

Odborné stanovisko

ve věci návrhu na zřízení „veřejnoprávního fondu“ v souvislosti s majetkovým vyrovnáním mezi státem a církvemi

Petr Jäger¹

K požadavku MKČR na předběžné ústavněprávní a konfesněprávní hodnocení návrhu na zřízení „veřejnoprávního fondu“ jako alternativy k částečné restituci majetku církví a majetkovému vyrovnání mezi státem a církvemi spojeným se zrušením institutu tzv. hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů.

Obsah

Vstupní informace.....	2
1. Úvodní poznámky	3
2. Ústavní rámec vypořádání majetku církví.....	3
3. Veřejnoprávní fond jako forma vypořádání historického majetku církví	5
a) Vyloučení metody naturální restituce a tzv. restituční tečka	5
b) Nevypořádání existujících majetkových nároků	7
c) Posílení přímého státního financování církví	9
d) Zhoršení právního postavení církví.....	12
e) Problematika výkonu veřejné správy církvemi	13
4. Opomenutí historického kontextu právního postavení církevního majetku.....	16
5. Závěry.....	20
6. Příloha.....	22

¹ Mgr. Petr Jäger, Ph.D. Autor je asistentem soudce Ústavního soudu ČR a vyučuje na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU v Brně. Zaměřuje se na ústavní právo, základní práva, konfesní právo a právní teorii. Absolvoval magisterské a doktorské studium na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. Uskutečnil studijní pobyt na Manchester Metropolitan University (2001/02) a výzkumné pobyty na univerzitách v Rotterdamu a Lovani (2008). Je autorem či spoluautorem knih Církev a náboženské společnosti v ČR a jejich právní postavení (CDK, 2006), Svoboda projevu (Auditorium, 2007, s P. Molkem), Komunistické právo v Československu (Masarykova univerzita, 2009, v autorském kolektivu), Komentář k Listině základních práv a svobod (Wolters Kluwer, 2012, v autorském kolektivu E. Wagnerové) a Komentář k Ústavě (Wolters Kluwer, 2013, v přípravě, v autorském kolektivu P. Rychetského).

Vstupní informace

V rámci parlamentní rozpravy k sněm. tisku č. 580 v Poslanecké sněmovně prezentovali představitelé ČSSD konkurenční záměr vložit historický majetek církví a náboženských společností do „veřejnoprávního fondu.“ Uvedená vystoupení (v příloze) obsahují dílčí parametry navrhovaného řešení. Z těchto dostupných informací jsme vycházeli. Ke dni zpracování této statě ještě nebyl návrh zpracován ani předložen jako (poslanecký) návrh zákona. Další dostupné dokumenty ČSSD „Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společnostem v době nesvobody,“² „Problematika návrhu zákona o zmírnění některých křivd způsobených církvím a náboženským společnostem v době nesvobody (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi)“³ a „Metodika ocenění MK“⁴ obsahují v zásadě kritiku sněm. tisku č. 580, nikoliv již podrobnosti k uvažovanému „veřejnoprávnímu fondu.“ Ze strany Komunistické strany Čech a Moravy nebyla myšlenka fondu vznesena, dostupné materiály rovněž hovoří o neprovedení restitucí církevního majetku, avšak navíc požadují úplné ukončení podpory státu jak v rozsahu dnešního tzv. hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností (platy duchovních), tak i dalších školských a sociálních aktivit.⁵

² <http://www.cssd.cz/ke-stazeni/dokumenty/problematika-navrhu-zakona-o-zmirneni-nekterych-krivd-zpusobenych-cirkvim-a-nabozenskym-spolecnostem-v-dobe-nesvobody-zakon-o-majetkovem-vyrovnani-s-cirkvemi-a-nabozenskymi-spolecnostmi/>

³ <http://www.cssd.cz/data/files/shrnuti-zakladnich-argumentu-cirkevni-restituce-2-.doc>

⁴ <http://www.cssd.cz/data/files/metodika-oceneni-mk.docx>

⁵ Materiál „16. zasedání ÚV KSČM dne 10. 9. 2011, Přístupy KSČM k církevním restitucím“ přístupný na <http://www.kscm.cz/viewDocument.asp?document=5663>

1. Úvodní poznámky

Předně je nutno zdůraznit, že ke dni zpracování této statě nebyly zveřejněny podrobnější informace o záměru vložit historický majetek církví do „veřejnoprávního fondu.“ Proto mohou být níže uvedené úvahy toliko obecného rázu při vědomí, že návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ (dále jen „návrh“) má být protiváhou (případně negací) postupu předpokládaného sněm. tiskem č. 580.

2. Ústavní rámec vypořádání majetku církví

Již v dřívějším stanovisku pro MKČR⁶ jsme poukázali na skutečnost, že řada nálezů a usnesení Ústavního soudu identifikovala na straně církevních právnických osob tzv. legitimní očekávání. Jedná se především o plenární nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), judikaturu předchozí (viz body 18 až 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07) a judikaturu následnou (viz nález sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011; nález sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011; nález sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011; nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011).

Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 konstatoval především, že dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky,⁷ 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 nálezu bylo jiné konstatováno (část XI./b), že na straně církevních právnických osob existuje tzv. legitimní očekávání. Citovaná ustanovení čl. 11 a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (ten především) chrání nejen vlastnictví jako věcné právo, právní panství nad věcí, ale i jiné majetkové hodnoty obligační povahy, typicky pohledávky. Legitimní očekávání je tak majetkovým nárokem a požívá stejné ochrany jako právo vlastnické. V žádném případě se nejedná o beneficium zákonodárce, tedy není na jeho uvážení, zda majetkový nárok uspokojí. Pojem legitimního očekávání se tedy v judikatuře pochopitelně neváže jen

⁶ „Ústavněprávní aspekty finanční náhrady jako součásti vypořádání historického majetku církví a náboženských společností“ ze dne 31. 1. 2012

⁷ Vůči Ústavnímu soudu nese odpovědnost za přijetí či nepřijetí právního předpisu zákonodárce, resp. orgán moci zákonodárné, a nikoliv vláda či moc exekutivní. Tato skutečnost plyne z principu dělby moci.

k problematice tzv. církevních restitucí, ale je obecným (ústavně)právním institutem, na který se Ústavní soud odvolává i v jiných relevantních případech.⁸

Odpovědnost za komplexní vypořádání historického majetku církví leží na zákonodárci.⁹ V tom je obsaženo i jeho „*ekonomické a politické uvážení*“, jaké metody zmírnění křivd zvolí, resp. jakou diferenciaci ve svých úvahách ve vztahu k určitým okruhům majetku, typům dotčených subjektů či dalším okolnostem zvolí.¹⁰ Právě odkazem na diskreci zákonodárce (moci zákonodárné) odůvodnil Ústavní soud (mimo jiné) svůj výrok I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

Jakkoliv lze zásadně hovořit o diskreci zákonodárce při výběru metod zmírnění křivd, nemůže se jednat o *libovůli*. Ústavní soud v bodu 91 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (patrně s ohledem na dobu téměř dvou desetiletí) připomíná požadavek vhodnosti úpravy „*celkových vztahů*“, čemuž lze rozumět například jednak jako povinnost zvolit takovou kombinaci metod zmírnění křivd, aby – kromě jiného – nevznikly křivdy nové na straně oprávněných či povinných osob.¹¹

V nejobecnější rovině Ústavní soud zvažoval metody „*restituce naturální či relutární – resp. kombinaci těchto prostředků*“. Naturální restitucí rozumíme obnovu vlastnických práv, relutární restitucí pak náhradu v penězích (kompenzaci). Právě **naturální restituci** považoval Ústavní soud s ohledem na dosavadní „*restituční zákonodárství*“, příp. při ochraně jiných základních práv a svobod, „*metodou primární*“, „*jednu z klíčových*“,¹² avšak „*tím nemají být vyloučeny metody jiné, vhodnější*“. ¹³ V tom je možno odkázat na mezinárodní standard,¹⁴ který počítá s těmito metodami: restituce, kompenzace, rehabilitace, satisfakce a záruky neopakování (zásahů do základního práva).¹⁵

⁸ Přímé odkazy na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ohledně institutu legitimního očekávání se vyskytují např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/11 ze dne 2. 8. 2011 (267/2011 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (119/2011 Sb.), bod 148.

⁹ Viz výrok II. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a v jeho odůvodnění citovanou další judikaturu.

¹⁰ Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43

¹¹ Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43; na straně oprávněných osob se může např. jednat o výjimky z věcného vymezení vydávaného majetku; ve vztahu k povinným osobám se může jednat o stanovení takových povinných osob, na jejichž straně mohla být dobrá víra či obdobný zohlednitelný zájem při nabytí majetku apod.

¹² Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37

¹³ Nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 40

¹⁴ Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, přijaté a vyhlášené Valným shromážděním Organizace spojených národů rezolucí č. 60/147 ze dne 16. prosince 2005

¹⁵ Body 19 – 23 zmíněných Basic Principles and Guidelines

3. Veřejnoprávní fond jako forma vypořádání historického majetku církví

V nejobecnější rovině lze říci, že vložení jakéhokoliv majetku do „veřejnoprávního fondu,“ z jehož výnosů by byla zajištěna přímá finanční podpora činnosti církví a náboženských společností je myslitelnou formou hospodářského zajištění církví a náboženských společností do budoucna. Právní řád obecně nikterak nevyklučuje zřizování nadací (fundací) v širokém slova smyslu, tedy právnických osob tvořených majetkovým substrátem (dosud se hovoří o „účelovém sdružení majetku“). V České republice existuje řada veřejných či státních fondů, které slouží veřejným účelům.¹⁶ S metodou „vložení nárokovaného majetku do veřejnoprávního fondu“ za účelem zmírnění majetkových křivd vzniklých po 25. 2. 1948 dosavadní restituční a rehabilitační zákonodárství ve vztahu k restituentům (oprávněným osobám) nepočítá.¹⁷ Lze poukázat na současnou doktrínu, která akceptovala dřívější definici, dle níž „veřejný fond je samostatné, účelům veřejné správy věnované jmění.“¹⁸

Návrh v konkrétních faktických a právních podmínkách vyvolává řadu pochybností.

a) Vyloučení metody naturální restituce a tzv. restituční tečka

V první řadě je zřejmé, že má být zcela opomenuta metoda naturální restituce, která se dosud (od počátku 90. let) poměrně konsenzuálně jevila jako „primární“ a „klíčová“ metoda zmírnění majetkových křivd, a to i v mezinárodním kontextu (viz výše uvedené odkazy). Návrh jde tedy poměrně výrazně mimo dosud realizované principy zmírňování majetkových křivd. To se týká jak fyzických osob, v jejichž prospěch se uskutečnily naturální restituce, tak právnických osob. K tomu lze srovnat naturální metodu zvolenou např. v těchto zákonech týkajících se právnických osob:

- zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd;

¹⁶ Srov. přehledně Bakeš, M. et al. Finanční právo, 5. vydání, C. H. Beck, 2009, s. 116 – 125.

¹⁷ Eventualita vyplacení náhrady za nevydávané nemovitosti dílem v penězích a dílem „ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu je obsažena např. § 13 odst. 4 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích K tomu roli Restitučního investičního fondu (posléze a.s.; dceřiná společnost Fondu národního majetku, s povinným 3% vkladem akcií podniků privatizovaných v 1. vlně kuponové privatizace), a dále rovněž časově omezenou transformační roli Pozemkového fondu, Fondu národního majetku a Fondu dětí a mládeže v celkovém procesu restitucí a rehabilitací. Návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ však představuje zcela jiný institut než uvedené fondy.

¹⁸ Bakeš, M. et al. Finanční právo, s. 116. Dle Laštovka, K. Veřejné fondy. Heslo ve Slovníku veřejného práva československého. Praha, 1927.

- 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 zákon č. 232/1991 Sb., o podmínkách a způsobu navrácení majetkových práv;
- 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

V tomto návrh opouští dosavadní rámec restitučního a rehabilitačního zákonodárství a snaží se potlačit aktuální ústavněprávní rozměr nároků církevních subjektů. Pokud výsledkem vypořádání historického majetku církví nemá být (částečná) naturální restituce, není zřejmý smysl existence § 29 (tzv. blokační paragraf) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, citované judikatury Ústavního soudu ani důvod odkladu navrhovaného řešení o 22 let. Zůstane-li historický majetek církví ve vlastnictví státu, tj. zaniknou veškeré nároky církevních právnických osob, není z hlediska eventuelních beneficentů „veřejnoprávního fondu“ právního rozdílu mezi tímto historickým církevním majetkem a ostatním majetkem ve vlastnictví státu. Vložení jakéhokoliv majetku do „veřejnoprávního fondu“ pak bude zcela v diskreci zákonodárce (eventuelně moci výkonné), neboť pokud je cílem do budoucna zajistit financování církví státem z veřejných prostředků, je zcela lhostejno, kdo byl dřívějším vlastníkem nemovitostí, jichž bude k výnosům užito. K vytvoření „veřejnoprávního fondu“ by proto mohlo být užito jakéhokoliv (vhodného) státního majetku (a z ekonomického hlediska by se jednalo o postup racionálnější). K tomuto účelu nebylo třeba od roku 1991 blokovat majetek spadající pod § 29 zákona o půdě.

Zdá se, že návrh je toliko jiným – mírnějším, pozitivním – označením dřívějšího konceptu **tzv. restituční tečky**, který byl proponenty návrhu uvažován již v minulosti, neboť aktuální návrh je rovněž založen na nulové restituční variantě s předpokladem určité renty do budoucna. Lze rovněž poukázat na skutečnost, že

koncept tzv. „církevního fondu“ byl dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi v hlavních parametrech odmítnut již v minulosti.¹⁹

b) Nevypořádání existujících majetkových nároků

Podle dosavadních informací mají být výnosy z „veřejnoprávního fondu“ použity na financování duchovní činnosti, sociální, zdravotní, vzdělávací aktivity církví a také údržbu a zachování kulturního dědictví a památek v majetku církví a podporu kulturních aktivit. Uvedené chápeme jako pokračování přímého státního financování nebo jeho posílení (k tomu výhrady níže). Zdá se tedy, že návrh sice řeší financování oprávněných církví ze strany státu do budoucna, avšak zcela opomíjí **již existující majetkové nároky**, které jsou pod ochranou soudů, a které Ústavní soud identifikoval ve zmíněných nálezech a jimž obecné soudy posléze poskytly ochranu.²⁰ Jinými slovy řečeno, pokud jsou k dnešnímu dni církevní právnické osoby (jinak oprávněné osoby) úspěšné s určovacími, resp. kvazirestitučními žalobami u civilních soudů při ochraně svých majetkových nároků, a má-li zároveň návrh předejít naturální restituci historického majetku církví (v neupřesněném rozsahu), **bude muset zákonodárce konstatovat zánik těchto nároků či jinak způsobit, že se dotčené církve těchto nároků vzdají.** Jinak nelze vyloučit, že obecné soudy budou poskytovat ochranu majetkovým nárokům církevních subjektů i poté, co stát dotčené nemovitosti převede na novou právnickou osobu (pokud tedy má být „veřejnoprávní fond“ samostatnou právnickou osobou). Uvedené bude poměrně odvážnou legislativní konstrukcí, kterou však nyní nelze blíže hodnotit bez znalosti konkrétních parametrů. Pro tento účel by snad bylo možno považovat výnosy z „veřejnoprávního fondu“ za kompenzaci (relutární restituci) za nevydávaný církevní majetek vyplácenou ve splátkách. Nelze nyní odhadnout, nakolik by se jednalo o kompenzaci přiměřenou a jakým postupem by byla výše této kompenzace určena (zda by zároveň došlo k novému ocenění původního majetku církví jinými metodami apod.).²¹ O „kompenzačním“ charakteru výplat z výnosů „veřejnoprávního fondu“ svědčí určité dosavadní

¹⁹ Viz např. „Společné stanovisko ČBK, ERC a FŽO k dalšímu jednání CNS-stát o způsobu majetkového vyrovnání a financování“ ze dne 14. 11. 2000.

²⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS Pl. ÚS 9/07, bod 91: „Je-li jako alternativa k uvedenému zvažována cesta vysokého počtu individuálních soudních sporů, v řádech tisíců - což by bylo praktickým důsledkem přenesení odpovědnosti ze zákonodárce na soudy při zrušení § 29 zákona o půdě - pochybuje Ústavní soud, že by po mnoha dalších letech těchto řízení, byť by se fakticky většina majetku dostala do vlastnictví církví a náboženských společností, byl vůbec naplněn původní morální a ekonomický účel restitucí či zohledněny v žádoucí míře zájmy obcí či třetích osob.“

²¹ Srov. zejm. rozsudek ESLP Broniowski proti Polsku [GC], ze dne 22. června 2004, č. 31443/96

formulace proponentů návrhu, ovšem v tomto stádiu je patrně nelze brát za slovo.²² Tento kompenzační koncept by však na druhou stranu byl obtížně kombinovatelný s požadovanou přesně vymezenou účelovostí vyplacených prostředků a státní kontrolou využití těchto prostředků. Tímto určením by vyplácené částky fakticky pozbývaly charakter kompenzace za nevydaný majetek.

Pokud by měly být vyplácené částky považovány za kompenzaci (relutární restituci) za nevydaný majetek a zároveň stát vynucoval jejich účelové použití, jednalo by se podle okolností buď o postup obcházející či o postup přímo rozporný se závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.). Ten již v minulosti zrušil pokus o neodůvodněnou státní regulaci správy majetku církví a náboženských společností projevující se v § 27 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a o postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Uvedené ustanovení stanovovalo, že dosažený zisk církve a náboženské společnosti smí být použit „jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti,“ přičemž však činnost církví byla zároveň restriktivně omezena tímž zákonem (rovněž protiústavně). V tomto rozsahu bylo napadené ustanovení zákona zrušeno pro rozpor čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 Listiny. Lze se domnívat, že účelové vymezení vyplácených kompenzací by sledovalo tentýž – protiústavní – cíl. Z argumentace uvedené v nálezu lze učinit zobecňující závěr, že stát nemůže libovolně účelově omezovat činnost církví a využití církevního majetku (do něhož patří kompenzace za nevydaný majetek), respektive vyplacení kompenzace tímto způsobem podmiňovat.²³

Navrhovaná konstrukce tedy zjevně nerozlišuje mezi zásadně rozdílnou povahou kompenzace odpovídající majetkové hodnotě konkrétního majetku (přesněji řečeno právního nároku vůči tomuto majetku) na jedné straně a účelovou (nenárokovou) dotací na straně druhé (beneficium státu).

²² Již samotné prohlášení o „naturální kompenzaci,“ navíc prostřednictvím „vlození majetku“ do státního fondu, považujeme za vnitřně rozporné.

²³ Přičemž finanční kompenzace za nevydané nemovitosti je nepochybně majetkem, tedy vlastnictvím ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny.

c) Posílení přímého státního financování církví

Podle současného znění zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví, stát vybranou činnost církví a náboženských společností financuje přímo, a to z prostředků plynoucích ze státního rozpočtu (v němž prostředky nejsou z povahy věci účelově určeny). Podle návrhu se principiálně se jedná o **zachování státního financování** s tím, že si stát vyčlení určité vlastní zdroje. Proto toto konstatování je nerozhodné, zda původní hospodářský majetek církví zůstane ve vlastnictví státu a „veřejnoprávní fond“ s ním bude toliko hospodařit, či zda bude majetek převeden do vlastnictví fondu jako právnické osoby. Je zřejmé, že účelem tohoto řešení má být stav, kdy se původní vlastníci či jejich právní nástupci z řad církevních právnických osob nestanou vlastníky ani nositeli jiného věcného práva k dotčenému majetku. Má-li tak být zřízení „veřejnoprávního fondu“ v současné situaci jediným nástrojem vypořádání historického majetku církví, jedná se patrně o přímý rozpor s čl. 2 odst. 1 Listiny (v rozsahu náboženské neutrality státu) a čl. 16 odst. 2 Listiny (v rozsahu autonomie církví).

Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud zvažoval, „*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.²⁴ V tomto je ústavní povinností právního státu (čl. 1 Ústavy) „*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.*“²⁵ Z dosavadních obrysů návrhu plyne, že oproti stávajícímu protiústavnímu stavu kritizovaného Ústavním soudem, se podle návrhu nemá jednat o žádoucí změnu kvalitativní, nýbrž pouze kvantitativní. Jinými slovy řečeno, nezávislosti církví na státu má být dosaženo zvýšením státní podpory vybraných církevních aktivit, nikoliv jejich majetkovou samostatností. Jedná se však nyní toliko o náš hypotetický předpoklad, že spravovaný majetek v hodnotě přes 100 mld. Kč ve státěm zřízeném fondu, bude skutečně generovat vyšší výnosy, než odpovídá aktuální částce plynoucí z titulu tzv. hospodářského zabezpečení dle zákona č.

²⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 93

²⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 94

218/1949 Sb. (cca 1,4 mld. Kč).²⁶ Tento postup, jak se domníváme, jde zcela proti smyslu náboženské neutrality státu a ústavního principu autonomie církví. Pokračování modelu tzv. hospodářského zabezpečení – záměrně ve své době koncipovaného jako jediný zdroj příjmů církví a náboženských společností – však byl již Ústavním soudem explicitně odmítnut. „[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.*“ V těchto souvislostech Ústavní soud zdůraznil, že není rozhodná výše státem vynakládané částky, nýbrž princip, dle něhož „*je to výhradně stát, který [...] prakticky jednostranně rozhoduje o míře ekonomické závislosti dotčených církví a náboženských společností na státu,*“²⁷ když zároveň plně ovládá historický hospodářský majetek církví.

Současný stav, kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti **nadále dominantním zdrojem příjmů** dotčených církví a náboženských společností, 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.²⁸

Prezentovaný návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ dle dosud zveřejněných parametrů patrně splňuje výše uvedená kritéria protiústavnosti. Především nadále zachovává stávající principiální ekonomickou závislost církví na státu. Ačkoliv politické proklamace předpokládají zlepšení ekonomického postavení církví, nelze naopak vyloučit, že po ekonomické stránce může dojít i ke zhoršení postavení oprávněných církví, a to v situaci, kdy se stát rozhodne určit na církevní potřeby pouze část výnosů dotčeného majetku, případně existenci „veřejnoprávního fondu“ opět ukončit. Jakkoliv to není předmětem této statě, především není jisté, že zřízení „veřejnoprávního fondu“ bude vůbec znamenat vyšší ekonomický přínos pro kohokoliv, neboť nelze právně zajistit, aby generoval např. vyšší výnosy, než tentýž majetek převedený do vlastnictví

²⁶ Pro dosažení alespoň této částky by tedy výnos fondu musel činit přibližně 1,5 %, přičemž není předmětem tohoto stanoviska posouzení, nakolik se jedná o výnos ekonomicky reálný.

²⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 103

²⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 104

jednotlivých oprávněných osob, vyšší výnosy než činí plnění podle stávajícího zákona č. 218/1949 Sb., případně aby generoval vůbec nějaké výnosy.

Uvedené je zvýrazněno tím, že stát bude moci stanovovat vlastní účely, k nimž budou moci být vyplacené prostředky použity, a tím i faktickou činnost církví a náboženských společností ovlivňovat např. dle aktuálních politických potřeb. Uvedené instrumentální pojetí církví, kdy veřejná moc usměrňuje (ať už mocensky či ekonomicky) jejich činnost pro své vlastní politické cíle, považujeme rozporné se základními principy náboženské svobody. Ke snaze státu ovlivňovat zaměření a rozsah činností církví a náboženských společností se již opakovaně vyjádřil Ústavní soud negativně.²⁹

Lze dále pochybovat o reálnosti politického záměru využít pro vznik „veřejnoprávního fondu“ veškerý historický majetek církví, vymezený podle standardních restitučních principů jako majetek, jehož odebráním po 25. 2. 1948 byla vlastníkově způsobena majetková křivda, neboť v tomto byl zahrnut např. i nynější majetek obcí, krajů a jiných subjektů, o jehož vydání se dosud z politických a racionálních důvodů neuvažovalo. Není rovněž zřejmé, zda by byl splněn jeden z hlavních účelů odblokování majetku, který v současnosti leží v katastrech obcí a brzdí jejich rozvoj. Považujeme za prakticky obtížné využít nemovitosti vložené do „veřejnoprávního fondu“ pro výstavbu rodinných domů či jiných staveb v obcích, což je poměrně výrazný limit pro racionální využití území obce.

Zároveň je zřejmé, že splnění kritéria vlastnictví k rozhodnému datu 25. 2. 1948 a způsobení majetkové křivdy v rozhodném období u každé jednotlivé převáděné nemovitosti, by bylo předmětem primárně politického uvážení na úrovni exekutivní (při obecném vymezení majetku vkládaného do „veřejnoprávního fondu“) či legislativní (při zákonném výčtu majetku), nikoliv již předmětem soudního přezkumu jako v případě (restitučního) sporu mezi osobou oprávněnou a povinnou při naturální restituci. Politická vystoupení vystupující principiálně proti naturální restituci historického majetku církví například opakovaně naznačují, že „odnětí věci bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revisi první pozemkové reformy,³⁰ nelze považovat za majetkovou křivdu, resp. za majetkovou křivdu spadající do rozhodného

²⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/02 a judikatura navazující.

³⁰ Ve smyslu § 5 odst. 1 návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), sněm. tisk č. 580

období. Tento postoj, pokud pomineme možnou záměrnou politickou účelovost dané námitky, lze považovat za důsledek snížené orientace v restituční problematice s odstupem dvou desetiletí, neboť je kupříkladu v přímém rozporu s dosavadním restitučním zákonodárstvím.³¹ Lze očekávat, že takto politicky koncipovaná selekce³² dotčeného církevního majetku vygeneruje jiný (nepochybně podstatně menší) rozsah dotčeného majetku, než by na základě totožných kritérií učinily soudy při aplikaci restitučního zákona.

Stranou nyní necháváme, že přímé a relativně rozsáhlé financování církví a náboženských společností z veřejných zdrojů, které má návrh zajistit, je přesným opakem toho, co většina veřejnosti, voličů, od politické reprezentace očekává, což může mít další vliv na politické rozhodování o skutečné realizaci návrhu.

d) Zhoršení právního postavení církví

O zhoršení právního postavení oprávněných církví a náboženských společností by se jednalo každopádně v situaci, kdy by došlo ke zrušení zákona č. 218/1949 Sb., který přiznává oprávněným církvím a náboženským společnostem řadu konkrétních nároků (§ 1, 4, 6, 8, § 11 odst. 1 a § 12 zákona č. 218/1949 Sb., včetně např. práv a povinností z přechodu patronátů na stát). Byť nám nejsou známy výsledky soudních sporů o finanční plnění na základě zákona č. 218/1949 Sb., pokud vůbec takové spory proběhly, je nepochybné, že uvedené nároky jsou vyčíslitelné v určité konkrétní výši a soudy jim v případě potřeby poskytnou ochranu. Má-li být však soubor uvedených nároků zrušen spolu s celým zákonem č. 218/1949 Sb., a zároveň má-li být zaveden účelový dotační systém rozdělování prostředků z „veřejnoprávního fondu,“ domníváme se, že se bude jednat o plnění principiálně nenárokové. V tomto se tedy nepochybně bude jednat o zhoršení právního postavení oprávněných církví a náboženských společností, neboť se stát zbaví svých dosavadních závazků³³ a zároveň nepřijme závazky nové. Na uvedeném nic nemění, že po ekonomické stránce se může v praxi jednat o okamžité (ovšem právně nejisté) navýšení finančních

³¹ Srov. k tomu § 6 odst. 1 písm. b) zákona o půdě, ve slovech „odnětí bez náhrady postupem podle zákona č. 142/1947 Sb., o revizi první pozemkové reformy.“

³² Již dnes zaznívají obtížně obhajitelné námitky, že eventuální naturální vydání majetku podle sněm. tisku č. 580, „prolamuje“ hranici 25. 2. 1948, poválečné dekrety prezidenta republiky, první pozemkovou reformu i reformy Josefa II., nastoluje majetkové poměry před bitvou na Bílé hoře a popírá „smysl českých dějin.“

³³ Ilustrativním – právně přesně uchopitelným příkladem – může být přechod patronátu na stát podle zákona č. 218/1949 Sb.

prostředků plynoucích církvím a náboženským společnostem z veřejných rozpočtů.

Návrh by tak mohl způsobit určitý paradox v tom, že formální právní postavení oprávněných církví a náboženských společností by bylo horší než v období 1948-1989, neboť církve a náboženské společnosti by mohly být již s konečnou platností zbaveny nároků vedoucích k naturálnímu vydání majetku³⁴ a zároveň by pozbyly nároky plynoucí z tzv. hospodářského zabezpečení. Lze v obecné rovině poukázat na závěr Ústavního soudu, že by bylo 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.³⁵

V případě, že by se mělo jednat o plnění nárokové, není zřejmé, v čem by nastala změna oproti současnému (protiústavnímu) stavu. Zjevně by se změnilo spektrum nároků co do účelu (zrušení přímého financování duchovních, přesměrování prostředků na jiné aktivity církví), ovšem tento postup neodstraňuje dva ze tří prvků protiústavnosti současného stavu, jak byly formulovány Ústavním soudem. **Navrhované řešení by patrně vedlo k odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu (čl. 1 Ústavy),³⁶ ovšem zřejmě již ne k ochraně majetkových nároků (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě)³⁷ ani hospodářské složky církevní autonomie a nezávislosti na státu (zejm. čl. 16 odst. 2 Listiny).**³⁸

e) Problematika výkonu veřejné správy církvemi

Zcela nezřetelný je návrh v rozsahu správy fondu, kdy proponenti návrhu hovoří o správě oprávněnými církvemi a náboženskými společnostmi. Takto koncipovaná správa státního majetku mnoha (!) církvemi a náboženskými společnostmi, jde zcela mimo dosavadní principy fungování státu, kdy by třetí osoby byly oprávněny či dokonce povinny generovat zisk ve prospěch státu (resp. konkrétní veřejnoprávní entity). Je nepochybné, že institucionální začlenění církví do správy části státního majetku, tedy přenesení odpovědnosti

³⁴ V praxi by tak byla trvale uzavřena tzv. soudní cesta na základě žalob vlastnických, určovacích či kvazirestitučních, podobně jako již v letech 2005 – 2011.

³⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 94

³⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 72-76

³⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 77-91

³⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 92-107

za přímý výkon veřejné (nevrchnostenské) správy,³⁹ kterou správa státního majetku nepochybně je,⁴⁰ by bylo patrně nejintenzivnější navázání církvi na stát od dob veřejnoprávní povinnosti zajišťovat chod matričních úřadů a vést matriky, která trvala do 31. prosince 1949. Od 1. ledna 1950, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 268/1949 Sb., o matrikách, ze dne 7. prosince 1949, byly církevní matriky zestátněny a přešly do správy národních výborů.⁴¹

Je nutno si uvědomit, že správa majetku státu a hospodaření s ním je svázáno přísnými pravidly. Byť není zřejmé, s jakou mírou aplikace těchto principů počítá návrh, lze poukázat především na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Podle výsledné intenzity začlenění církvi a náboženských společností do veřejné správy lze uvažovat o rozporu s principem nábožensky neutrálního státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny. Pokud by příjem z „veřejnoprávního fondu“ byl podmíněn podílem na správě fondu, byl by již zcela popřen smysl a cíl zmírnění majetkových křivd a majetkového vyrovnání vůbec, neboť beneficent by byl „výměnou“ za zmírnění křivd excesivně (i s ohledem na postavení ostatních restituentů) navázán na stát a vykonával pro něho určité služby. Pokud by správa „veřejnoprávního fondu“ byla veřejnoprávní subjektivní povinností v zákoně označených církvi, jednalo by se o přímý rozpor s čl. 16 odst. 2 Listiny (netřeba dále rozvíjet). Nutno konečně připomenout, že takto nastavená správa státního majetku je nepochybně v rozporu se současnou koncepcí zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církvi a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech),

³⁹ Přičemž správa státního majetku nepochybně není náboženským úkonem, jako v případě tzv. církevních sňatků, kdy právní (statusové) účinky náboženského úkonu v úzce vymezených případech mají své racionální společenské opodstatnění.

⁴⁰ Hendrych, D. a kolektiv. Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha : 2009 , s. 12 – 14: „Dělení veřejné správy podle právní formy chce dát odpověď na to, kdy veřejná správa používá formy veřejného práva a kdy formy soukromého práva. Podstatné pro toto určení je rozdělení veřejné správy do dvou velkých skupin: na správu vrchnostenskou a na správu fiskální. Správa vrchnostenská je vykonávána formou veřejného práva, správa fiskální formou práva soukromého. ... Výraz fiskální správa pochází z doby absolutismu a odvozuje se od tehdejší fiskální teorie, podle které se stát skládal ze dvou právních subjektů, totiž výsostného (svrchovaného) státu a státu fiskálního, přičemž pouze fiskus byl podřízen právnímu řádu, a tedy i soudní jurisdikci. Dnes se používá výrazu fiskus ve významu státní majetek a o fiskální správě se mluví tehdy, jestliže stát nevstupuje do právních vztahů vrchnostensky, ale z pozice rovného partnera právě ve věcech finančních a státního majetku.“

⁴¹ Jäger, P. Svoboda vyznání a právní poměry církvi a náboženských společností v letech 1948–1989. In Bobek, M. - Molek, P. - Šimíček, V. (eds.) Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 806-807.

který v § 3 písm. a) definuje obsah činnosti církví slovy: „[církví se rozumí společenství] „založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby.“ Podle § 27 odst. 5 je dále přípustné podnikání, ovšem to za podmínky, že předmět podnikání a jiné výdělečné činnosti je vymezen v základním dokumentu registrované církve a náboženské společnosti. Podnikání a jiná výdělečná činnost církve a náboženské společnosti mohou být pouze její doplňkovou výdělečnou činností. Z uvedeného dovozujeme, že ani při zohlednění zásadně demonstrativního výčtu, který zákon o církvích obsahuje, **nespadá podíl na správě státního majetku pod žádné z citovaných ustanovení zákona o církvích**, přičemž odhlížíme od skutečnosti, že tuto činnost podle našich informací nemá žádná z registrovaných církví a náboženských společností uvedenu ve svém základním dokumentu.

Rovněž výklad dosud obsažený v judikatuře Ústavního soudu, ve vztahu k rozsahu činnosti registrovaných církví a náboženských společností, návrh výrazně překračuje, neboť Ústavní soud opakovaně do náboženské činnosti církví řadí i činnost charitativní, sociální, vzdělávací, zdravotnická či obecně prospěšnou, neboť ty se zákonodárce pokusil neúspěšně omezit,⁴² přičemž ani jedna s těchto extenzivně (ústavně konformně) vykládaných činností se správě „veřejnoprávního fondu“ neblíží. Je však nepochybné, že eventuální instrumentální pojetí církví, které by stát toliko využíval k dosahování svých vlastních politických a sociálních cílů, je se zárukami čl. 16 odst. 1, odst. 2 Listiny v rozporu.

⁴² Nález I. ÚS 146/03; Pl. ÚS 6/02; Pl. ÚS 2/06; Pl. ÚS 9/07, bod 98; srov. též např. rozsudek Spolkového ústavního soudu z 25. 3. 1980, 2 BvR 208/76, BVerfGE 53, 366 (Konfessionelle Krankenhäuser); rozsudek Spolkového ústavního soudu z 16. 10. 1968, 1 BvR 241/66, BVerfGE 24, 236 (Aktion-Rumpelkammer) aj.

4. Opomenutí historického kontextu právního postavení církevního majetku

Částečné financování aktivit církví – přesněji řečeno církve katolické – prostřednictvím fondů má v našich zemích určitou tradici. Návrh se však těmto souvislostem výrazně vymyká, neboť má dopadnout především na **majetek, který součástí náboženských fondů nikdy nebyl**. Jeho realizací nepochybně nedojde k odstranění majetkových křivd prostřednictvím obnovy vlastnického práva podle stavu k 25. 2. 1948, naopak podíl církevního majetku převedeného do „veřejnoprávního fondu“ bude výrazně přesahovat například dobu josefinismu, která instituci náboženských fondů u nás dala na dalších více než 200 let základ. Návrh má na rozdíl od reformy na konci 18. století v zásadě postihnout veškerý hospodářský majetek církví, a to paradoxně po dvou stoletích, v nichž naopak docházelo k průběžnému rozvolňování absolutistického státu a státního dirigismu až do současnosti.

Historické postavení náboženských fondů již bylo reflektováno v novodobé judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud shrnuje takto (dále zestručněno): Za vlády Josefa II. tak bylo započato s postupným rušením mužských a ženských klášterů žebravých a rozjímavých řádů. Ze jmění těchto zrušených klášterů byl pak zřízen náboženský fond - náboženská matice. Josef II. dal z peněz stržených za rozprodané kláštery a jejich majetky zřídit r. 1782 v každé zemi zvláštní pokladnu na udržování církevních potřeb. Tato pokladna pojmenována „náboženská matice“ nebo „náboženský fond“ pod správou státní. Stát josefinský pak postavil se na stanovisko hospodařiti s církevním jměním v matici thesaurovaným a dle potřeby je doplňovati ze svého, ježto duchovní pokládán za zaměstnance státního a církve za státní instituci.“ Náboženský fond byl zřízen v každé zemi monarchie a byl spravován zvláštní komisí za účasti katolické církve. V Čechách vznikl český a na Moravě a ve Slezsku moravsko-slezský náboženský fond. Následný vývoj, resp. přijetí zákona č. 50/1874 ř. z., o vnějších poměrech římskokatolické církve a zákona č. 51/1874 ř. z., o příspěvcích náboženskému fondu, včetně prvorepublikového zákonodárství, se k právní povaze náboženského fondu nevyjadřoval a upravovány byly zejména příspěvky ve prospěch tohoto fondu. Vývoj po druhé světové válce rovněž přinesl některé úpravy. Zákonem č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, byl zakotven státní dozor nad majetkem církví (§ 10) a zákonem č. 217/1949 byl zřízen Státní úřad pro věci církevní jakožto ústřední úřad. Státní úřad pro věci církevní vyhláškou č. 352/1950 Ú. l., o náboženském fondu, sloučil původní zemské fondy český a moravskoslezský a náboženskou základninu na

Slovensku (jež ale fakticky zůstala samostatným fondem) v náboženský fond (§ 1 vyhlášky č. 352/1950 Ú. 1.), jenž se nadále označoval jako **Náboženská matice** a jenž byl spravován Státním úřadem pro věci církevní.⁴³

K právní povaze Náboženské matice se vyjadřovala dobová judikatura takto: „Náboženská matice je podle svého vzniku, účelu a své správy [...] **fondem veřejným** (srovnej co do právní povahy náboženské matice příkladmo též nálezy nejvyššího správního soudu Boh. 2316 adm. a nálezy bývalého správního soudu ve Vídni Budw. 2400 A), státem spravovaným a doplňovaným, **avšak od majetku státu rozdílným**.“⁴⁴ „**Jmění náboženské matice jest ovšem samostatným, neosobním jměním**, tudíž právní osobností dle §u 26 obč. zák., a na povaze její ničeho se nemění tím, že správu této nadace vede stát svými úřady.“⁴⁵ „Není však pochyby [...], že náboženská matice je jměním nalézajícím se **toliko ve státní správě, nikoli ve vlastnictví státu**, i nemění to tedy ničeho na její podstatě a povaze jako nadace, jako samostatného jmění neosobního a tudíž podmětu způsobilého k právům a závazkům.“⁴⁶ S uvedeným nestátním charakterem Náboženské matice, jejíž jmění spravuje stát ve prospěch katolické církve, se ztotožnila i právní doktrína.⁴⁷ Kromě uvedeného, správa majetkových podstat řádů a kongregací, kterou vykonávala Náboženská matice na základě vyhlášky č. 351/1950 Ú. 1. I, jí neumožňovala, aby bez dalšího zmocnění zcizovala majetek, který podléhal její správě.⁴⁸

Na druhou stranu měla ta část církevního majetku, již se aktuální majetkové nároky dotýkají, zcela rozdílný právní režim, tj. byla po soukromoprávní stránce ve vlastnictví jednotlivých církevních právnických osob (kostelů, nadací, ústavů apod.).⁴⁹ **Zcela nepochybně nebyl ve vlastnictví státu.** Nejvyšší správní soud nad to výslovně

⁴³ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2006, č. j. 5 A 35/2002-73 (publikovaný pod č. 1060 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2/2007, str. 150 až 155); tam použité odkazy směřují na literaturu: Čapka, F. Dějiny země Koruny české v datech. Libri, Praha, 1998, s. 381; Farský, K. Stát a církev, poměr státu českého k církvi římské od prvopočátku až do roku 1924. Knihovna Blahoslav, Praha, 1924, s. 298; Pejs, O. K historickým souvislostem existence náboženské matice u nás. In Čtyřicet let církevních zákonů v Československu. Sekretariát vlády ČSR pro věci církevní, Praha, 1989, s. 263 – 265;

⁴⁴ Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 1926, Boh. A 5402/26

⁴⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR, R I 1012/24, Vážný 4494

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR, R I 313/22, Vážný 1559

⁴⁷ Materka, Z. Náboženské fondy. Heslo ve Slovníku veřejného práva československého. Praha, 1927, s. 691-697.

⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1077/97

⁴⁹ Např. nález Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 1925, Boh. A 4829/25; k charakteru historického církevního (katolického) majetku srov. dále známé expertizy: K problematice vlastnictví katolické církve a restituci církevního majetku (Masarykova univerzita v Brně); Posouzení otázky církevního vlastnictví (Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická); Odborný posudek (Ústav státu a práva AV ČR); 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

konstatoval, že přes určitý státní dozor **církevní jmění nemá ani povahu veřejného fondu**, a to ani v českých zemích,⁵⁰ ani na Slovensku.⁵¹

Stranou nyní necháváme právní postavení veřejných kultovních budov (kostelů, kaplí), které, ač mohly být ve vlastnictví třetích osob, ve veřejnoprávním smyslu rovněž tvořily součást církevního jmění a knihovní vlastníci již s nimi nemohl volně nakládat. Této kategorie majetku se restituce ve smyslu obnovy vlastnického práva netýkají.⁵²

Je tedy zřejmé, že návrh počítá s tím, že majetkovou podstatu „veřejnoprávního fondu“ bude tvořit především majetek, který před rokem 1948 neměl povahu veřejného fondu, natož povahu majetku státního. K tomuto postupu dosud nebyly zveřejněny žádné důvody. Není zřejmé, nakolik má jít o záměr, případně nakolik se jedná koncept způsobený nedostatečnou orientací v otázkách konfesního práva a nerozlišení různých právně významných kategorií církevního majetku před rokem 1948.

Podle čl. 11 odst. 2 Listiny sice platí, že zákon může stanovit, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určených právnických osob; zákon může také stanovit, že určité věci mohou být pouze ve vlastnictví občanů nebo právnických osob se sídlem v České a Slovenské Federativní Republice. Pokud by část někdejšího hospodářského církevního majetku spadala do uvedených kategorií, jednalo by se pochopitelně o relevantní důvod svědčící proti naturální restituci. Lze při tom příkladmo poukázat na § 5 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), dle něžž nerostné bohatství na území České republiky je ve vlastnictví České republiky; § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, který stanovuje výhradu vlastnictví silnice a komunikace určitého významu pro stát, kraj či obec. Obdobně obhajitelné jsou nepochybně klauzule obsažené v komplexu restitučních zákonů, dle nichž „se nevydává“ řada nemovitostí, na nichž vázne určitý veřejný zájem.

Necháváme nyní stranou ekonomickou skutečnost, že ani fungování Náboženské matice není z dlouhodobého pohledu zcela uspokojivé, neboť je věcí faktu, že její majetek se v průběhu desítek a stovek let pouze ztenčoval. Situace Náboženské matice (resp. českého náboženského fondu) byla již před více než sto lety hodnocena slovy: „Proti obmýšlenému tehdejší [v polovině 19. století] postoupení náboženské matice církví

⁵⁰ Nález Nejvyššího správního soudu Boh. A 3501/24

⁵¹ Nález Nejvyššího správního soudu Boh. A 3968/24

⁵² Srov. např. nález Nejvyššího správního soudu Boh. A 3140/24 (otázka věnování kaple ve vlastnictví třetí osoby bohoslužebným účelům církve katolické a veřejnoprávní důsledky)

obdržely konečně vrch ohledy na neutěšené finance státní. Byloť jmění matice obráceno již z většího dílu na potřeby státní a ujistěno jen státními dluhopisy nejhorší kategorie.⁵³ S ohledem na osud např. Státního fondu kultury České republiky, rovněž v rezortu Ministerstva kultury,⁵⁴ případně další příklady neefektivního státního hospodaření, bude třeba přesvědčivých záruk účelnosti „veřejnoprávního fondu.“

Nutno podotknout, že není zřejmé, jak by mělo být naloženo se stávajícím veřejným fondem, tedy Náboženskou maticí. Existuje zde majetek, se kterým Náboženská matice dosud hospodaří, majetek, který získává v soudních sporech⁵⁵ či majetek, který by jí eventuálně měl být navrácen v restitučním procesu.⁵⁶

Nad rámec uvedeného nutno vyjádřit pochybnosti o vážnosti a koncepčnosti úmyslu proponentů návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu,“ neboť jedním z nejzávažnějších kroků vlády v letech 1998 – 2002 byl naopak pokus o zrušení zmiňovaného již existujícího veřejného fondu, tj. Náboženské matice, a to rozhodnutí ministra kultury ze dne 19. 2. 2002, č. 1/2002 (č. j. 1786/2002). Tomuto postupu zabránily až Ústavní soud a Nejvyšší správní soud.⁵⁷

Zároveň je zřejmé, že argumentace proponentů návrhu je vnitřně rozporná v tom, že tytéž argumenty, které předkládají vůči naturální restituci, opomíjejí při prosazování návrhu na zřízení „veřejnoprávního fondu.“ Pokud by např. mělo platit, že církve (resp. jednotlivé církevní subjekty) nebyly vlastníky dotčeného majetku, není zřejmé, proč by jim stát měl prostřednictvím nového fondu cokoliv „naturálně kompenzovat.“ Pokud by mělo platit, že vlastníkem eventuálně naturálně vydaných nemovitostí v případě katolické církve se stane „Vatikán“ (myšlen Svatý stolec), není zřejmé, jak lze politicky a právně obhájit, že by ten samý „Vatikán“ měl být správcem státního majetku v nově založeném fondu a ještě pobírat část výnosů fondu na svou činnost. Pokud by mělo platit, že jakékoliv odchýlení se od vydávacích mechanismů obsažených v dřívějších restitučních zákonech z počátku 90. let vyvolá „vlnu žalob“ dřívějších restituentů a Sudetských Němců, není zřejmé, proč by stejnou „vlnu žalob“ nevyvolalo zřízení právě navrhovaného „veřejnoprávního fondu,“ neboť ve prospěch jmenovaných osob stát také žádný fond s vyplácením finančních výnosů z jejich původního majetku nezřídil.

⁵³ Ottův slovník naučný: Heslo „Matice náboženská,“ díl XVI., J. Otto, Praha, 1900, s. 988

⁵⁴ Viz sněm, tisk č. 561, volební období 2006-2010, <http://www.psp.cz/ff/55/2d/6b/08.htm>

⁵⁵ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. října 2010, sp. zn. 28 Cdo 2579/2010

⁵⁶ § 3 písm. e) dle návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), sněm, tisk č. 580

⁵⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2006, č. j. 5 A 35/2002-73

5. Závěry

Na straně církevních právnických osob byla Ústavním soudem konstatována existence tzv. legitimního očekávání. Legitimní očekávání je majetkovým nárokem a požívá stejné ochrany jako právo vlastnické. Nejedná se o beneficium zákonodárce, tedy není na jeho uvážení, zda majetkový nárok uspokojí.

Návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu,“ prostřednictvím kterého by bylo zachováno státní financování činnosti církví, namísto naturální restituce, event. kompenzace, jde zcela mimo dosavadní restituční principy, v rámci nichž byla naturální restituce primární metodou zmírnění majetkových křivd.

Návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ se nijak nevypořádává s existujícími majetkovými nároky, a proto nemůže spolehlivě eliminovat soudní spory, v nichž soudy poskytnou ochranu majetkovým nárokům církevních právnických osob. Navrhované řešení by patrně vedlo k odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu (čl. 1 Ústavy), ovšem zřejmě již ne k ochraně majetkových nároků (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě) ani hospodářské složky církevní autonomie a nezávislosti na státu (zejm. čl. 16 odst. 2 Listiny).

Návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ tím, že nadále (jednostranným aktem) zachová přímou závislost církví a náboženských společností na financování státem, eventuálně ji ještě posílí, je v přímém rozporu s požadavky vzájemné nezávislosti státu a církví a ústavně zaručené autonomie církví a náboženských společností (čl. 2 odst. 1, čl. 16 odst. 2 Listiny a související judikatura Ústavního soudu).

Bez ohledu na výši prostředků, které mají být z „veřejnoprávního fondu“ vypláceny, při současném zrušení zákona č. 218/1949 Sb., se bude jednat o zhoršení právního postavení oprávněných církví a náboženských společností, neboť zákon č. 218/1949 Sb. poskytuje oprávněným subjektům řadu nárokovatelných titulů dle objektivních potřeb (bez ohledu na skutečnost, zda jsou fakticky uspokojovány či nikoliv), na rozdíl od „účelově vázaného“ a dotačního (nenárokového) charakteru vyplácení výnosů z „veřejnoprávního fondu.“

Přenesení odpovědnosti za výkon veřejné správy při správě „veřejnoprávního fondu“ na (některé) církve a náboženské společnosti ohrožuje náboženskou

neutralitu státu dle čl. 2 odst. 1 Listiny (posouzení je závislé na konkrétním řešení). Pokud by se přímo jednalo o uložení právní povinnosti spravovat majetek státu prostřednictvím „veřejnoprávního fondu“ určitým církvím a náboženským společnostem, jednalo by se navíc o rozpor s čl. 16 odst. 2 Listiny.

Návrh na zřízení „veřejnoprávního fondu“ je zcela v rozporu s dosavadní historickou tradicí a právní realitou před rokem 1948, neboť zahrnuje církevní majetek, který nikdy povahu veřejného fondu neměl a který tedy nebyl do veřejného fondu (Náboženské matice) zařazen ani josefinskými reformami a nebyl ani jinak zestátněn pozemkovými reformami ani dekrety presidenta republiky.

Za žádoucí považujeme racionalizaci konceptu vypořádání historického majetku církví a náboženských společností v tom, že bude zvolena **kombinace více metod zmírnění majetkových křivd a eventuálních metod státního financování církví v budoucnu**, z nichž jednou může být i uvedený „veřejnoprávní fond“, který však bude zahrnovat pouze část církevního majetku, k jehož nevydání např. existují konkrétní důvody (přes výše uvedené jistě nelze vyloučit, že takové právní či ekonomické důvody ve vztahu k části majetku existují), případně že tento „veřejnoprávní fond“ bude spravovat majetek, který do něj vloží jednotlivé církevní právnické osoby z vlastního rozhodnutí (i např. nemovitosti, které jsou ve vlastnictví církevních subjektů již dnes).

V Brně dne 30. 3. 2012

Petr Jäger

6. Příloha

Výňatek s projevu poslance Bohuslava Sobotky dne 3. února 2012 při projednávání sněm. tisku č. 580, 1. čtení [zvýraznění P. J.]:⁵⁸

*Sociální demokracie upřednostňuje realizovat narovnání s církvemi formou převodu dotčeného majetku do veřejnoprávního fondu spravovaného církvemi. Domníváme se, že pokud jasně říkáme, že odmítáme takovýto způsob majetkového a finančního transferu, je naší povinností, abychom řekli, jakou vidíme reálnou alternativu. Tu reálnou alternativu vidíme v **naturální kompenzaci, která by byla realizována formou převodu nárokovaného majetku do veřejnoprávního fondu**. Výnosy z tohoto fondu by pak **plně podporovaly činnost církví a aktivity v sociální, zdravotní či kulturní oblasti**.*

*Jak už jsem řekl, majetkové vyrovnání ve formě převodu na fond by proběhlo **výhradně naturálně**. Stát by fondu za účelem narovnání s církvemi **neposkytoval žádné finanční plnění**. Nedošlo by tedy k nárokům na výdaje veřejného rozpočtu. Pro určení majetku, který by se převáděl na takovýto veřejnoprávní fond, by se důsledně dodržovala **časová hranice 25. února 2048** [zjevná chyba přepisu, pozn. P. J.]. Na fond by se převáděly výhradně nemovitosti odňaté církvím po tomto datu. Vyloučili bychom tak jakékoliv pochybnosti o tom, že se zde mohou **vyvolat nové restituční spory** nebo že by mohly být ohroženy majetkové poměry dané dekrety prezidenta Beneše. Na **správě tohoto fondu** by se podílely zejména církve a náboženské společnosti. Stát by si zachoval **pouze kontrolní roli**. Užití výnosu tohoto fondu by bylo **účelově vázáno na duchovní činnost, sociální, zdravotní, vzdělávací aktivity církví a také údržbu a zachování kulturního dědictví a památek v majetku církví a podporu kulturních aktivit**.*

*Jsme také přesvědčeni o tom, že církevní zařízení v oblasti zdravotnictví, vzdělávání, sociálních služeb i kultury by měla mít **nadále přístup k financování z veřejných rozpočtů** za stejných podmínek jako obdobná zařízení, která jsou zřizována jinými soukromými subjekty dnes.*

*Pokládáme za možné, že by stát ještě po dobu několika let poskytoval církvím finanční plnění spojené zejména s **prostředky na platy duchovních**.*

*Vážené kolegyně a kolegové, narovnání s církvemi je třeba v naší zemi dokončit, ale **spravedlivým způsobem, který nepoškodí české daňové poplatníky, neprolomí restituční***

⁵⁸ Viz <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033128.htm>; Srov. projev téhož poslance ze dne 7. února 2012 na <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/033schuz/s033178.htm>;

hranici 25. února 1948 a především nevyvolá další kolo restitučních sporů. Narovnání by mělo proběhnout výhradně v naturální podobě. Finanční kompenzaci ve výši 59 mld. si naše země nemůže dovolit. Nelze přenášet takové dodatečné rozpočtové břemeno na bedra současné produktivní aktivní generace, která koneckonců nemá s proviněními komunistického režimu vůbec nic společného. Stejně tak není možné toto břemeno přenášet na bedra našich dětí, které by ho měly financovat v příštích třiceti letech tak, jak je navržen splátkový kalendář.

Jsme přesvědčeni o tom, že činnost církví může **plně a stabilně zajistit veřejnoprávní fond**, do nějž by se převedl církvemi nárokovaný majetek. Takový způsob narovnání s církvemi je sociální demokracie připravena v Poslanecké sněmovně i Senátu podpořit. Ale to, co navrhuje Nečasova vláda, to je řešení, které je riskantní, je rozpočtově nezodpovědné a je to řešení, které je nespravedlivé. Jde o obrovský převod peněz majetku, který chce koalice ODS, Věcí veřejných a TOP 09 prosadit nejen proti vůli opozice, ale i přes nesouhlas velké většiny občanů v naší zemi.