tato specifická, a v případě majetkového vyrovnání jednorázová, otázka byla předmětem regulace evropským právem, popř. byla dokonce zpochybňována z hlediska konformity se závazky, jež vyplývají z členství České republiky v Evropské unii. Vnitrostátní právní postavení církví je regulováno zvláštním zákonem č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dle něhož lze církev nebo náboženskou společnost založit toliko „*za účelem vyznávání určité náboženské víry*“ [§ 3 písm. a)], přičemž v případě registrovaných církví platí, že předmět podnikání a jiné výdělečné činnosti musí být vymezen v základním dokumentu registrované církve a náboženské společnosti, tj. podléhá procesu registrace. „*Podnikání a jiná výdělečná činnost církve a náboženské společnosti mohou být pouze její doplňkovou výdělečnou činností*“ (§ 27 odst. 5). V případě církevních právnických osob platí stejné omezení plynoucí z ustanovení § 15a. Církevní právnická osoba může být založena „*za účelem vyznávání náboženské víry*“ [§ 15a odst. 1 písm. a)] nebo „*pro poskytování charitativních služeb*“ [§ 15a odst. 1 písm. b)]. Pro podnikání platí: „*Podnikání a jiná výdělečná činnost ... mohou být pouze jejich doplňkovou činností*“ (§ 15a odst. 4). To vše pod sankcí zrušení registrované církve podle § 22 odst. 1 písm. c), vyvíjí-li registrovaná církev činnost „*v rozporu s právním řádem,*“ nebo zrušení církevní právnické osoby, zjistí-li ministerstvo, že tato právnická osoba jedná „*v rozporu s vymezením její působnosti ... nebo v rozporu s právními předpisy*“ [§ 26 odst. 1 písm. b)]. Z tohoto hlediska se tedy účinky zákona č. 428/2012 Sb. ve spojení s účelovým omezením, které představuje zákon č. 3/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zcela míjí s účelem regulace veřejných podpor podle evropského práva. Je nutno zdůraznit, že otázka daňové úpravy (k níž byly při ústním jednání citovány rozsudky Soudního dvora Evropské unie) související s majetkovým vyrovnáním nebyla předmětem věcného přezkumu ze strany Ústavního soudu, nehledě na to, že kritizovaná část této daňové úlevy byla dodatečně zrušena zákonem č. 80/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Obdobná pravidla včetně omezení konečně platí i pro jiné formy sdružení s tzv. ideálním cílem (politické strany, spolky) na rozdíl od sdružení s výdělečným cílem.

335. Dále nebylo lze ponechat v této souvislosti bez povšimnutí čl. 17 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, podle kterého „Unie uznává postavení, které podle vnitrostátního práva mají církve a náboženská sdružení či společenství v členských státech, a *nedotýká se jej*“. Toto ustanovení bylo Lisabonskou smlouvou (jako čl. 16 C – The Union respects and does not prejudice the status under national law of churches and religious associations or communities in the Member States) zařazeno mezi zásady a plyne z něj jednak příkaz respektování zvláštního postavení církví a náboženských společností obecně, jednak s ohledem na zvláštnosti jejich vzájemného vztahu s konkrétním členským státem. Současně z tohoto ustanovení je rovněž dovozován zákaz zasahování (dotýkání se), který se vztahuje nejen na oblasti vlastního jejich působení, ale i na oblasti další. R. Streinz v komentáři k čl. 17 Smlouvy o fungování Evropské unie uvádí např. poskytování služeb, zaměstnávání nebo pozice libovolné organizace [blíže Streinz, R. (Hrsg.): EUV/AEUV. Vertrag über die EU und Vertrag über die Arbeitsweise der EU. 2. Aufl., C. H. Beck. München, 2012, s. 393, 395–397]. Ve stejném duchu vykládá toto základní ustanovení J. Syllová v komentáři kolektivu autorů k Lisabonské smlouvě (Praha: C. H. Beck, 2010, s. 242), která uvádí, že právní regulace postavení institucí náboženského charakteru nemůže být dotčena ani „při použití pravomocí stanovených v jiných člancích SFEU“.

336. Konečně Ústavní soud v této souvislosti poukazuje i na širší kontext této problematiky, ke které zaujal zásadní stanovisko Spolkový ústavní soud např. v bodech 251 a 252 Lisabonského rozsudku ze dne 30. června 2009 (sp. zn. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 a 2 BvR 182/09). Podle něj jsou z hlediska schopnosti či možnosti sebeutváření se demokratického ústavního státu při věcném vymezení přenosu výsostných práv na Evropskou unii jednou z pěti základních a zvláště citlivých otázek zvláště kulturně významná rozhodnutí např. v právu rodinném, v systému školství a vzdělávání nebo o zacházení s náboženskými společnostmi (*Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher ... kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften*).

XIX.

Obiter dictum

337. Nad rámec uvedeného, v zásadě preventivně, a zároveň nikoliv poprvé, musí Ústavní soud na základě průběhu ústního jednání připomenout, že řízení před Ústavním soudem není určeno pro jakékoliv posilování legitimacy či věrohodnosti politických stanovisek jejich zachycením v mediálně sledovaném soudním řízení a není ani fórem pro politickou diskuzi. Řízení o abstraktním přezkumu ústavnosti zákona je určeno pro ochranu objektivní ústavnosti, nikoliv pro ochranu či dokonce pouhou popularizaci subjektivních zájmů či názorů aktivně legitimovaných osob.

XX.

Souhrnné závěry

338. Ústavní soud poté, kdy se ve shora uvedených intencích zabýval otázkou ústavní konformity zákona o vyrovnání s církvemi, a to s ohledem na legislativní proces přijetí zákona a na obsah zákona jako celku a jeho jednotlivých ustanovení zvláště, dospěl k závěru, že návrhy navrhovatelů a vedlejších účastníků na zrušení napadeného zákona jsou zčásti důvodné.

339. Bez ohledu na předložené námitky Ústavní soud zvážil, do jaké míry je adjektivum „*spravedlivé*“ v ustanovení § 5 písm. i) zákona o vyrovnání s církvemi v uvedeném kontextu dostatečné z hlediska jeho srozumitelnosti a jasnosti, tedy formálních nároků, které je nutno na právo klást. Jedná se o pojem neurčitý. Není např. zřejmé, zda „*spravedlnost*“ náhrady je vztahována k období vyvlastnění nebo k dnešním podmínkám a úrovni ochrany základních práv. Z uvedených důvodů nezbylo než uvedenou část ustanovení § 5 písm. i) zákona o vyrovnání s církvemi zrušit.

340. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodů porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúcty jedné části zákonodárců k druhým.

341. Ústavní soud již od svých prvních rozhodnutí v restitučních věcech vycházel *ex favore restitutionis* a nesčíslněkrát zdůrazňoval, že k restitučním věcem je třeba přistupovat s přihlédnutím k tomu, že těm, kteří restituují, byla v minulosti způsobena celá řada křivd, včetně oněch majetkových. Z dosavadní konzistentní judikatury Ústavního soudu v restitučních věcech je nepřehlédnutelné, že jako negativní zákonodárce nikdy nezrušil ustanovení restitučního předpisu v neprospěch fyzických a právnických osob, kterým zákonodárce formou zákona zmírnění jim spáchaných křivd umožnil. Derogační judikatura Ústavního soudu tak byla vždy v zásadě ve prospěch osob restituujících (trvalý pobyt, národní kulturní památky). Ústavní soud nepřikývl v restituční věci argumentaci postavené na tom, že jeden restituent by neměl restituovat proto, že jiná osoba nebyla zákonodárcem zařazena mezi ty, jimž zákonodárce majetkové či jiné křivdy nezmírnil. Též ve věci církevních restitucí Ústavní soud opakovaně rozhodoval. Z jeho níže uvedené judikatury je zřejmé, že akcentoval legitimní očekávání a poukazoval na nečinnost zákonodárcovu. Za takové situace by zajisté derogační rozhodnutí Ústavního soudu krátce poté, kdy byla zákonná úprava konečně přijata, bylo překvapivé a vyvolávalo by oprávněně dojem, že je zatížené znaky libovůle a svévole. Ústavní soud si při rozhodování je plně vědom toho, že není povolán k tomu, aby rozsoudil spor o smysl českých dějin, jehož dílčí argumentační segment navrhovatelé přinášejí.

342. Ústavní soud na základě právněhistorické analýzy vyložil důvody, pro něž neshledal důvodnou argumentaci navrhovatelů a vedlejších účastníků, že církve a náboženské společnosti původní majetek nevlastnily, resp. že dochází „*ke změně charakteru vlastnictví*“ a že církve a náboženské společnosti nebyly „*úplnými vlastníky*“ či že církevní majetek měl „*veřejnoprávní povahu*“, resp. nebyl ve vlastnictví církví a náboženských společností. Ústavní soud dospěl k závěru, že církevní subjekty jako právnické osoby měly zásadně plnou majetkovou způsobilost, v důsledku čehož byly subjektem vlastnického práva k jednotlivým věcem spadajícím do církevního majetku (s výhradou věcí vlastnický náležejících třetím osobám; s výjimkou konkrétních řeholních řádů). Z odborné literatury, dobové judikatury či praxe nelze vysledovat, že by církevní majetek byl pojmově vyňat z úpravy vlastnického práva dle o. z. o. a svěřen církevním subjektům výlučně na základě veřejnoprávního titulu (výhradně práva kultová). Kromě uvedeného teoretického rozboru lze poukázat na zcela praktické příklady. Je totiž obecně známo, že v zásadě jediným typem nemovitostí, jejichž vlastnické postavení nebylo protiprávními akty komunistického režimu dotčeno (až na známé výjimky), byly právě kostely, kaple, modlitebny a podobné objekty sloužící výkonu kultu, ačkoliv právě tyto podléhaly intenzivní veřejnoprávní regulaci coby *věcí veřejných*. Pokud by byla platnou teze, že církevní subjekty ve vztahu k nim nebyly vlastníky (s ohledem na samostatnou právní subjektivitu kostela), nýbrž pouze držitelé, uživatelé, správci apod., nelze pak vysvětlit skutečnost, že je právní řád i praxe za vlastníky v době rozhodného období až dosud považovaly a považují, ačkoliv od počátku rozhodného období (po 25. únoru 1948) prokazatelně nedošlo k převodu (přechodu) vlastnického práva na tyto subjekty (jako tomu bylo ve vztahu k jiným nemovitostem zákonem č. 298/1990 Sb.).

343. Ústavní soud vzal v úvahu, že finanční náhrady nestojí a ani nemusí stát na ryze ekonomickém a matematickém základě. Toho by bylo ostatně obtížné dosáhnout i proto, že by pak měly například zahrnovat i náhradu za užívání státem odňatých nemovitostí, a to za dobu od jejich odnětí, případně alespoň za dobu protiústavní nečinnosti zákonodárce. Ústavní soud i z důvodů respektování principu minimalizace zásahu a analogicky z důvodů, pro něž nemůže být například podroben ústavnímu přezkumu zákon o státním rozpočtu, neshledává okolností zakládající protiústavnost to, že zákonodárce stanovil výši finanční náhrady kombinovaným způsobem, vycházejícím z více faktorů. Finanční náhrada (§ 15) má ve vztahu k jednotlivým církvím proměnlivý charakter (různý poměr mezi restituční náhradovou složkou a vyrovnávací složkou). Ústavní soud přezkoumal i princip přechodného období degresivního přímého financování (§ 17). Vzhledem k charakteru námitek, dotýkajících se porušení základního práva (čl. 11 odst. 1 Listiny), a v dalším toliko obecně formulované diskriminaci a nerovnosti (neakcesorické; v důsledku libovůle zákonodárce), provedl Ústavní soud test racionality právní úpravy, která v tomto testu obstála. Samostatně vyhodnotil i otázku náboženské neutrality státu dle čl. 2 odst. 1 Listiny.

344. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud zrušil ustanovení § 5 písm. i) ve slovech „*spravedlivé*“ zákona č. 428/2012 Sb. podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu,

neboť je shledal rozporným s čl. 1 odst. 1 Ústavy. Návrh v části směřující proti ustanovením § 19 až 25 zákona č. 428/2012 Sb. Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný. Ve zbývajících částech Ústavní soud návrh na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu jako nedůvodný.

P o u č e n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 29. května 2013

P a v e l R y c h e t s k ý, v. r.
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Jarmila Hájková

**Odlišné stanovisko předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského k nálezu sp.zn.
Pl. ÚS 10/13**

Odlišné stanovisko, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, uplatňuji vůči v záhlaví citovanému nálezu pléna Ústavního soudu, odůvodňuji takto:

1) K ústavnosti procedury

Z námitek navrhovatelů k proceduře přijetí napadené normy jsou relevantní a přitom v nálezu, vůči němuž uplatňuji odlišné stanovisko, nedostatečně vypořádané následující:

- Skutečnost, že předloha zákona vrácená Senátem nebyla projednána na „nejbližší schůzi“ Sněmovny, ale po opakovaném vyřazování z programu 45.

a 46. schůze byla projednána a přijata až na 47. schůzi PSP (tedy po více než třech měsících) po té, co se v důsledku rezignace tří poslanců a doplnění PSP o poslance nové zřejmě změnily hlasovací poměry (zákon byl přijat 102 hlasy, 1 poslanec hlasoval proti, ostatní zřejmě nebyli přítomni, což nasvědčuje i možnosti, že ze strany předsedajícího schůzi Sněmovny došlo k manipulaci případně i zneužití nepřítomnosti téměř poloviny poslanců) vyvolává sama o sobě pochybnosti o legitimitě procedury přijímání napadeného zákona. Suvedenými skutečnostmi se nález, vůči němuž oponují, nedokázal přesvědčivě vypořádat – problematice postupného odkládání hlasování až do doby složení mandátů třemi poslanci, kteří deklarovali nesouhlas s návrhem zákona a podle veřejně dostupných informací byli „odměněni“ za tento „vstřícný“ krok lukrativními pozicemi v řídicích orgánech státních institucí, a jejich nahrazení náhradníky, z nichž jeden byl v rozhodné době odsouzen za úmyslný trestný čin k dlouholetému nepodmíněnému trestu odnětí svobody, se nález zcela vyhýbá.

- Pro posouzení ústavnosti postupu odkládání hlasování o Senátem zamítnuté a vrácené osnově zákona argumentuje většina pléna ÚS odkazem na nález Pl. ÚS 5/02 – ten však vůbec neobstojí, neboť v tomto nálezu se ÚS zabýval výlučně výkladem § 97 odst. 1 JŘPS o povinnosti předsedy PS zaslat Senátu schválený návrh zákona „bez zbytečného odkladu“. V daném případě se však plénum ÚS mělo vypořádat s interpretací § 97 odst. 3 JŘPS, podle něhož **„Jestliže Senát návrh zákona usnesením zamítne, předseda jej na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dní od doručení usnesení poslancům, předloží Sněmovně, aby o něm hlasovala znovu“**. Soudím, že závěr odůvodnění nálezu, že Poslanecká sněmovna může o vrácené zákonné osnově hlasovat kdykoliv do konce svého funkčního období z hlediska gramatického, systematického i logického výkladu neobstojí. Argumentace většiny pléna, že „lhůta stanovená slovy *na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů* nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a je pokynem technické povahy směřovaným toliko předsedovi Poslanecké sněmovny, jímž se administrativně upravuje návaznost ukončeného zákonodárního procesu v Senátu“ je podle mého soudu zcela nepřipadná, neboť ve skutečnosti jde o zákonný pokyn stanovící nejen lhůtu k předložení, ale i k hlasování (viz slova zákonodárce „*aby o něm hlasovala znovu*“). Ani pokus o doktrinální výklad odkazem na Komentář (in Šimíček a kol., Ústava České republiky, Linde Praha 2010) neobstojí, neboť ten se zabývá v této souvislosti pouze principem diskontinuity Poslanecké sněmovny v případě skončení jejího funkčního období. Otázce lhůty pro hlasování o zákonu zamítnutém nebo vráceném Senátem se tento komentář vůbec nevěnuje, stejně jako komentář autorů Sládeček, Mikule, Syllová (C.H.Beck Praha 2007). Naopak publikace Ústavní právo a státověda, II. díl, Ústavní právo České republiky (Václav Pavlíček a kol., Leges Praha 2011) výslovně uvádí „*I když Ústava nestanoví, do kdy musí Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona projednat, ze znění Ústavy vyplývá, že tak musí učinit bez zbytečného odkladu. Není přípustné, aby Poslanecká sněmovna přijetí návrhu suspendovala*“, přičemž termín suspendovat nelze interpretovat jinak, než jako dočasné potlačení, odložení apod. Jsem si vědom toho, že i v minulosti Poslanecká sněmovna několikrát postupovala obdobně a návrh zákona vrácený sněmovně po zamítnutí Senátem neučinila předmětem hlasování na první následující schůzi po

uplynutí 10denní lhůty, avšak Ústavní soud se zatím nikdy k otázce výkladu předmětného ustanovení ve své judikatuře nevyjadřoval, ani nebyl dosud v žádném návrhu na zrušení normy předmětem argumentace.

- Ani s námitkou, že ze strany předsedající schůze došlo v rozporu s kogentním ustanovením § 59 odst. 1 JŘPS k odnětí slova poslanci, který byl pověřen přednesením stanoviska poslaneckého klubu, nebyla též podle mého soudu nálezem, kterému oponuji, dostatečně vypořádána. V daném případě Ústavní soud interpretoval ust. § 59 JŘPS tak, že omezující ustanovení odstavců (2), (3) a (4) lze vztáhnout i na vystoupení poslance privilegovaného odstavcem (1), zatím co jsem toho názoru, že dikci tohoto ustanovení nasvědčuje výklad přesně opačný.
- Za velmi závažnou považuji námitku, že samotné hlasování o návrhu zákona, zamítnutého a vráceného Senátem, došlo prokazatelně po té, co předsedající schůze Poslanecké sněmovny vyhlásila přestávku, velká část poslanců opustila jednací sál, avšak schůze pokračovala za jejich nepřítomnosti, na návrh poslance Stanjura odhlasovala „námitku proti přestávce“ a po té bylo přikročeno k hlasování o zamítnutém návrhu zákona s výsledkem 102 hlasů pro a 1 hlas proti. Zde je doslovný opis z relevantní pasáže stenografického záznamu:

„Poslankyně Kateřina Klasnová: Vážená paní předsedající, děkuji za slovo. Vážené kolegyně, vážení kolegové, my jsme si v dnešním dlouhém jednání dne ještě nevzali pauzu na jednání klubu Věcí veřejných. Děkuji.
(Výkřiky a potlesk zprava.)

Předsedkyně PSP Miroslava Němcová: Vyhláшуji přestávku. .. (Námítky v sále.)
Pardon.

Poslanec Zbyněk Stanjura: Je to poměrně neobvyklé, navrhuji o tom hlasovat.(Potlesk.)

Předsedkyně PSP Miroslava Němcová: Tak já vás ale musím poprosit, abyste se všichni přihlásili, protože jste byli odhlášeni. Paní kolegyně Klasnová. Prosím.

Poslankyně Kateřina Klasnová: Já bych ráda připomněla, že dle jednacího řádu není nic neobvyklého, když si poslanecký klub vezme pauzu. Dneska jsme tady byli svědky toho, že si několikrát braly pauzu i koaliční kluby pro svoje jednání, kdy nejspíš právě tady pobíhala strana LIDEM se soupisem a s papírem, co chceme za to, že dneska tady budeme hlasovat církevní restituce, takže si myslím, že je zcela legitimní chtít dvouhodinovou pauzu. A pokud se tady dneska bude o té dvouhodinové pauze hlasovat, tak chci říct, že to sem zavede určitý precedens, který se tady bude muset dodržovat vždycky, takže aby si to uvědomila Poslanecká sněmovna. A je to skutečně něco, co je proti jednacímu řádu a proti celé praxi Poslanecké sněmovny.

Takže já na svém návrhu trvám a obávám se, že hlasování o této přestávce je něco, co se tady ještě nestalo a je to proti jednacímu řádu. (Projevy nesouhlasu v sále.)

Předsedkyně PSP Miroslava Němcová: Pan kolega Stanjura. (V jednání sále je

velký hluk.) Nepokřikujte nikdo na nikoho! Pan kolega Stanjura má slovo.

(0.30 hodin)

Poslanec Zbyněk Stanjura: Není to proti jednacímu řádu. Nic takového jednací řád neříká. Je legitimní to navrhnout. Je legitimní o tom hlasovat. Ano, já jsem pochopil, co jste říkala – že když budeme hlasovat teď, budeme hlasovat i příště. Přesto trvám na svém návrhu, abyste o tom hlasovali. (Potlsk.)

Předsedkyně PSP Miroslava Němcová: Poslanecká sněmovna nyní rozhodne. Prosím, abyste se všichni přihlásili a budeme hlasovat o návrhu poslance Stanjury, o námitce pana Stanjury proti přestávce.

Zahajuji hlasování číslo 155. Kdo souhlasí s panem poslancem Stanjurou, který vznáší námitku proti přestávce? Kdo je proti?

Hlasování číslo 155. Přítomno 100, pro 97, proti 1. Takže bylo rozhodnuto, že přestávka se konat nebude.

Pan Poslanec Hulínský. Prosím má slovo. (Smích v poloprázdném sále.)

Poslanec Petr Hulínský: Vážené kolegyně, vážení kolegové, chtěl jsem vás ve svém krátkém, asi půlhodinovém projevu přesvědčit, proč bychom neměli hlasovat. Nicméně dneska několikrát zaznělo, že z vládních koalic vidíte světlo na konci tunelu. Chtěl bych vám říct, že to světlo také může být protijedoucí rychlík.

Vím, že vás nepřesvědčím, takže svůj projev vám nepřednesu. (Smícha potlesk.)

Předsedkyně PSP Miroslava Němcová: Dámy a pánové, zeptám se jestli se ještě někdo hlásí do rozpravy k tomuto bodu. Pokud se nikdo nehlásí, rozpravu končím.

Budeme hlasovat podle § 97 odst. 3 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. K přijetí následujícího usnesení je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců, tedy 101 poslance. Kворum na tabuli je nastaveno.

Přednesu návrh usnesení: “Poslanecká sněmovna schvaluje návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi podle sněmovního tisku 580/4.”

Zahajuji hlasování číslo 156. Ptám se, kdo souhlasí s tímto návrhem usnesení. Kdo je proti?

Hlasování číslo 156. Přítomno 1023, pro 102, proti 1. Konstatuji, že návrh zákona byl přijat.“

Soudím, že většina, která mne přehlasovala, v daném případě popřela závěry (nosné důvody) nálezu Pl. ÚS 77/06, které cituji: „Z uvedeného plyne, že i Parlament, respektive obě jeho komory, nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní

procedury, lze ji li shledat za souladnou s vyššími hodnotami práva, demokratického politického systému. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.

Jednotlivá shora popsaná procesní pochybení Poslanecké sněmovny by zřejmě sama o sobě jednotlivě nedosahovala intenzity zakládající dostatečný důvod pro derogaci celé napadené normy, a proto jsem považoval za nezbytné doplnit dokazování výsledkem svědků z řad Poslanecké sněmovny, zejména její předsedkyně, případně i dalších. Mému návrhu na odročení jednání za účelem dalšího dokazování, stejně jako obdobným návrhům uplatněným ze strany navrhovatelů, však plénum nevyhovělo. Z těchto důvodů mi nezbylo, než navrhnout zrušení celé normy pro rozpor s čl. 1 Ústavy.

2. K povaze zákona

Předpisy, jejichž účelem bylo zmírnit alespoň některé převážně majetkové křivdy způsobené v době po 25. Únoru 1948 (zákon č. 87/1991 Sb., zákon č. 229/1991 Sb., zákon č. 243/1992 Sb., zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, zákon č. 298/1990 Sb., 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, zákon č. 172/1991 Sb. spolu s předpisy vydanými k jejich provedení, a v některých svých aspektech rovněž zákon č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci, případně 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), jsou ne zcela sourodou skupinou norem, ne vždy shodné terminologie, avšak vždy téhož účelu. Zákonodárce při jejich konstituování vycházel z faktického stavu v roce 1990 nebo o málo později, vědom si nejen v té době ještě se z paměti nevytrácejících důvodů, které jej k takovému zásahu do vlastnických práv vedly, ale rovněž nutnosti limitovat změnu ve vlastnických vztazích tak, aby zůstala přiměřená účelu, který jí byl sledován a který je nejlépe vyjádřen právě v ustanovení § 1 zákona č. 229/1991 Sb. a preambuli zákona č. 87/1991 Sb., tedy k cílené a přesně vymezené změně v rozdělení majetku, které v té době panovalo. Takto jasně vyjádřená vůle má o to závažnější obsah, neboť k tomuto kroku nebyl povinován. Byť k majetkovým křivdám, které mínil zmírnit (nikoliv napravit), došlo v zásadě v rozporu s principy právního státu v minulém období, Ústava ani jiný právní předpis nevyžadují, aby tento majetek byl vrácen nebo za něj byla poskytnuta náhrada, a ani aby k tomuto účelu byly prováděny v právním řádu jakékoliv změny. Bylo svobodnou vůlí státu, zda umožní bývalým vlastníkům dotčeného majetku usilovat o jeho vrácení, neboť jeho vlastnická práva i vlastnická práva osob, která v mezidobí tento majetek

nabyla, nejsou závislá na protiústavních normách nebo postupech, které je původně zakládaly. Samo zakotvení restitučních nároků tedy bylo beneficiem státu – přesně vymezeným z hlediska časového a věcného. Jakékoliv zpochybnění tohoto vymezení má za následek zpochybnění aktu státu jako takového (srov. Nález Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2004 sp. zn. III. ÚS 107/04, uveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, svazek 35, nález č. 192). Shodně to vyjádřil rovněž Maďarský Ústavní soud (rozhodnutí 27/1991 ze dne 20. dubna 1991 a 15/1993 ze dne 12. března 1993). Evropský soud pro lidská práva pak ve svých rozhodnutích takto stanovenou hranici nezpochybnil, nýbrž naopak zřetelně konstatoval (např. v rozhodnutí ze dne 7. března 2003 Jantner proti Slovensku, rozhodnutí ze dne 22. června 2004 Broniowski proti Polsku), že článek 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručující ochranu vlastnického práva, „nemůže být vykládán tak, že by jakkoli omezoval svobodu smluvních států při výběru podmínek, za kterých přistoupí k navrácení majetku, který na ně byl převeden před tím, než ratifikovaly Úmluvu. Rovněž nijak neomezuje jejich svobodu stanovit působnost restitučních norem a podmínky, za kterých lze majetek vrátit osobám, které ho byly zbaveny.“ (rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Jantner proti Slovensku, shodně rozsudek jeho velkého senátu ve věci Kopecký proti Slovensku). Právo na obnovení vlastnického práva jím tedy nadále garantováno není (viz stanovisko pléna ÚS Pl. ÚS-St 21/05 publ. Pod č. 477/2005 Sb.). Z uvedeného vyplývá, že zákonodárce se po odstranění minulého režimu rozhodl zmírňovat křivdy způsobené v rozhodném období odlišně u osob fyzických, kde zvolil obecnou úpravu naturálního vrácení majetku spojenou se subsidiárně zakotvenou finanční kompenzací za majetek, který nebylo možno vrátit, zatím co ve vztahu k osobám právnickým zvolil převážně cestu tzv. výčtových zákonů, ve kterých vyjmenoval majetek, který se rozhodl vyjmenovaným právnickým osobám vydat. Tato koncepce však byla napadeným zákonem zcela opuštěna – jednak obecnou úpravou naturálních restitucí ve vztahu k jediné skupině právnických osob a dále finanční kompenzací, přičemž její výše je v daném případě evidentně stanovena odlišným způsobem od dosud uplatňovaných pravidel. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že žádný ze zákonů zmírňujících majetkové křivdy způsobené v rozhodném období právnickým osobám neobsahoval finanční náhrady za majetek, který nebylo možné vydat, zatím co nyní přezkoumávaná norma zakládá nárok na finanční kompenzace ve výši 59 miliard korun. Ústavní soud se přitom zcela vyhnul dokazování ohledně způsobu oceňování a výpočtu finančních náhrad za nevydaný majetek, když ostatně není a při projednávání a přijímání napadeného zákona ani nemohl být znám jak rozsah majetku, na jehož vydání bude ze strany oprávněných osob uplatněn úspěšně nárok na vydání, tak rozsah majetku, který se zákonodárce rozhodl finančně kompenzovat. S ohledem na tyto skutečnosti se zákonitě otevírá otázka, zda takto rozdílný přístup ke všem oprávněným osobám (fyzickým i právnickým) obстоjí před základními principy demokratického právního státu postulovanými v čl. 1 Ústavy. Za zásadní námitku k napadené normě považuji dále skutečnost, že zcela ignorovala dosud platnou právní úpravu podle zákona č. 215/1919 Sb., o zabránění velkého majetku pozemkového z 16. dubna 1919 (zákon o první pozemkové reformě), podle které (§ 2) nesmí žádnému jednotlivému pozemkovému vlastníku zůstat po provedení zákona více než 150 ha zemědělské půdy a více než 100 ha půdy lesní, tedy více než 250 ha půdy celkem. Toto dosud platné omezení přezkoumávaný zákon zcela ignoruje, stejně jako omezení exempcí ze záboru cit. zákona, k němuž došlo zákonem č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy z 11. července 1947. Výsledkem je faktický návrat hluboko před 25. únor 1948, neboť jednotlivé oprávněné osoby podle napadeného zákona obdrží pozemkový majetek v rozsahu 200.000 hektarů, tedy přesahující nejvyšší přípustné výměry (250 ha na 1

subjekt) v řádech mnohonásobně vyšších.

Nezpochybňuji právo zákonodárce rozhodnout svrchovaně o rozsahu zmírnění majetkových křivd způsobených v minulosti a dokonce přijetí zákona, který by zmírňoval majetkové křivdy způsobené církvím a náboženským společnostem v minulém režimu, považuji za nezbytné, ale přesto soudím, že i takové jeho rozhodnutí musí respektovat alespoň v elementární míře principy rovného přístupu k jednotlivým skupinám oprávněných subjektů a ostatní platné právní normy. **Pokud míra uplatnění nerovného přístupu přesahuje únosnou míru z hlediska testu proporcionality – přiměřenosti – zakládá podle mého soudu ústavně právní důvod pro zrušení takového předpisu, jak jsem při poradě pléna navrhl.**

3. K HLAVĚ III – Finanční vypořádání

Zastávám názor, že tato část zákona je nepřezkoumatelná, protože přiznáním finančních částek jednotlivým vyjmenovaným subjektům řeší dva odlišné účely – jednak finanční kompenzaci za majetek, který nelze podle části první vydat a dále jakýsi finanční příspěvek na činnost v souvislosti s postupnou odlukou církví od státu a odstupňovaným snižováním dosud vyplácených příspěvků až k nulovému stavu uplynutím 17 let. S ohledem na to, že tato finanční plnění nejsou žádným způsobem rozlišena (finanční náhrady podle § 15 evidentně nejsou pouze náhradou za nevydáváný majetek, když jsou přiznávány i subjektům, kterým žádný nárok na vydání majetku nevznikl) a s ohledem na to, že takové rozlišení je podmínkou sine qua non přezkumu jak náhradové části (z hlediska zvolené formy ocenění) tak z hlediska příspěvkové (dotační) části, soudím, že celá Hlava III. měla být nálezem ÚS zrušena s tím, že zákonodárce by měl ohledně náhrady za nevydáváný majetek přijmout samostatnou normu, upravující uplatňování a výpočty náhrad analogicky k příslušné úpravě v zák. č. 87/1991 Sb., případně v zákoně č. 229/1991 Sb.

Pokud se týče části zákona, podle které budou po dobu 30 let vyjmenovaným subjektům vypláceny splátky z celkové Finanční náhrady ve výši 59 miliard Kč (postupně zvyšované o inflaci) a po dobu 17 let finanční příspěvky na činnost, a podle které navíc jsou osvobozeny od majetkové daně, připojuji se tímto disentem k odlišnému stanovisku soudce Jaroslava Fenyka. Soudím, že povinností státu bylo před přijetím napadeného zákona postupovat podle čl. 108 Smlouvy o fungování EU a požádat Evropskou Komisi o posouzení slučitelnosti poskytovaných finančních částek, které mají (nebo mohou mít) povahu veřejné podpory s důvody uvedenými v čl. 107 SFEU z hlediska pravidel primárního komunitárního práva o zákazu veřejné podpory. Podle citovaných ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, které Českou republiku zavazují, není v kompetenci žádného orgánu členského státu EU, tedy ani České republiky (Ústavní soud nevyjímaje) posoudit, zda jde o povolenou nebo nepovolenou veřejnou podporu, tato kompetence je svěřena výlučně Evropské komisi.

S ohledem na to, že vláda ani Parlament proceduru podle citovaných ustanovení SFEU neiniciovaly, navrhoval jsem plénu jedno z možných řešení: buď takový dotaz se žádostí o posouzení slučitelnosti uplatnit přímo na EK, anebo položit předběžnou otázku k Evropskému soudnímu dvoru podle čl. 267 SFEU. Tyto kroky byl podle mého názoru povinen Ústavní soud učinit dříve, než přikročil k přezkumu, anebo měl alespoň celou Hlavu III zrušit s tím, že tak musí učinit vláda ČR před případným novým předložením návrhu zákona o finančním vypořádání. Porušením předepsaného postupu podle SFEU došlo k porušení

povinnosti České republiky dodržovat mezinárodní závazky podle čl. 1 odst. 2 Ústavy a uvedená část zákona měla být k mému návrhu zrušena.

4. K jednotlivým ustanovením zákona, která jsem navrhoval zrušit za situace, kdy plénum odmítlo jak můj návrh na zrušení celého zákona tak alespoň na zrušení jeho HLAVY III.

- K 2, písm. a)

V tomto ustanovení jsem navrhoval zrušit přinejmenším slova „nebo které příslušely“, případně celý zbytek věty počínaje citovanými slovy. Jde o nejasné, vágní a nesrozumitelné vymezení hmotného majetku, který by měl být předmětem naturálního vydávání nad ty věci, které byly kdykoliv v rámci rozhodného období ve vlastnictví oprávněných subjektů. Pokud se týče požadavku srozumitelnosti právní normy a její nesrozumitelnosti odkazují na bohatou a ustálenou judikaturu našeho ÚS i ESLP, ze které cituji: „mezi principy právního státu patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.“ (Pl. ÚS 21/01). Z rozsudku ESLP ve věci Hashman a Harrupová vs. Spojené království ze dne 25.11.1999 (stížnost 25594/94) cituji: „Za zákon lze tedy považovat pouze normu formulovanou dostatečně přesně na to, aby občanovi umožnila přizpůsobit chování“. V rozhodnutí Pl. ÚS 24/02 ÚS konstatoval, že mezi obecné požadavky, kladené na tvorbu zákonů, patří „jeho srozumitelnost a předvídatelnost následků, které vyvolá.“ Jsem toho názoru, že vymezení věcí slovy „nebo které příslušely“ nesplňuje ani elementární požadavky na srozumitelnost, přesnost a předvídatelnost právní normy, jak je opakovaně formuloval ÚS. Ostatně český a dříve čsl. právní řád zná a znal pouze pojem příslušenství (případně součást) věci, držbu a detenci, nikoli však její určení a vymezení, že někomu „příslušela“.

- K § 5, písm.h)

Vymezení právního titulu pod cit. literou je v rozporu s koncepcí restitučního zákonodárství, když za titul pro vydání věci považuje i věc, která byla vyvlastněna za náhradu a neslouží účelu „pro který byla vyvlastněna“. S ohledem na to, že od pádu komunistického režimu uplynulo více než 23 let a od případného vyvlastnění dotčené věci případně více než 60 let, je požadavek na posouzení současného účelu užívání jako podmínky vrácení věci víc než absurdní jak s ohledem na rozsáhlé procesy privatizace po roce 1989 tak celkovou transformaci ekonomiky včetně proměn v čase. Zákonodárce měl správně uvedený restituční titul podmínit pouze těmi případy, kdy věc byla vyvlastněna, aniž by **kdykoli v rozhodné době sloužila účelu, pro který byla vyvlastněna**. Uvedené ustanovení tedy dle mého soudu neobstojí před testem proporcionality, jak z hlediska účelu, tak z hlediska testu rozumnosti.

K § 15 a § 16 odst. 1 a 2

Navrhoval jsem zrušení celého § 15 pro porušení závazného postupu podle čl. 108 SFEU. V ustanovení § 16 jsem navrhoval alespoň vypuštění celého textu následujícího

po první větě odst. 1 a celý odst. 2. Smlouva podle citovaného ustanovení není smlouvou ve smyslu právním (ani smlouvou veřejnoprávní). Nárok na finanční

náhradu je založen zákonem (§ 16) a pokud chtěl zákonodárce postup pro jeho uplatňování případně vzájemné vztahy v průběhu jednotlivých splátek regulovat kogentní úpravou, měl tak učinit a nepředepisovat obsah smlouvy, o které mylně tvrdí, že s uvedenými výjimkami podléhá režimu občanského zákoníku. Není pochyb o tom, že výše finanční náhrady, určení příjemců jejích jednotlivých plnění i lhůty splatnosti stanovil kogentně zákon, takže celé ust. § 16 nemá žádný právní význam a smlouvy uzavřené podle něj nezakládají žádné právní účinky. Posoudit je lze jediné jako jakési společné memorandum.

V Brně dne 29. května 2013

Pavel Rychetský

Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k nálezům sp.zn. Pl. ÚS 10/13, které podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb. O Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů uplatňuje, směřuje proti výroku, kterým byl zamítnut návrh na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Důvody odlišného stanoviska jsou následující:

1. Úvodem

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) má formálně naplnit legitimní očekávání, které plyne z čl. 11 Ústavy ČR a § 29 zákona č. 229/1991 Sb.

Z hlediska posuzování souladu přijaté jednoduché právní úpravy s ústavním pořádkem je třeba především vnímat, že těžiště odpovědnosti za konkrétní řešení majetkových restitucí leží v první řadě na zákonodárci, nikoli primárně na Ústavním soudu (Pl. ÚS 9/07). Současně je ale na místě připomenout i to, že při tvorbě a přijímání právního předpisu jednoduchého práva, se zákonodárce musí pohybovat v rámci ústavního pořádku a pokud tomu tak není, může být takový excés Ústavním soudem posuzován například z hlediska legitimacy právní úpravy.

Především, že záměr zákonodárce naplnit legitimní očekávání části společnosti na vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi považuji za správný, i když opožděný (rozsudek ESLP Broniowski v. Polsko o včasném odškodnění). Avšak nejen opožděnost, ale i způsob, kterým se zákonodárce svého úkolu zhostil, za zcela správné, legitimní a vyvážené považovat nemohu. Proto zastávám stanovisko, které s nálezem Ústavního soudu, učiněným v této věci, nesouhlasím.

2. Restituce, státní finanční podpora a rovnost před zákonem

Právo na restituci není přirozeným právem jako např. právo na ochranu života, zdraví a vůbec na ochranu integrity osobnosti člověka nebo na ochranu vlastnictví, ale

právem odvozeným. Ostatně to lze dovodit i z několika rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který opakovaně konstatoval, že předmět restitučního řízení se netýká „existujícího majetku“, který by náležel oprávněné osobě (viz rozhodnutí ESLP ve věcech *Malhous v. ČR* - stížnost č. 71033/96; *Poláčkovi a Gratzingerovi* – stížnosti č. 38645/98 a č. 39794/98; *Walderode v. ČR* – stížnost č. 40057/98).

Jestliže jde o nároky, které se teprve zakládají zákonem, pak záleží na předmětu úpravy, zda se týká jen založení nároků za účelem zmírnění křivd nebo i jiných nároků, nebo zda jde o nároky nově vzniklé, které jsou na principu subsidiarity vytvořeny s cílem kompenzovat nedokonalost a nedůslednost restituční právní úpravy či dokonce takové, které s restitucí nesouvisí vůbec a vyjadřují jiný než restituční záměr. Rozsah úpravy přijaté zákonem 428/2012 Sb. není jen restituční, ale významně překračuje předmět restitučního záměru, neboť nad jeho rámec řeší fakticky vztah státu a církve. Přijatý zákon tedy naplňuje všechna tři zmíněná hlediska.

U všech nároků, které se zakládají zákonem a jejichž naplňování ve svých důsledcích může vést k omezení nároků jiných, by mělo být dbáno na to, aby spočívaly jen na ospravedlnitelných důvodech (potřebnost a nezbytnost a spravedlnost = legitimita) takové zákonné úpravy ve vztahu k zamýšlenému účelu. Tento požadavek zákon č. 428/2012 Sb. splňuje jen zčásti.

Vůči zákonu č. 428/2012 Sb. mám vážné výhrady založené především na pochybnostech o naplnění principu rovnosti před zákonem a zákazu diskriminace (čl. 2 odst. 1 a 3 Listiny).

Osoby, kterým se uvedeným právním předpisem poskytují restituční, subsidiární nebo dotační plnění, jsou zvýhodněny oproti jiným osobám, ať už fyzickým nebo právnickým, jimž předchází právní úprava (zejm. zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích a zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a k jinému zemědělskému majetku, oba ve znění pozdějších předpisů) poskytla jen zlomek komfortu, jehož se dostává nyní právnickým osobám uvedeným v § 15 odst. 2 zákona. V předchozích restitučních úpravách se oprávněné subjekty musely svého práva domáhat pracovním administrativním a soudním způsobem a jejich restituční nároky byly často uspokojeny pouze zlomkem původního majetku. Podle posuzované úpravy se však oprávněné osoby nároků dočkaly přímo ze zákona.

Posuzovaný předpis vytváří i další zjevnou nerovnost, a to ve vztahu k církevním osobám, které by se registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi mohly stát teprve v budoucnu a proto nyní nepatří mezi subjekty taxativně vyjmenované v § 15 odst. 2 posuzovaného předpisu, a které jsou z nároků předem vyloučeny, a jejich odluka od státu patrně nepřichází v úvahu.

Významnou oblastí, která touto nerovností může být zasažena je sféra hospodářské soutěže a s tím související podpora z veřejných prostředků. K této úvaze mne nutí především rozsah plnění vybraným právnickým osobám (§ 15 odst. 2), u kterých je vážný předpoklad, že budou po naplnění cílů zákona plnit odpovídající ekonomickou úlohu na trhu, resp. bez omezení vykonávat významnou podnikatelskou činnost. Cílem posuzované právní úpravy je, kromě jiného, zajistit odluku církve od státu, která poskytne oprávněným osobám uvedeným v tomto předpise ekonomickou nezávislost a samostatnost. Důvodová zpráva k návrhu zákona přitom uvádí, že současný stav brání plné realizaci čl. 16 odst. 1 Listiny, který zaručuje svobodu projevu náboženskou vírou

ve společnosti, včetně obecně prospěšných aktivit, a čl. 16 odst. 2 Listiny, který zaručuje nezávislost církví a náboženských společností na státu, a to včetně hospodářské nezávislosti...“

Tyto právnické osoby, resp. osoby jimi v rámci interní církevní struktury či zcela mimo ni zřízené, budou s ohledem na rozsah restitucí a poskytnutých peněžitých náhrad jistě postupovat v souladu s péčí řádného hospodáře. Péče řádného hospodáře znamená péči o majetek právnické osoby tak, aby na něm nevznikla škoda jeho úbytkem či znehodnocením za současného předpokladu, že dojde ke zhodnocení majetku právnické osoby a k jeho maximálnímu rozmnožení, jaké je v rozhodném období legálně možné. K tomu viz článek Pohla, M.: Církev jako podnik? Majetkové vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi pohledem práva EU, Právní rozhledy 4/2013, str. 115 a násl.

Například v případě navrácené zemědělské a lesní půdy budou zcela určitě vytvářet zemědělskou a lesní produkci, budou provozovat kulturní, výchovnou, vzdělávací, pečovatelskou, zdravotnickou nebo nakladatelskou a tedy i podnikatelskou činnost. Ostatně to by bylo zcela v souladu s pravidly hospodářské soutěže a k tomu lze jen obtížně vznášet námitky (srovnej rozhodnutí SDEU ve věci C – 41/90 Höfner, 170/83 Hydrotherm a C 159/91 a C 160/91 Poucet proti Assurances générales de France, kde se za podnik považuje každá jednotka, vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu či způsob financování a kde podnikem není organizace spravující určitý veřejný systém, který sleduje sociální účel - zdravotnictví, sociální účel, výchova, vzdělání apod. - za podmínky, že jde o nevýdělečnou činnost).

Mé námitky směřují vůči tomu, že se posuzovanou právní úpravou stát zavazuje k plnění, které za pomoci veřejných zdrojů pro církevní právnické osoby a náboženské společnosti uvedené v § 15 odst. 2 posuzovaného předpisu vytvoří mnohem lepší soutěžní postavení, než které budou mít ostatní soutěžitelé.

Podle mého názoru posuzovaný zákon obsahuje hned několik ustanovení, která zakládají plnění, jež pocházejí z veřejných zdrojů a poskytují selektivní výhodu určitým soutěžitelům na trhu, a která mohou být posuzována jako opatření státní, resp. veřejné podpory. V konkrétním případě nepůjde ovšem jen o problematiku veřejné podpory, ale o další související otázky, jako jsou ocenění majetku nezávislým orgánem, použité metody ocenění, relace tržních cen v různých obdobích atd.

Takovou povahu může mít uzákoněná finanční náhrada (§ 15 odst. 1 a 2) a ji provázející daňové osvobození (§ 15 odst. 6):

Podle § 15 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. registrovaná církev a náboženská společnost, která neodmítne uzavřít se státem smlouvu o vypořádání podle § 16, obdrží paušální finanční náhradu ve výši uvedené u příslušného individuálně určeného subjektu v § 15 odst. 2. Finanční náhrada se považuje za majetkovou dispozici státu s majetkem, který se nepřevádí v rámci restituce, ale výměnou za něj se církvím bez ohledu na dobu jejich vzniku, uznání resp. registrace, poskytuje relutární náhrada jako majetková dispozice *sui generis*.

Otázkou však zůstává způsob ocenění tohoto majetku jako podkladu pro stanovení výše paušalizované náhrady. Výše této náhrady, resp. způsob jejího určení tak, jak je uveden v důvodové zprávě k návrhu zákona, u mne vyvolává důvodné pochybnosti o

nezávislém posouzení a tyto pochybnosti mne vedou k závěru, že zákonodárce se striktně nedržel podmínky adekvátní náhrady, ale přistoupil na paušální plnění bez přijatelného a především transparentního zdůvodnění jeho relutární povahy i výše. Podle rozhodnutí Evropské Komise OJL/126/2008 (C 35/2006) je povinností členského státu v případě poskytování státní podpory založené na ocenění pozemků provést nezávislé ocenění a v případě projednávání věci před Komisí pak předložit důkaz o tomto nezávislém ocenění, jinak hrozí, že Komise uloží povinnost získat podporu zpět od příjemce.

V literatuře (Pohl, M.: op.cit., str. 115 a násl.) je paušální náhrada tohoto druhu ostatně charakterizována jako transakce bez nepodmíněného nabídkového řízení s tím, že by se měla řídit zásadami stanovenými pro tyto typy transakcí ve Sdělení Evropské komise (Sdělení Komise 97/C 209/03 o prvcích státní podpory při prodeji pozemků, a staveb orgány veřejné moci), podle které by taková transakce měla proběhnout na základě tržní ceny stanovené nezávislým majetkovým odhadcem (Sdělení Komise OJ C 384 z 10. 12. 1998, o uplatňování pravidel státní podpory na opatření související s přímým zdaněním podniku). Samostatný problém tvoří bezúčelová dotace z veřejných zdrojů uvedená v § 17 odst. 1 zákona a ji doprovázející daňové osvobození (§ 17 odst. 5).

V § 17 odst. 1 zákona se uvádí, že po dobu 17 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona stát vyplácí dotčeným církvím a náboženským společnostem příspěvek na podporu jejich činnosti. Problematická může být povaha tohoto příspěvku. Může jít především o dotaci, aniž by její poskytování bylo účelově determinováno (viz Pohl, M.: op.cit., str. 122). I dotace se běžně považují za nástroj státní podpory.

Jak § 15 odst. 3, tak § 17 odst. 5 osvobozuje finanční náhradu a příspěvek od daně, poplatku a jakéhokoli jiného obdobného peněžitého plnění, což je typickou formou státní podpory (k tomu srov. Rozhodnutí SDEU ve věci Denkavit 61/79).

Poskytnutí příspěvků, či dotace, subvence atd. je smysluplné, je-li věcně odůvodnitelné. Důvod poskytnutí takové podpory se zpravidla vymezuje stanovením jeho společensky přijatelného účelu, který může spočívat např. v podpoře činnosti, kterou by jinak musel zabezpečovat stát nebo územně samosprávný celek atd. Církev a náboženské společnosti jej podle stávající úpravy mohou využít i libovolně a souvislost s hlavním předmětem činnosti v tom sehrává jen rámcovou roli. Přitom základní vlastností příspěvku či dotace by mělo být jejich účelové určení buď pro konkrétní činnost, nebo alespoň pro činnosti určitého druhu. I kdyby podpora měla povahu neúčelové dotace, měl by její smysl spočívat alespoň v záměru odstranit např. neospravedlnitelnou nerovnost nebo nerovnost faktickou, jež se negativně dotýká schopnosti uplatnění při rozdílných podmínkách (např. u handicapovaných fyzických osob apod.). Z posuzovaného právního předpisu takový záměr jednoznačně nevyplývá. Církevní právnické osoby budou mít stejnou startovací pozici, jako kterýkoli jiný soutěžitel na trhu (například se zemědělskými produkty) a přesto se jim díky přijaté právní úpravě dostává další mimořádné podpory z veřejných zdrojů (státní podpora). Mohou tedy nastat problémy při hodnocení testu proporcionality ve světle kritérií veřejné podpory. Příspěvky, dotace, subvence zpravidla nemají nárokovou povahu, nicméně zákon tento nárok předpokládá.

Církev a náboženské společnosti se dnes z povahy svého účelu a také díky limitovaným ekonomickým možnostem zaměřují primárně na kultovní cíle (srov. zákon

č. 3/2002 Sb. o církvích a náboženských společnostech, ve znění pozdějších předpisů), ale zákonem č. 428/2012 Sb. velkoryse založené ekonomické postavení je nutně zapojí do tržní ekonomiky, což je jediný v úvahu přicházející způsob, jak si mohou do budoucna opatřovat dostatečné zdroje pro svou hlavní činnost. Jinak by posuzovaná zákonná úprava postrádala smysl. A z tohoto úhlu pohledu vnímám jinak dosud omezující ustanovení § 15a zák. č. 3/2002 Sb. jako dočasné a v budoucnu nevykonatelné. Posuzovaný zákon slouží sice církvím k uspokojení především kultovních potřeb, ale jak je uvedeno shora, může a nepochybně bude sloužit i k naplnění a realizaci ústavního práva na svobodné podnikání podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud ve své rozhodovací praxi (nález IV. ÚS 27/09) považuje právo na svobodné podnikání za objektivní hodnotu ovlivňující výklad jednoduchého práva, když toto právo je navíc nutné vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z ní vyplývá povinnost pro orgány veřejné moci poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se přičítá elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže. Myslím, že se tento závěr nepochybně vztahuje i na ochranu hospodářské soutěže před jejím narušením. Každému soutěžiteli má být poskytnuta možnost účastnit se hospodářské soutěže, která není deformována. To se týká i poskytování podpor z veřejných zdrojů, pokud mají některý soutěžící subjekt nebo skupinu subjektů oproti jiným zvýhodnit a které posuzovaný zákon vybraným subjektům poskytuje.

3. Státní podpora a jednotný vnitřní trh Evropské unie

Možnosti a limity uzákonění nároků určitého druhu, by neměly být podrobeny jen pohledu vnitrostátního jednoduchého práva, ale měly by být v souladu se závazky plynoucími pro Českou republiku jako členský stát příslušného aktu, resp. plynoucí z jiného právního pramene mezinárodního práva veřejného, a/nebo práva Evropské unie, pokud taková omezující kritéria existují. V tomto směru přezkum zákona nabývá další ústavní dimenze.

Vztah České republiky k mezinárodním závazkům je vymezen v čl. 1 odst. 2 Ústavy („Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“), a to v nejobecnější podobě ve smyslu zásady *pacta sunt servanda* (čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), na kterou navazují čl. 10 a 10a Ústavy. Svrchovanost České republiky v duchu těchto generálních klauzulí (*sui generis*) neznamena svévůli anebo možnost libovolně porušovat existující závazky v podobě mezinárodních smluv. To se týká i smluv, na jejichž základě je Česká republika členským státem Evropské unie (nález Pl. ÚS 29/09) a z nichž plyne požadavek na tzv. eurokonformní výklad národního práva v souladu s čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Zde lze hledat další ústavní princip, podle kterého mají být národní právní předpisy, včetně Ústavy, interpretovány v souladu s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu (nález Pl. ÚS 66/04).

Takovému posouzení by v případě posuzovaného zákona měla podléhat především procedura jeho přijímání.

Z důvodové zprávy k návrhu zákona se bez bližšího rozboru dozvídáme, že předpokládaný návrh je v souladu s předpisy EU (str. 47 důvodové zprávy, body B. a C.).

Jednotný vnitřní trh je jedním ze základních kamenů fungování Evropské unie. Jeho chod usměrňuje řada opatření, která mají za cíl chránit volný pohyb služeb, osob, zboží a kapitálu a v tomto rámci monitoruje a reguluje i korektní uplatňování pravidel hospodářské soutěže. Zaměřuje se tak zejména na tzv. tvrdé horizontální kartely, ale například i na případy státní podpory, které narušují rovné postavení podniků na trhu, a proto ji považuje Evropská unie za nepřípustnou, resp. k ní přistupuje velmi restriktivně. Na úrovni Evropské unie znamená tento přístup zákaz nebo výrazné omezení zvýhodňování jednoho nebo skupiny soutěžitelů konkrétního státu nebo států.

Typická státní podpora podle názorů Soudního dvora EU má následující charakteristické rysy (viz rozhodnutí SDEU ve věcech C-200/97 Ecotrade (1998) ECR I-7907, C-379/98 Preussen Elektra (2001) ECR I-2099 atd):

- jde o podporu pocházející z veřejných prostředků
- opatření je přičitatelné státu nebo jiné korporaci veřejného práva
- podporou vzniká selektivní výhoda pro určitý podnik nebo odvětví

Základním pravidlem, ze kterého unijní úprava vychází je obecný zákaz veřejné podpory. Z něho platí ovšem některé výjimky a s nimi související notifikační povinnosti *ex ante* ve vztahu ke Komisi.

Právní úprava státní podpory je provedena primárním právem, resp. Smlouvou o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Podle čl. 107 SFEU podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem.

S vnitřním trhem jsou slučitelné:

- a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků;
- b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;
- c) podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením. Pět let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Rada na návrh Komise přijmout rozhodnutí, jímž se toto písmeno zruší.

Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány:

- a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v článku 349 s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci;
- b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu;
- c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem;

- d) podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii v míře odporující společnému zájmu;
- e) jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím.

Podle čl. 108 SFEU, Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu. Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.

Z nařízení Rady (ES) č. 659/1999 (č. L 83/1 Úředního věstníku EU), kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 SFEU, týkající se státní podpory, vyplývá podrobný postup Komise při řízení o oznámené státní podpoře.

Ze shora uvedené úpravy obsažené v SFEU a nařízení lze s jistotou dovodit, že členský stát je povinen předem notifikovat Komisi záměr poskytnout veřejnou podporu, tehdy, když půjde o podporu poskytnutou individuálně vybranému podniku nebo odvětví v rámci dříve přijaté právní úpravy. Zcela jasné již být nemusí to, zda již v rámci přípravy a přijímání jednoduché právní úpravy, která teprve zakládá opatření k poskytování podpory nebo dokonce přímo oprávnění čerpat veřejnou podporu, vzniká obdobná povinnost.

Posuzovaná právní úprava zákona č. 428/2012 Sb. je v mnoha ohledech velmi specifická. S notifikací záměru poskytnout státní podporu se totiž v důvodové zprávě nepočítá.

To by samo o sobě nemuselo znamenat překážku pro naplnění notifikační povinnosti v průběhu naplňování textu posuzovaného zákona. Z tohoto pohledu se však jako velmi problematické jeví ustanovení § 16 odst. 1, které předpokládá uzavření smluv mezi státem a každou dotčenou církví a náboženskou společností. Tyto smlouvy byly až na jedinou (Bratrská jednota Baptistů) uzavřeny již dne 22. 2. 2013.

Je otázka, zda takové smlouvy nejsou protiústavní. Jejich charakter není jednoznačný, ale co jednoznačné je, že tyto smlouvy jsou ze zákona fakticky nezrušitelné, neodporovatelné..., a proto soudem nepřezkoumatelné a narušují systém vzájemné kontroly a vyváženosti jednotlivých mocí ve státě. Z čl. 2 odst. 1 Ústavy vyplývá princip dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Státní moc má podle čl. 2 odst. 3 Ústavy sloužit všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, mezích a způsobem, které stanoví zákon. Česká republika jako parlamentní demokracie stojí na teorii o trojdílnosti moci se systémem brzd a protiváh.

V tomto konkrétním případě se zdá velmi pravděpodobné, že ustanovením § 16 posuzovaného zákona zákonodárná a výkonná moc s notnou dávkou arogance vyloučila předem soudní kontrolu (jde-li o dovolenou nebo nedovolenou státní podporu) ze hry. Za účelem případné nápravy stavu, kdy příslušný poskytovatel podpory neprovedl notifikaci záměru poskytnout veřejnou podporu, mají reagovat procesním způsobem národní soudy. Odpovědný direktorát Komise (DG Competition) k tomu vydal příručku (Enforcement of EU State aid law by national courts, The Enforcement Notice and other relevant materials, Brusel 2010), která nabádá národní soudy, aby využily příslušnou

evropskou legislativu a učinily v případě potřeby dotaz k Evropské komisi, zda a nakolik je či není taková podpora slučitelná s ustanovením čl. 107 SFEU, jelikož samy takový závěr učinit nemohou, a nemůže tak učinit ani Ústavní soud (Srov. např. rozhodnutí SDEU C-199/06 (2008) CELF and Ministère de la culture et la communication). To se však ve vztahu ke smlouvám podle § 16 odst. 1 posuzovaného zákon stát nemůže, protože soudní přezkum zde prakticky nepřichází v úvahu, neboť instituty, pro které může být přezkum proveden (neplatnost atd.), jsou ze zákona vyloučeny.

Přijetím zákona č.428/2012 Sb. a podpisem smluv podle § 16 odst. 1 tohoto předpisu, již nic nebrání tomu, aby se zákonem dotčeným církvím a náboženským společnostem poskytl plnění v podobě shora zmíněných státních podpor (§ 16 odst. 2).

S ohledem na předchozí odstavce jsem přesvědčen, že vláda České republiky byla povinna provést notifikaci již věcného záměru zákona Evropské komisi a vyčkat jejího stanoviska ve smyslu čl. 108 SFEU a nařízení č.659/1999.

4. Ústavní soud a předběžná otázka adresovaná Soudnímu dvoru EU podle článku 267 SFEU

Je mi známo, že se Ústavní soud dosud stavěl k využití článku 267 SFEU zdrženlivě. Aplikoval přitom přístup zvolený německým Spolkovým ústavním soudem. Je otázkou, nakolik je vhodné, aby český Ústavní soud kopíroval stanoviska Ústavního soudu jiného státu, který není oficiálně uznávanou soudní autoritou.

Je dobré připomenout, že v tomto konkrétním případě by otázka byla ryze procesní povahy a byla by posouzena v rámci primárního práva. Ústavní soud již dříve uvedl, že se nezabývá do budoucna možností zaujmout k tomu, zda má či nemá položit předběžnou otázku SDEU, jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení Soudnímu dvoru (viz rozhodnutí č. IV. ÚS 154/98).

Překážky ze strany Soudního dvora EU spatřovat nelze. Soudní dvůr by nepochybně předběžnou otázku, položenou českým Ústavním soudem přijal a zodpověděl. V rámci Evropské unie již některé Ústavní soudy předběžné otázky kladly. Ústavní soud totiž naplňuje znaky, které jsou Soudním dvorem EU vyžadovány. Podle rozhodnutí SDEU 61/65 - G. Vaassen-Göbbels v Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, výraz "soud" použitý v článku 177 Smlouvy o EHS může za určitých okolností zahrnovat i jiné orgány, než obecné soudy. Podle rozhodnutí SDEU C-516/99 - Walter Schmid, „za účelem zjištění, zda orgán pokládající předběžnou otázku má charakter soudu ve smyslu článku 234 ES (267 SFEU), což je otázka spadající výlučně do sféry práva Společenství, je třeba vzít v úvahu řadu faktorů, jako například, zda jde o orgán zřízen zákonem, zda je trvalý, zda je jeho jurisdikce obligatorní, zda jde o kontradiktorní řízení, zda rozhoduje na základě práva a zda je nezávislý.“

Soudní dvůr Evropské unie ve své historii mnohokrát interpretoval unijní právo kreativním způsobem. To vedlo k jeho následné aplikaci v oblastech, kde to členskými státy nebylo původně předpokládáno. Tržní principy evropské integrace a jednotného vnitřního trhu byly často prosazovány expanzivně. Platí to i pro hospodářskou soutěž a problematiku přijímání opatření ke státní podpoře.

Ústavnímu soudu nebyl vládou předložen důkaz o tom, že by vláda nebo

zákonodárce provedly notifikaci záměru poskytnout státní podporu církvím a náboženským společnostem Evropské Komisi podle článku 108 SFEU.

Toto opomenutí může zakládat porušení čl. 107 a 108 primárního práva EU, resp. Smlouvy o fungování Evropské unie a porušení čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy může jít o protiústavní postup orgánů moci výkonné a zákonodárné České republiky při přípravě a přijímání zákona č. 428/2012 Sb. a o porušení mezinárodního závazku zakotveného v článku 1 odst. 2 Ústavy České republiky.

Ústavní soud měl před zahájením přezkumu návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. a položit Soudnímu dvoru EU podle článku 267 SFEU, předběžnou otázku, zda Komise Evropské unie měla být Vládou České republiky způsobem uvedeným v čl. 108 SFEU informována o záměru přijmout právní úpravu a v jejím rámci umožnit čerpání státní podpory (§ 15 a § 17 posuzovaného zákona) církvím a náboženským společnostem uvedeným v § 16 odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb.

V Brně dne 29. května 2013

Jaroslav Fenyk

Odlišné stanovisko

k nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13, o návrhu skupiny senátorů a Parlamentu ČR na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)

Ve věci shora uvedené předkládám toto

odlišné stanovisko (k výroku sub III. nálezu).

I. K otázce procesní (dokazování)

Skupina senátorů navrhla mj. výslech svědků Mgr. Hanákové (ministerně kultury), Ing. Bendla (ministra zemědělství) a Petra Šťovíčka (ústředního ředitele Státního pozemkového úřadu). Tomu Ústavní soud nevyhověl.

Mám za to, že navržení svědci - kteří by měli být ve věci informováni – vyslechnuti být měli. To proto, že ze zákona nelze jasně dovodit, jak vláda dospěla k rozsahu majetku, který bude vydán (§ 2) a zejména k celkové výši paušální finanční náhrady (§ 15) pro církve uvedené v zákoně. Je pravda, že důvodová zpráva k zákonu se sice touto otázkou zabývá, leč není v tomto směru dostatečná a přesvědčivá. Vyhovění tomuto důkaznímu návrhu by přispělo k přesvědčení rozpolcené veřejnosti, že Ústavní

soud náležitě reflektoval i argumenty skupiny senátorů, která zákon považuje za protiústavní.

Skupina senátorů dále navrhla, aby Ústavní soud položil Evropskému soudnímu dvoru předběžnou otázku v podstatě směřující k posouzení toho, zda lze v zákoně zakotvenou finanční náhradu církvím považovat za veřejnou podporu, která je slučitelná s předpisy Evropské unie. Ani tomuto návrhu Ústavní soud nevyhověl.

Mám za to, že to Ústavní soud učinit měl, byť jinak, než skupina senátorů navrhovala. Adekvátnější by zřejmě byla tato otázka: Představuje skutečnost, že nedošlo ze strany vlády ČR k notifikaci záměru přijmout zákon č. 428/2012 Sb., jímž došlo ke stanovení finanční náhrady za nevydaný majetek církvím a náboženským společnostem a stanovení přechodného období, v němž bude státem vyplácen příspěvek na podporu činnosti církví a náboženských společností, porušení čl. 108 SFEU? To proto, že církve (některé) získají veliké množství zejména zemědělského a lesního majetku, který budou muset obhospodařovat a tedy s ním - logicky – přímo či nepřímo podnikat. Tím se dostávají do režimu hospodářské soutěže, a proto je třeba zvažovat, zda sám zákon zakotvuje veřejnou podporu (dovolenou či nedovolenou). Je sice pravda, že zákon č. 3/2002 Sb. umožňuje podnikání orgánů registrovaných církví jen jako činnost doplňkovou, leč zákon a fakticita nejsou vždy totéž. Zde považuji za významné právě to, že Komise (EU) zkoumá průběžně režimy podpor členských států EU, takže musí být včas informována o záměru států podporu poskytnout. To ČR, jak plyne i z prohlášení zástupce vlády při ústním jednání dne 29. 5. 2013, neučinila. Proto považuji za jisté riziko, že i Ústavní soud zůstal v tomto směru nečinný.

II. K majetkovému vyrovnání s církvemi formou vydání majetku

Ústavní soud v bodu III. nálezu návrh zamítl „ve zbývajících částech“. V bodu I. vyhověl návrhu toliko co do zrušení slova „spravedlivé“ v ust. § 5 odst. 1 písm. i) zákona.

S tím se neztotožňuji zejména z následujících důvodů.

- 1) Sám pojem „původní majetek“ v ust. § 2 písm. a) je vymezen velmi nejasně. Jeho seznam neexistuje. V citovaném ustanovení se hovoří o věcech, které byly ve vlastnictví církví nebo které příslušely církvím a v zákoně dále uvedeným osobám. Pojem „příslušely“ je však vágní, prakticky nesrozumitelný a zakládá možnost nových sporů.
- 2) Zde nelze přehlédnout ani ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, již akceptuje i Ústavní soud. Podle této judikatury každý zákon musí být dostupný, přesný a s předvídatelnými následky. Tyto podmínky, jak je zřejmé, napadený zákon nesplňuje, takže i z tohoto hlediska je - v tomto směru – protiústavní (čl. 1 odst. 2 Ústavy)
- 3) V této souvislosti lze odkázat na b. 161 nálezu, který připouští vydání určitých věcí, které v minulosti nebyly ve vlastnictví „dotčeného subjektu“. I tento text přispívá k závěru, že zákonný pojem „původní majetek“ je neurčitý.
- 4) Je zřejmé – a to nejen z uvedeného textu – že zákon je vůči církevním subjektům ve srovnání s dosavadními restituenty velmi vstřícný. To není plně v souladu s principy laického, nábožensky neutrálního státu (věřící x ateisté), jak plyne mj. z čl. 2 odst. 1 Listiny. Touto otázkou se nález prakticky nezabývá.

- 5) Za tohoto stavu mám za to, že mělo být zrušeno ustanovení § 2 písm. a) zákona v celém rozsahu. Vypuštění toliko části tohoto předpisu by činilo text nepřehledným a – z hlediska jazyka českého – málo srozumitelným.

III. K majetkovému vyrovnání s církví formou finanční náhrady

Ústavní soud v bodu III. nálezu zamítl návrh i v tomto směru.

Ani s tím se ztotožnit nemohu.

Lze připustit, že nález je v této části zpracován poměrně dobře. Leč – jak již bylo uvedeno – není jasné, zda informace, ze kterých resultuje celková výše finanční náhrady (§ 15), jsou dostatečné.

To bezprostředně souvisí s tím, jaký majetek bude církvím vydán in natura. To dnes neví nikdo. Jde však evidentně o „spojité nádoby“; finanční náhrada má být kompenzací za majetek, který vydat nelze. Zakotvení finanční náhrady – byť v paušální částce – je tedy nyní předčasné a neproporcionální. I v tomto směru lze spatřovat nadměrné zvýhodnění církví ve srovnání s běžnými restituenty a tedy postup protiústavní; ostatně, je to dáno i tzv. inflační doložkou podle § 15 odst. 5 zákona (srov. výše b. II./4).

Za tohoto stavu mám za to, že mělo být zrušeno ust. § 17 zákona v celém rozsahu.

IV. Ke smlouvě o vypořádání (§ 16 zákona)

Podle vyjádření zástupce vlády při ústním jednání dne 29. 5. 2013 citované ustanovení obsahuje – přes určité pochybnosti – závazky právní a nejde tedy jen o pouhou politickou deklaraci.

Za tohoto stavu považuji za absurdní a zcela nepřijatelné celé znění § 16 odst. 1 zákona (s výjimkou věty první). Jde o tento text:

Na smlouvu o vypořádání podle tohoto zákona se použijí ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a dále s výjimkou ustanovení o zániku závazku bez uspokojení věřitele, zejména ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o výpovědi a ustanovení o nemožnosti plnění. Ohledně vyplacení finanční náhrady má stát postavení dlužníka a dotčená církev a náboženská společnost postavení věřitele. Proto pohledávce na finanční náhradu nebo splátce finanční náhrady není přípustné započtení, ani výkon rozhodnutí nebo exekuce.

Je zřejmé, že zákon se sice na jedné straně dovolává občanského zákoníku, leč na straně druhé použití celé řady významnějších ustanovení o.z. vylučuje; zcela nepřiměřená ochrana toliko církevních právníků osob je tu na bíledni.

Za tohoto stavu mám za to, že ust. § 16 odst. 1 zákona (s výjimkou první věty) mělo být zrušeno.

V. Závěrem považuji za patřičné učinit následující poznámku.

Je pravda, že Ústavní soud ve své obecně známé judikatuře (srov. Pl. ÚS 9/07) několikrát vyslovil, že Parlament ČR neplní náležitě svoji funkci, neboť opomíjí blokační ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o půdě, (který již ve své době nabyt pomyslné „zletilosti“) a zákon o církevním majetku nepřijal. Ostatně, i I. senát Ústavního soudu vydal několik nálezů (srov. I. ÚS 663/06, I. ÚS 89/07, I. ÚS 562/09), v podstatě s tímž závěrem, jimiž vyhověl ústavním stížnostem církevních právnických osob – navrhujičích určení vlastnictví ke konkrétním nemovitostem – s poukazem na to, že v té které souzené věci existují okolnosti natolik specifické, že nelze použít známá stanoviska Ústavního soudu Pl. ÚS st.21/05 a 22/05, která v tzv. restitučních věcech žaloby na určení vlastnictví vylučovala. Judikatura Ústavního soudu, kritizující nečinnost Parlamentu, však nikdy neobsahovala – a ani nemohla obsahovat – direktivu či právní názor, jak má konkrétní budoucí právní úprava majetkových vyrovnání s církvemi vypadat. Již z toho důvodu nelze akceptovat tvrzení, že zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi stát plní toliko požadavek, který ve své judikatuře vyslovil Ústavní soud.

V Brně dne 29. května 2013

Vojen Güttler

Odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Jana Musila

Nesouhlasím s výrokem III a s odůvodněním nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, ve věci návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaujímám k nálezu odlišné stanovisko.

Jsem toho názoru, že podaným návrhům mělo být vyhověno a že celý zákon měl být zrušen.

Své odlišné stanovisko odůvodňuji takto:

I. Protiústavnost legislativní procedury

1. Legislativní procedura byla podle mého názoru hrubě porušena Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR poté, co zákon nebyl schválen Senátem Parlamentu ČR a byl vrácen do Poslanecké sněmovny. Za vážnou vadu pokládám neprojednání Senátem vráceného návrhu napadeného zákona na nejbližší schůzi Poslanecké sněmovny, jak to ukládá ustanovení § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Senátem byl návrh do Poslanecké sněmovny vrácen dne 16. 8. 2012 a poslancům byl rozeslán dne 17. 8. 2012; Poslanecká sněmovna jej však projednala

a schválila až na své 47. schůzi, konané dne 8. listopadu 2012, ačkoliv v mezidobí se již konala 45. schůze (od 4. do 7. září 2012) a 46. schůze (18. až 26. září 2012).

2. Nesouhlasím s názorem, obsaženým v bodu 78 odůvodnění nálezu, že prý nedodržení pravidla, vysloveného v § 97 odst. 3 Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, „*na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nemá žádný vliv*“. Lze snad připustit, že v některých případech by taková vada nemusela mít ústavní relevanci. V tomto konkrétním případě, který posuzoval Ústavní soud, však tomu bylo jinak – tato „zdržovací taktika“ silně zpochybňuje korektnost legislativního procesu, protože mohla zvrátit tehdejší křehké hlasovací poměry v Poslanecké sněmovně a ovlivnit výsledky hlasování, což má i ústavněprávní dosah.

3. Jako vysvětlení pro manipulativní odklad projednání zákona v Poslanecké sněmovně se nabízí především nejistota stoupenců zákona o výsledku opakovaného hlasování, vyplývající z vratkých poměrů mezi množstvím koaličních poslanců a poslanců opozičních. K tomu došlo po rozpadu politické strany Věci veřejné a po jejím odchodu do opozice a zároveň po založení nové politické strany LIDEM dne 29. května 2012, jejíž poslanci byli v parlamentních volbách zvoleni převážně za stranu Věci veřejné. Spory mezi těmito politickými seskupeními, zastávajícími odlišné postoje též k návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, přetrvávaly i po vrácení zákona Senátem do Poslanecké sněmovny a činily výsledek opakovaného hlasování po dlouhou dobu nejistým.

4. Dále je notoricky známo, že právě v době, kdy měl být Senátem vrácený zákon znovu projednáván v Poslanecké sněmovně, dali tři koaliční poslanci (Petr Tluchoř, Marek Šnajdr, Ivan Fuksa) najevo, že nehodlají v poslanecké sněmovně podpořit vládu, což by za daného rozložení politických sil mohlo znamenat, že nemusí být přijat ani tento návrh zákona. Tito poslanci se dne 7. 11. 2012 vzdali poslaneckého mandátu (viz stenografický záznam <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/047schuz/s047152.htm>) a byli téhož dne vystřídáni třemi náhradníky, kteří projeví vládě podporu. Tito tři noví poslanci hlasovali následujícího dne 8. 11. 2012 pro přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi. Kuriózní je, že jeden z těchto „náhradních“ poslanců (Roman Pekárek) byl v době vzniku poslaneckého mandátu a v době hlasování o přijetí zákona již nepravomocně odsouzen trestním soudem za dříve spáchaný trestný čin úplatkářství k šestiletému vězení a krátce poté nastoupil do výkonu trestu. O některých odstoupivších poslancích byly v médiích zveřejněny informace, že po svém odchodu z Poslanecké sněmovny byli jmenováni do správních rad obchodních společností se státní účastí (<http://www.pressepress.eu/2013/03/02/pripad-tzv-rebelu-ods-bude-vysetren-policii/60679>).

5. Domnívám se, že odůvodnění nálezu Ústavního soudu nesprávně bagatelizuje i další výtky, vznášené navrhovateli, jako je odnětí slova poslanci Michalu Babákovi, přednášejícímu stanovisko poslaneckého klubu, dále jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách, či schválení zákona v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál.

6. Za takto vylíčených okolností nemohu souhlasit s názorem, vysloveným v bodu 92 odůvodnění nálezu, jímž jsou podobné parlamentní praktiky hodnoceny pouze jako „*otázký politické kultury v České republice*“ nebo jako „*morální pokleslost pozadí*“.

legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců“, z čehož je dovozováno, že nemají ústavněprávní relevanci. Naopak se domnívám, že podobné praktiky zásadně narušují důvěru občanů v demokratické parlamentní procedury, vzbuzují podezření z politické korupce a podlamují systém zastupitelské demokracie.

7. Abych nemusel jinými slovy opisovat závazné právní názory, vyslovené v předchozích nálezech Ústavního soudu, jimiž byla shledána protiústavnost legislativní procedury, ocituji doslova bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06: „*Parlament, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou ČR a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejich orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv, provedená zákonem, jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává «skutečným zdrojem legitimacy zákona».*“

8. Domnívám se, že regulérnost legislativního procesu byla narušena také tím, že příslušné orgány České republiky se náležitě nevypořádaly s otázkou, zda přijímaný zákon není v rozporu s předpisy Evropské unie, zejména se článkem 107 Smlouvy o fungování EU, zakazujícím poskytovat státní podporu způsobem narušujícím hospodářskou soutěž. Ujistění vlády, že žádný rozpor s předpisy EU shledán nebyl (viz body B, C důvodové zprávy k návrhu zákona), nepokládám za přesvědčivé, zejména proto, že ani vládou, ani zákonodárcem nebyl využit žádný z kontrolních mechanismů k ověření souladnosti, předpokládaných v článku 108 Smlouvy o fungování EU. Tím, podle mého názoru, se Česká republika může vystavit riziku sankcí ze strany Evropské unie. Nerespektováním příslušných mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, jsou porušovány články 1 odst. 2, čl. 10, čl. 10a Ústavy ČR.

II. Selektivnost zmírňování následků některých majetkových a jiných křivd

9. Pojmy „křivda“ a „zmírňování křivd“ jsou pojmy metajuristické a jsou natolik vágní, že jejich zákonná definice, interpretace a aplikace je nepochybně velmi obtížná. Pokud jsou použity v zákonném textu, poskytují prostor pro bezbřehou politickou a historickou diskusi a vyvolávají spory. Nezodpovědné jednání vládnoucích elit, vedení agresivních válek, genocidní praktiky celých států, nespravedlivé a násilné rozchvacování společenského bohatství, katastrofické inflace, bankroty státních financí atd. - to vše vedlo v historickém vývoji ke způsobení bezpočtu křivd všem občanům.

Nápravy či zmírnění všech těchto křivd se ovšem jejich oběti většinou nikdy nedočkaly, neuvažovalo se o tom ani u nás po roce 1989. Vzniká naléhavá otázka, zda je vůbec možné všechny tyto křivdy napravit a kdo má nést zátěž zmírňování křivd, neboť tato zátěž se často přenáší na budoucí generace a na ty skupiny populace, které se na vzniku křivd nijak nepodílely.

10. Také v preambuli zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi jsou pojmy „křivda“ a „zmírňování křivd“ použity. Zákonodárce si je vědom obtížnosti jejich definice, a proto se alespoň snaží tuto nesnáz zmírnit tím, že si klade za cíl zmírňovat pouze *některé* křivdy, jejichž vznik limituje do období let 1948 až 1989.

11. Ustálená judikatura Ústavního soudu konstatuje, že české restituční zákonodárství je založeno na záměru vzniklé křivdy „zmírnit (*nikoliv napravit*)“, že „*Ústava ani jiný právní předpis nevyžadují, aby tento majetek byl vrácen nebo za něj byla poskytnuta náhrada*“ a že „*zakotvení restitučních nároků bylo beneficiem státu – přesně vymezeným z hlediska časového a věcného*“ (viz stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2005 sp. zn. Pl. ÚS–st. 21/05).

12. V restitučním zákonodárství lze tedy vysledovat zřetelnou tendenci k určité selektivitě při výběru křivd, jež mají či nemají být zmírňovány.

13. Z principu selektivity ovšem nelze dovozovat, že by snad zákonodárce při tvorbě restitučních předpisů mohl postupovat podle libovůle. Normativní princip demokratického právního státu, obsažený v článku 1 odst. 1 Ústavy ČR, Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát, založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Stejný účel vyjadřuje i článek 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

14. Ani Parlament, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou ČR (srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 37, 38) a Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Článek 2 odst. 3 Ústavy ČR praví, že „*Státní moc slouží všem občanům...*“ – tato direktiva platí i pro moc zákonodárnou. Článek 1 Listiny říká: „*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech*“.

15. Z řečeného vyplývá, že také míra selektivity při výběru subjektů, jimž bude či nebude poskytnuto restituční beneficium, nemůže být neomezená. Kritéria tohoto výběru musí být transparentní a přístupná demokratické kontrole ze strany veřejnosti. Také rozsah a podmínky odškodnění křivd nesmí být ve vztahu k různým skupinám subjektů, které jsou či nejsou odškodňovány, zjevně diskriminační. Pokud zákonodárce hodlá tyto podmínky stanovit rozdílně, musí k tomu mít vážné důvody, jež je povinen racionálně ozřejmit. Jestliže tak neučiní, vystavuje se podezření, že určitou skupinu občanů či institucí neoprávněně zvýhodňuje, např. proto, že takto privilegovaná skupina má silnější mocenskou nebo ekonomickou pozici, takže je schopna legislativní proces nespravedlivě ovlivnit ve svůj prospěch.

16. Domnívám se, že zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi shora uvedené požadavky na nediskriminující podmínky

nesplňuje.

17. Zvýhodnění církví a náboženských společností oproti jiným subjektům, jichž se týkalo dřívější restituční zákonodárství, se projevuje např. v těchto aspektech:

- církevním právníkům osobám za nevydaný majetek náleží finanční náhrada ve výši současných tržních cen (§ 15 napadeného zákona), zatímco všechny předchozí restituční předpisy v minulosti přiznávaly finanční náhradu ve výši určené podle starších cenových předpisů, takže náhrada byla výrazně nižší (srov. např. § 28a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 182/1988 Sb. ve znění vyhlášky č. 316/1990 Sb.);
- finanční náhrada se poskytuje i takovým církvím a náboženským společnostem, které v rozhodné době vůbec neexistovaly a tudíž žádnou majetkovou újmu neutrpěly;
- výše nesplacené částky finanční náhrady poskytované podle ust. § 15 odst. 5 napadeného zákona se každoročně zvyšuje o míru roční inflace; podle dřívějších restitučních předpisů nebyla žádná taková valorizace uplatňována.

III. Porušení principu náboženské neutrality státu

18. Článek 2 odst. 1 Listiny stanoví, že *„stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání“*.

19. Tento princip je, podle mého názoru, porušen hlavou III napadeného zákona, nazvanou „Finanční vypořádání mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi“. Poskytnutím finanční náhrady podle preambule zákona sleduje Parlament nejen cíl *„zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd jako předpoklad plné náboženské svobody“* (tedy cíl restituční), nýbrž též cíl *„umožnit... obnovením majetkové základny církví a náboženských společností svobodné a nezávislé postavení církví a náboženských společností, jejichž existenci a působení pokládá za nezbytný prvek demokratické společnosti“*.

20. Finanční vypořádání formou ročních splátek z fixních částek, uvedených pro jednotlivé církve a náboženské společnosti v ustanovení § 15 odst. 2, bude trvat 30 let (§ 15 odst. 3). Vedle toho budou církvím a náboženským společnostem po dobu 17 let poskytovány státní příspěvky na podporu jejich činnosti ve výši, odvozené z částek poskytovaných na základě zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví (§ 17 odst. 1 napadeného zákona).

21. Podle bodu 227 odůvodnění nálezu je prý takové finanční vypořádání projevem *„ekonomické odluky“* církve od státu a jeho podoba je prý *„v zásadě politickým rozhodnutím“*. V bodě 216 odůvodnění nálezu se tvrdí, že takové stanovení výše finanční náhrady *„kombinovaným způsobem“* prý nemůže být podrobena ústavnímu přezkumu, podobně jako prý nemůže být přezkoumáván zákon o státním rozpočtu.

22. S těmito tvrzeními zásadně nesouhlasím. Především pokládám za vhodné připomenout, že z povinnosti státu zajistit svobodu náboženského vyznání, zakotvené v článku 15 odst. 1 Listiny, nevyplývá žádná povinnost materiálně podporovat církve

a náboženské společnosti. Vyznávat náboženskou víru lze i individuálně, mimo institucionální rámec církví či náboženských společností uznávaných státem, a jistě mnoho občanů tak i činí. Dále je třeba připomenout, že článek 15 odst. 1 Listiny zaručuje také právo „být bez náboženského vyznání“.

23. Povaha rozdělování veřejných zdrojů podle pravidel státního rozpočtu na jedné straně, a podle pravidel napadeného zákona na straně druhé, je zásadně jiná. Kritéria pro rozdělování státního rozpočtu jsou ideologicky a nábožensky neutrální. Naproti tomu podpora poskytovaná státem církvím ze státního rozpočtu je zacílena ve prospěch toliko ideologicky (nábožensky) definovaného segmentu obyvatel (věřících členů církví) – přitom však zasahuje do majetkových práv (ve formě placení daní) všech obyvatel, tedy i bezvěrců a nečlenů církví. Proto zákonodárce, který chce zákonem zavázat stát k dlouhodobému poskytování finančních příspěvků církvím a církevním společnostem ze státního rozpočtu, tedy z veřejných finančních zdrojů vytvářených všemi občany státu, nemůže postupovat libovolně, bez ohledu na mínění demokratické většiny obyvatel. Společenský konsenzus k takto ideologicky či nábožensky motivované redistribuci prostředků ze státního rozpočtu by měl být testován přísněji, než u jiných způsobů rozdělování rozpočtových zdrojů. Možnost takového postupu zákonodárce by, podle mého mínění, musela být explicitě zakotvena na úrovni ústavních předpisů; v posuzovaném případě tomu tak ovšem není.

24. Není v této souvislosti bez významu ta skutečnost, že v České republice v posledních desetiletích dlouhodobě klesá podíl věřících občanů a členů církví. V literatuře se udává, že ještě v roce 1910 se drtivá většina populace v českých zemích hlásila (alespoň formálně) k římskokatolické církvi (96,5 %) [Václavík, D.: *Náboženství a moderní česká společnost*. Praha: Grada, 2010]. Podle oficiálních statistických údajů činilo v české populaci zastoupení podílu věřících:

v roce 1950 – 94 %

v roce 1991 – 44 %

v roce 2001 – 32 %.

(Český statistický úřad: *Sčítání lidí, domů a bytů 2001. Náboženské vyznání obyvatelstva. Obyvatelstvo, volby*. Praha 2003: 5)

25. Novější oficiální statistický údaj není k dispozici. V interní statistice římskokatolické církve z roku 2001 se uvádí, že v české populaci je zastoupeno 15,08 % věřících katolíků, avšak toliko 4,04 % navštěvuje katolické bohoslužby (Brotánková, H.: *Religiozita v České republice v církevních statistikách*. Teologické texty. Časopis pro teoretické a praktické otázky teologie č. 5/2004). Mezinárodní výzkum, organizovaný americkou *University of Chicago* v roce 2008, uvádí, že v České republice pouze 16,1 % obyvatelstva tvoří „skutečně věřící“, a že podíl počtu bezvěrců stoupl mezi léty 1998 až 2008 o 18,4 % (Smith, Tom W.: *Beliefs about God across Time and Countries*. Report for ISSP and GESIS. NORC/University of Chicago. 2012. <http://www.osacr.cz/2012/05/16/potvrzeno-cesi-jsou-nejateistictejsi-stat-na-svete/>).

26. Aniž bych chtěl tyto empirické údaje jakkoli komentovat, domnívám se, že z ústavního principu demokratického státu vyplývá pro zákonodárce příkaz vzít tyto skutečnosti při tvorbě zákonů v potaz. Nezbyvá mi, než znovu připomenout článek 2 odst. 3 Ústavy ČR, v němž se praví, že „Státní moc slouží všem občanům...“

Závěr:

Ze všech uvedených důvodů se domnívám, že zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, je v rozporu s ústavními předpisy a že návrhům na jeho zrušení mělo být vyhověno.

V Brně dne 3. června 2013

Jan Musil