

Ústavněprávní aspekty finanční náhrady jako součásti vypořádání historického majetku církví a náboženských společností

Petr Jäger¹

V rámci zadání odboru církví Ministerstva kultury byly vymezeny tyto otázky:

- 1) Zda vypořádání historického majetku církví a náboženských společností má ústavněprávní rozměr
 - a. Charakter majetkového nároku na straně církevních právnických osob
 - b. Povaha majetkového nároku, jemuž svědčí ochrana vlastnictví
 - c. Povaha majetkových nároků v souvislosti s realizací jiných základních práv
 - d. Závěry
- 2) Jaké jsou ústavněprávní limity zákonodárce při stanovení konkrétní podoby vypořádání historického majetku církví a náboženských společností (volba metody zmírnění křivd, parametry majetkových převodů, rozsah navráceného majetku, výše eventuálních náhrad)
 - a. Vymezení dotčeného majetku skrze nositele majetkového nároku
 - b. Volba metod zmírnění křivd
 - c. Zvažované metody - naturální restituce, relativní restituce (kompenzace)
 - d. Specifikum věcí, které jsou určeny k bezprostřednímu výkonu kultu
 - e. Závěry
- 3) Posouzení dílčích otázek
 - a. K eventualitě finanční kompenzace v cenách roku 1991
 - b. K eventualitě „započtení“ tzv. hospodářského zabezpečení

¹ Autor je asistentem soudkyně Ústavního soudu ČR. Zaměřuje se na ústavní právo, základní práva, konfesní právo a právní teorii. Absolvoval 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). Od roku 2009 externě vyučuje na Katedře ústavního práva a politikologie PrF MU v Brně. 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) a Komentář k Listině základních práv a svobod (Wolters Kluwer, 2012, v autorském kolektivu).

Úvodní poznámky

Autor vychází z podkladů předložených Odborem církví Ministerstva kultury a materiálů veřejně dostupných. Hlavním zdrojem ústavněprávní argumentace k pojednávané problematice tvoří judikatura Ústavního soudu, neboť širší závěry (např. zahraniční) jsou toliko obecné.

Tam, kde autor hovoří o církvích, zahrnuje do tohoto pojmu i náboženské společnosti. Nutno upozornit, že v otázce existujících nároků či nároků nově založených budoucími zákony je nutno rozlišovat mezi církví, církevní právní osobou a církevním subjektem v nejobecnější rovině, neboť se zjevně jedná o nezaměnitelné skupiny.

Autor terminologicky vychází z judikatury Ústavního soudu a nevyčerpává beze zbytku materii zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (sněm. tisk 580). Tento návrh sleduje širší cíle než dosavadní judikatura Ústavního soudu (např. politické rozhodnutí o odluce církví od státu v oblasti hospodářského zabezpečení církví podle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem), čemuž odpovídá i terminologie návrhu („majetkové vyrovnání“) zohledňující širší spektrum vztahů.

Nutno rovněž zdůraznit, že pojem „**restituce**“ je nutno chápat v kontextu veškerých majetkových převodů, které měly po roce 1989 za cíl nápravu některých majetkových křivd, tedy jako **obnovu vlastnických práv ve stávajících ústavních a právních poměrech**. V přísném (právním) slova smyslu se u žádného z „restitučních“ zákonů nejednalo o restituci, *restitutio in integrum*, tedy navrácení do původního stavu. Po čtyřiceti a více letech od aktu majetkové křivdy není objektivně restituace možná ani po faktické stránce (věci podléhají nevratným změnám či zániku), ani po stránce právní (bylo by absurdní požadovat obnovu právního řádu k 25. 2. 1948; Československo po roce 1989, resp. Česká republika vycházely z kontinuity s předchozím právem, neboť dosavadní právní řád nebylo možno nahradit s ohledem na vývoj společnosti; rovněž v kontextu současného ústavního pořádku a mezinárodního standardu ochrany lidských práv je návrat k právnímu řádu k 25. 2. 1948 nemyslitelný).² V souvislosti se změnami právního řádu, přijetím Listiny základních práv a svobod a přistoupením k Úmluvě o ochraně lidských práv a svobod je nepochybné, že každý vlastník (restituent) má oproti roku 1948 silnější právní postavení, než tomu bylo kdykoliv v minulosti.

Autorovi jsou dále známy dostupné expertízy k povaze katolického církevního majetku, kdy žádná z nich nedovodila, že vlastníkem církevního majetku k rozhodnému datu (ani přiměřeném období dříve) měl být stát [K problematice vlastnictví katolické církve a restitucí církevního majetku (Masarykova univerzita v Brně); Posouzení otázky církevního vlastnictví (Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právníká); 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]. Na

² Srov. zcela odlišnou situaci, v níž se nacházely země někdejší Německé demokratické republiky po sjednocení, vzhledem k možnosti právně i personálně navázat na Německou spolkovou republiku.

těchto závěrech konečně nic nezpochybnily ani obecné soudy ani Ústavní soud.³ Pro vlastnické postavení církví v tomto ohledu zvláště **není rozhodné**, zda se jednalo o **právnícké osoby veřejného či soukromého práva**.⁴ Nutno zdůraznit, že ústavní pořádek ČR v čl. 11 odst. 1 Listiny zdůrazňuje, že **vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu**. Podobně ani podle Obecného zákona občanského (1811) právo neznalo různé druhy vlastnictví („církevní“, „veřejné a soukromé“ či „socialistické“ apod.).

³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 97.

⁴ The Holy Monasteries (Svaté kláštery) proti Řecku ze dne 9. prosince 1994, č. 13092/87, 13984/88, serie A č. 301-A, odst. 48–49

1. Zda majetkové vyrovnání státu a církví má ústavněprávní rozměr

Tato otázka byla Ústavním soudem intenzivně řešena od roku 2005 a k dnešnímu dni již obsahuje poměrně vyčerpávající závěry. V tomto odkazujeme na naše odborné stanovisko pro odbor církví Ministerstva kultury z roku 2009.⁵ Odhlížíme od institucionálních záruk ideologické a náboženské neutrality státu dle čl. 2 odst. 1 Listiny. V nyní zkoumané věci považujeme za relevantní hledisko čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (ochrana vlastnictví); eventuálně čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1, odst. 2 Listiny (náboženská svoboda v rozsahu materiálních podmínek pro její výkon).

a. Charakter majetkového nároku na straně církevních právnických osob

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,⁶ 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.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 dále uvedl, že otázka vypořádání historického majetku církví není problematikou *historickou* v tom smyslu, že by nebyla řešitelná nástroji současného právního státu (bod 29). Naopak konsenzus na hraničním datu 25. 2. 1948 umožňuje řešení širokého spektra pozdějších majetkových křivd prostředky současného právního státu (v režimu právní kontinuity a hodnotové diskontinuity⁷). Kromě jiného již v této době (v prvních letech po skončení druhé světové války) existovala mezinárodní shoda na určité úrovni základních lidských práv a svobod.⁸

⁵ Odborné stanovisko „Aktuální judikatura Ústavního soudu týkající se vztahu církevních subjektů k (původnímu) církevnímu majetku, zvláště s ohledem na nález ze dne 24. června 2009, sp. zn. I. ÚS 663/06“ ze dne 15. 12. 2009.

⁶ 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.

⁷ Nález ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93

⁸ Naopak nelze z mnoha důvodů současnými právními prostředky řešit nespravedlnosti způsobené husitskými bouřemi, třicetiletou válkou, v globálním kontextu otrokářstvím či kolonizací nových území.

b. Povaha majetkového nároku, jemuž svědčí ochrana vlastnictví

Bylo konstatováno (část XI./b), že na straně církevních právnických osob existuje *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.**⁹ V žádném případě se nejedná o beneficium zákonodárce, tedy není na jeho uvážení, zda majetkový nárok uspokojí. „*Nemožnost realizovat tento majetkový zájem (resp. dosáhnout kompenzace)*“ po dobu devatenácti let tak, podle názoru Ústavního soudu, „*splňuje hledisko protiústavnosti*“ (bod 90).

Ochrana práv (včetně práv základních) je totiž svěřena soudům.¹⁰ Soudy jsou povolány k tomu, aby v individuálním případě interpretovaly obecnou normu a aplikovaly ji na souzený případ. Ve výjimečných případech tzv. mezery v právu, stručně řečeno, kdy ústavně chráněný nárok existuje, avšak není v rovině zákona podrobněji proveden, stojí obecný soud před úkolem vyplnit protiústavní mezeru v právu tzv. soudcovským právem (přímou aplikací ustanovení ústavního pořádku, aplikací právních principů a zásad, aplikací analogických institutů apod.). V našem právním systému však přesto není zvýšená četnost takových mezer v právu žádoucí. Protiústavnost dané situace spočívá v tom, že **zákonodárce svou nečinností** (nepřijetím zákona upravujícím požadovanou oblast) **blokuje rozhodovací činnost soudů**, tedy moc zákonodárná takto nepřipustně zasahuje do činnosti moci soudní. O individuálních nárocích totiž naopak zákonodárci rozhodovat nepřísluší, a to ani přímo, ani prostřednictvím omezování soudní moci.¹¹

Od roku 2005 stál Ústavní soud na stanovisku, že otázka nároků církevních právnických osob je natolik komplexní problematikou, že by bylo soudním aktivismem, tedy naopak zasahováním do působnosti moci zákonodárné, pokud by o nárocích církevních právnických osob v takto velkém rozsahu rozhodovaly soudy bez zákona.¹² „*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*

⁹ K druhům ústavně chráněných legitimních očekávání (např. odlišný koncept legitimního očekávání ve správním právu) srov. např. Langášek, T. Ochrana legitimního očekávání v judikatuře Ústavního soudu. In NECKÁŘ, Jan et al. (ed.) Dny práva – 2008 – Days of Law : 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 231.

¹⁰ Čl. 90 Ústavy.

¹¹ Kromě zkoumané oblasti se v minulosti podobně jednalo o otázku protiústavní nečinnosti zákonodárce ve věci deregulace nájmu, viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.).

¹² 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;

*žádoucí míře zájmy obcí či třetích osob.*¹³ Vědom si této skutečnosti, byl proto Ústavní soud k nárokům církevních subjektů dlouho zdrženlivý s odkazem na přijetí zákona v budoucnu.

V citovaných nálezech byl zákonodárce opakovaně vyzván, aby příslušný zákon přijal. Po přijetí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 (1. 7. 2010) dal Ústavní soud zákonodárci již jen „*přiměřenou dobu ... která odpovídá časové náročnosti plnohodnotného legislativního procesu.*“¹⁴ Protože podle názoru Ústavního soudu tato přiměřená doba uplynula marně (v létě 2011), navázal Ústavní soud na svou dřívější judikaturu, a podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, stejně jako dříve ve věci deregulace nájmu, vyzval obecné soudy, aby o nárocích církevních subjektů věcně rozhodovaly i bez zákona, který vztahy k historickému majetku církví upravoval. Soudy jsou povinny za této situace pojímat žalobu církevní právnické osoby jako „*žalobu svého druhu (blížíci se žalobě restituční) mající za cíl dosáhnout zaplnění mezery vzniklé dlouhodobou nečinností zákonodárce.*“¹⁵

c. Povaha majetkových nároků v souvislosti s realizací jiných základních práv

V judikatuře Ústavního soudu lze vysledovat, kromě výše uvedené hlavní argumentační linie ve vztahu k ochraně vlastnického práva, souběžně i specifický přístup, kdy byla poskytnuta soudní ochrana vlastnickému právu, ovšem toliko jako prostředek k realizaci jiných základních práv. V nyní posuzované oblasti se jedná o právo svobodně projevit své náboženství dle čl. 16 odst. 1 Listiny, práva plynoucí z církevní autonomie a nezávislosti na státu dle čl. 16 odst. 2 Listiny, to vše jako součást náboženské svobody dle čl. 15 odst. 1 Listiny.

Lze na tomto místě uvést význam ochrany majetkových práv v souvislosti s náboženskou svobodou. Existuje přímá vazba mezi výkonem svobody vyznání a ochranou určitého majetku, jež Evropský soud pro lidská práva vymezil jako „*objects intended for the celebration of divine worship,*“ což můžeme přeložit jako (nemovitých) věcí určených pro bohoslužby (obřady).¹⁶

Ochranu primárně jiných základních práv toliko prostřednictvím ochrany práv vlastnických zdůraznil Ústavní soud kromě zmíněného nálezu Pl. ÚS 9/07 (body 97 až 107), dosud toliko v abstraktní rovině. Ústavní soud konstatoval, že současný 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

¹³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 91.

¹⁴ Nález sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011, bod 17

¹⁵ Nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011, bod 39; dále srovnej nález sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011 (založen na formálních důvodech porušení spravedlivého procesu); a rovněž dřívější nález sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009, který

¹⁶ rozsudek ESLP rozsudek Svaté kláštery proti Řecku z 9. 12. 1994, č. 13092/87, 13984/88; § 87, a contrario

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.¹⁷

V individuální věci nám je nám znám toliko nálezní věci Schwarzenberské hrobky,¹⁸ v němž byla poskytnuta ochrana vlastnickému právu za účelem ochrany soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny, na níž shledal Ústavní soud zájem intenzivnější než na prosté ochraně práva vlastnického.

V judikatuře se dosud nevyskytuje rozhodnutí, v němž by Ústavní soud poskytl obdobným způsobem ochranu právům plynoucím ze svobody náboženského vyznání. To nám umožňuje učinit závěr, že taková množina nemovitého či movitého majetku existuje (v okruhu věcí z historického majetku církví), ovšem absence závěrů v individuálních věcech nám neumožňují blíže specifikovat rozsah a další charakteristiku takového majetku, který by byl pokryt citovanými ustanoveními Listiny. Nepřímo nám dodávají vodítka toliko zmíněný rozsudek Evropského soudu pro lidská práva a nálezní Ústavního soudu (podrobněji viz dále).

d. Závěry

Z uvedeného plyne, že majetkové nároky (v rozsahu specifikovaném dále) církevních právnických osob součástí vlastnického práva chráněného čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv základních svobod. Neuspokojení tohoto majetkového nároku by bylo porušením základního práva nositelů tohoto základního práva, resp. ústavního pořádku.

Lze rovněž říci, že existuje okruh věcí z historického majetku církví a náboženských společností, jejichž nevypořádání (s důrazem na naturální restituci), by bylo porušením čl. 15 odst. 1, čl. 16 odst. 1, odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁷ sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 104

¹⁸ Nález sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27)

2. Jaké jsou ústavněprávní limity zákonodárce při stanovení konkrétní podoby vypořádání historického majetku církví a náboženských společností

Nutno předeslat, že právní závěry tohoto odborného stanoviska, dopadají na **obecně vymezenou množinu historického majetku církví**, a nelze z nich dovozovat závěry o konkrétním rozsahu majetku, který má být předmětem vypořádání. Podobně ani konkrétní výše ocenění historického majetku církví neleží v rovině práva, nýbrž je otázkou z oboru ekonomie. V tomto můžeme toliko odkázat na dostupné podklady (přehledy výměr a druhů zabraných nemovitostí; důvodová zpráva k návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi; Kvalitativní komentář algoritmu užitého ze strany církví a náboženských společností pro odhad hodnoty zabaveného církevního majetku, Ernst&Young; aj.).

Ústavní soud opakovaně konstatoval, že odpovědnost za vypořádání historického majetku církví leží na zákonodárci, který má zároveň prostor pro výběr konkrétních metod a jejich kombinace.

a. Vymezení dotčeného majetku skrze nositele majetkového nároku

V bodu 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 je uveden základní okruh nositelů majetkového nároku. Jedná se o „*entity existující s vlastní právní subjektivitou podle platného práva, ať už byly chápány jako církevní právnické osoby uvnitř církví a náboženských společností nebo vedle nich, které byly subjektem věcného práva k majetku, z něhož církev a náboženské společnosti čerpaly prostředky pro naplňování svých cílů, a jehož odejmutí proto pocítovaly jako majetkovou křivdu.*“

Na uvedeném panuje shoda v tom ohledu, že subjektem vlastnického práva k dotčenému majetku nebyla církev jako celek, nýbrž jednotlivá církevní instituce jako právnická osoba, tedy kostel, farní obroč, kapitula, nadace apod.¹⁹

V tomto nutno upozornit specifika pojmu „církevní majetek“, „církevní jmění“ apod. Při vymezení rozsahu majetku, na nějž se má vztahovat některá z metod majetkového vypořádání [pro zjednodušení hovoříme dále „restitučních“ metodách, s výše uvedenou výhradou] nutno brát v potaz primárně **hledisko subjektu vlastnického (věcného) práva**, nikoliv zahrnutí věci do „církevního majetku, jmění“ ve smyslu jeho veřejnoprávní ochrany.

Pojem „církevního majetku“ totiž v určitých souvislostech mohl být v dobových dokumentech pojímán širěji, než jako majetek, k němuž mají církevní subjekty vlastnické (věcné) právo. Jednalo se zejména o některé kostely, kaple a obdobné sakrální objekty, které, ač zůstaly ve vlastnictví *jiných osob* (např. obcí), pokud byly věnovány k bohoslužebným účelům katolické

¹⁹ Hendrych, J.: Katolická církev, in: Slovník veřejného práva čsl., sv. II, Brno 1932, str. 155, 156; podle: „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,“ která obsahuje stejné závěry.

církvi, byl tím založen veřejnoprávní poměr mezi vlastníkem a církví. Budova se tímto stala předmětem bohoslužbě určeným, čímž právo dispozice s ní přechází do sféry vnitřních záležitostí církevních.²⁰ Aniž by tím byly dotčeny vztahy vlastnické, byly kostely věnované k bohoslužebným účelům z tohoto důvodu za věci veřejné. Pokud je předmětem zmírnění majetkové křivdy především právo vlastnické, vykazují případně široké pojetí církevního majetku založené na účelovém vymezení, ne zcela odpovídající výsledky. Na tento okruh církevního majetku, kde církevní subjekt nebyl vlastníkem, lze vztahovat výše uvedené závěry pouze v omezeném rozsahu: napravovaná majetková křivda byla způsobena nikoliv na právu vlastnickém, nýbrž na právech jiných, souvisejících především s dispozičními právy. Z hlediska celkového rozsahu církevního majetku však patrně tvoří tento okruh pouze zlomek. Otázka eventuální vhodné restituční metody ohledně budov, které byly vyvlastněny jiným vlastníkem, čímž byla způsobena křivda katolické církvi, by vyžadovala dalšího zkoumání.

Jsou-li shora vymezené subjekty nositeli majetkového nároku, musí vypořádání historického majetku církví zohledňovat (vypořádat) **veškerý majetek** nebo alespoň jeho rozhodující většinu, který k rozhodnému datu měly tyto osoby ve vlastnictví. Tomuto závěru svědčí argumentace části XI./c „Povinnost zákonodárce plynoucí ze závazku ochrany základních práv a svobod“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07. Bylo totiž zdůrazněno, že problematiku „restitucí“ po roce 1989 obecně i vypořádání historického majetku církví chápe Ústavní soud nikoliv jako čistě politický záměr, který by byl toliko součástí (nezbytné) liberální ekonomické transformace, v níž by plnil primárně funkci deetatizace společenského bohatství, nýbrž jej pojímá i jako proces **obnovy materiálních záruk výkonu základních práv** projevující se např. i ve fungování občanské společnosti.²¹ V tomto ohledu byl brán ohled na skutečnost, že „podstatou majetkové křivdy je zabránění veškerého hospodářského a významné části dalšího majetku určeného pro působení církví ve společnosti, **což negativně zasáhlo celý segment společnosti** a v důsledku dalších opatření eliminovalo výkon podstatných složek základního práva.“²² Historická realita v případě církví a náboženských společností relativizuje náhled na majetkové křivdy izolovaně ve vztahu k jednotlivým postiženým subjektům, nýbrž jejich **masivní charakter proniká do podstaty náboženské svobody**. Při stanovení rozsahu restituce tedy nepostačí zvažovat souhrn jednotlivých nároků církevních subjektů izolovaně,

²⁰ Nález NSS Boh. admin. 1661/22 a další dle „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 - Veřejnoprávní omezení vlastnického práva Církve římskokatolické na území České republiky (nástin)“

²¹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 95: akcent na pouhý ekonomický rozměr restitucí ve většině zemí střední a východní Evropy a fungující tržní ekonomiku jako měřítko úspěšnosti transformace pozorují např. Posner, E. A. – Vermeule, A. Transnational Justice as Ordinary Justice. In Harvard Law Review, Vol. 117, No. 3, January 2004, s. 765-825; zvláště ve vztahu k České republice je možno dokonce u vnějších pozorovatelů za důraz na ekonomické pojetí (restituce redukována na formu privatizace) na úkor lidskoprávního aspektu pozorovat kritiku: Williams, R. C. The Contemporary Right to Property Restitution in the Context of Transitional Justice. Occasional Paper Series, International Center for Transitional Justice, May 2007, s. 11-23, <http://www.ictj.org>

²² Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 101

nýbrž i „**celkový rozsah blokování církevního majetku**,“ neboť v segmentu výkonu náboženské svobody se jednalo o zásah do základního práva rovněž „celkový a komplexní.“²³

Okruh oprávněných osob podle návrhu zákona však nemusí nutně odpovídat takto vymezenému církevnímu majetku (dle charakteru subjektu). Prvorepublikový Nejvyšší správní soud v zásadě shledal, že byť je církev katolická vnitřně tvořena jednotlivými právními osobami, které jsou subjekty vlastnického práva k církevnímu majetku, nutno zohlednit společný účel církevního majetku v jeho celistvosti.²⁴ Podobně konstatoval Ústavní soud, že „určité specifikum tohoto subjektivního majetkového práva“ 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.**²⁵

Uvedené pojetí potvrzuje výše uvedenou skutečnost, že proces zmírnění majetkových křivd po roce 1989 nelze považovat za *restitutio in integrum*, tedy navrácení do původního stavu. Vypořádání historického majetku církví může směřovat vůči církvi jako celku,²⁶ ačkoliv se formálně jedná o původní vlastnictví formálně jiných subjektů.

b. Volba metod zmírnění křivd

Odpovědnost za komplexní vypořádání historického majetku církví leží na zákonodárci.²⁷ 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.²⁸ Právě odkazem na diskreci zákonodárce (moci zákonodárné) odůvodnil Ústavní soud (mimo jiné) svůj výrok I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07. Jím byla zamítnut návrh na zrušení ustanovení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, čímž by došlo k „odblokování“ historického majetku církví. Zrušení § 29 zákona o půdě by podle Ústavního

²³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 101

²⁴ Nález Nejvyššího správního soudu [Boh. A 4829/25 (9720/25)] „Jměním církevním (bona ecclesiastica) církve římsko-katolické sluší rozuměti soubor věcí a práv majících cenu majetkovou, které patříce církvi trvale jsou spojeny s některým církevním ústavem a slouží účelům církve. I když se uznává podle převládajících názorů právní literatury, že jsou právním podmětem jednotlivých majetkových podstat církevního jmění jednotlivá zařízení církevní a ústavy její (kostely, korporace, benefícia a pod.) a že i platné právo přiznalo těmto ústavům právní osobnost, nelze 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 článek celého velkého organismu církve a že zůstávají proto také v majetkově právním poměru ve svém organismem církve založené podřízenosti.“

²⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 91

²⁶ Podle právní úpravy založené zákonem č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, i právní úpravy pozdější, je nepochybné, že církve mají právní subjektivitu i jako celek.

²⁷ Viz výrok II. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a v jeho odůvodnění citovanou další judikaturu.

²⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43

soudu umožnilo převod historického majetku církví třetím osobám, čímž by bylo podstatně ohroženo, ne-li znemožněno, majetkové vyrovnání prostřednictvím naturální restituce.²⁹ Převod vlastnického práva k původnímu církevnímu majetku na třetí osoby (nabývající tento majetek v dobré víře) by v praxi znamenal podstatné zúžení **diskrece zákonodárce o metodách** jakéhokoliv budoucího majetkového vyrovnání, nadto s možnými zvýšenými nároky na státní rozpočet.³⁰

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**,³¹ a jednak, aby byl naplněn smysl odložení legislativního řešení o dvě desetiletí: tato doba má své ospravedlnění pouze v „objektivní potřebě přijmout takovou komplexní právní úpravu, jejíž příprava vzhledem k **širším souvislostem vztahu státu a církví** vyžaduje koncepční přístup, a nebylo ji vhodné spojovat se zákony, které měly za cíl zmírnění majetkových křivd při uznání odpovědnosti státu za minulost i na základě specifických politických úvah, a to v období, kdy deetatizace majetku ve státě musela být esenciálním prvkem ekonomické transformace původně centrálně plánovaného hospodářství.“³²

c. Zvažované metody - naturální restituce, relutární restituce (kompenzace)

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,“³³ avšak „tím nemají být vyloučeny **metody jiné, vhodnější**.“³⁴ V tom je možno odkázat na mezinárodní standard,³⁵

²⁹ Chápáno ve smyslu metody obnovy vlastnického práva, tedy nikoliv *restitutio in integrum*.

³⁰ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37

³¹ Nález 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.

³² Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 23

³³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 37

³⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 40

³⁵ 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

který počítá s těmito metodami: **restituce, kompenzace**, rehabilitace, satisfakce a záruky neopakování (zásahů do základního práva).³⁶

Pouze naznačeny jsou úvahy, které se „se Ústavní soud necítí povolán rozvinout,“ o tom, že alternativou k naturální restituci by byla **kompenzace**, která by mohla znamenat „**mírnější zásah do existujících majetkových vztahů**.“³⁷ Uvedenému lze rozumět v kontextu zájmů osob (včetně státu), které část historického majetku církví dlouhodobě užívají, a jeho navrácení původnímu vlastníkovu by se mohlo jevit jako „nová křivda,“ nebo v rozporu s jinými ústavně zaručenými hodnotami (veřejný zájem, obranyschopnost státu, samospráva obcí apod.).

Jakkoliv bylo opakovaně zdůrazněno, že „Ústavní soud nemůže vlastní úvahou zákonodárci určité poměry mezi metodami naturální a reletární restituce nařizovat,“³⁸ zároveň bylo zdůrazněno, že **zákonodárce nemá** „ve vztahu k naložení s blokováním majetkem **zcela volnou úvahu**. Naopak budoucí legislativní řešení musí být založeno právě na **vážení oprávněných zájmů všech dotčených subjektů**.“ Tyto zájmy mají být váženy „**v době přijetí legislativního řešení**.“³⁹

Další meze ve vztahu ke stanovení a výši kompenzace plyne z argumentace závěry Evropského soudu pro lidská práva. Za stěžejní lze považovat rozsudek Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96. Měřítko uplatňovaná Evropským soudem pro lidská práva jsou platná i pro tak zásadní změny systému, jakými jsou přechod země od totalitního režimu k demokratické formě vlády a reforma politické, právní a ekonomické struktury státu, jakožto fenoménů, které nevyhnutelně zahrnují i přijímání ekonomického a sociálního zákonodárství se širokými společenskými dopady.

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.⁴⁰

³⁶ Body 19 – 23 zmíněných Basic Principles and Guidelines

³⁷ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 42; diskrece zákonodárce v této oblasti je připomínána i v rozsudcích Evropského soudu pro lidská práva Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, odst. 149; James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79; The Former King of Greece (Bývalý řecký král) proti Řecku [GC], rozsudek ze dne 23. listopadu 2000, č. 25701/94.

³⁸ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 42

³⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43

⁴⁰ Rozsudek Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, odst. 182; rozsudek James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, odst. 54.

Ke snížení kompenzace musí být jednak dány **konkrétní důvody** a i v takovém případě musí naplňovat kritérium „*fair balance*“, vyvážení zájmů nositelů základního práva a veřejného zájmu, tedy v zásadě kritérium **přiměřenosti**.⁴¹ Například přiznání pouze zlomku hodnoty nemovitosti toto kritérium nepochybně nenaplnuje.

Zcela samozřejmě se předpoklad Ústavního soudu, že majetkový nárok církevních subjektů bude **při absenci naturální restituce ve vztahu ke konkrétnímu majetku vypořádán jinak** (některou z metod nápravy křivd, zejm. kompenzace), projevuje v nálezech, v nichž Ústavní soud prolamuje blokační paragraf ve prospěch třetí osoby a umožňuje převod (přechod) vlastnického práva na „jinou osobu“ ve smyslu textu blokačního paragrafu. To se může stát například v situaci, kdy na straně třetí osoby je naléhavější ústavně chráněný zájem, než je legitimní očekávání církevního subjektu a formální vlastnictví státu. K tomu Ústavní soud zdůraznil, že „naplnění legitimního očekávání církve ... může být **dosaženo i jinými prostředky**“, tedy nejen naturální restitucí, ale finanční kompenzací.⁴²

Závěrem nutno připomenout, že koncepce návrhu zákona v podobě, v jaké existuje ke dni zpracování tohoto odborného stanoviska, si neklade za cíl zmírnit všechny křivdy nastalé na církevních subjektech, a že tedy **nezahrnuje kompenzaci či jiné zmírnění dalších křivd, které za majetkové křivdy lze rovněž považovat**, ač třeba byly do jiných restitučních zákonů zakomponovány.⁴³

d. Specifikum věcí, které jsou určeny k bezprostřednímu výkonu kultu

Souběžně s ochranou majetkového nároku dle čl. 11 Listiny (ochrana vlastnictví), se u určitého účelově vymezeného majetku objevila i argumentace, která zdůrazňuje charakter určitých věcí určených pro výkon základního práva jiného vlastnického. Jinými slovy řečeno, zájem na realizaci základních práv jiných může převážit nad zájmem na ochraně vlastnického práva (čistě majetkového nároku), a obnova vlastnického práva tak sleduje primárně jiný cíl než ochranu vlastnického práva (majetkového nároku).

V praxi Ústavního soudu lze poukázat na zmíněný náleze ve věci Schwarzenberské hrobky, v němž byla poskytnuta ochrana vlastnickému právu za účelem ochrany soukromého a rodinného života dle čl. 10 Listiny, na níž shledal Ústavní soud **zájem intenzivnější než na prosté ochraně práva vlastnického** (neboť s požadavkem na jeho ochranu stěžovatelka v řízení před obecnými soudy neuspěla).⁴⁴

I podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva existuje přímá vazba mezi výkonem svobody vyznání a ochranou určitého majetku, jež Evropský soud pro lidská práva vymezil

⁴¹ Náleze sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 87 a 91; Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, odst. 186.

⁴² Náleze sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011

⁴³ Zcela příkladmo § 20 zákona o půdě: Náhrada živého a mrtvého inventáře

⁴⁴ Náleze sp. zn. I. ÚS 2477/08 ze dne 7. 1. 2009 (N 4/52 SbNU 27)

jako „objects intended for the celebration of divine worship,“⁴⁵ což můžeme přeložit jako (nemovitých) věcí určených pro bohoslužby (obřady).

Ústavní soud na tento závěr rovněž odkázal, ovšem v praxi dosud věcně podobnou ústavní stížnost, která by se týkala ochrany práv plynoucích z čl. 15 odst. 1, čl. 16 odst. 1, odst. 2 Listiny, neprojednával. Za takové rozhodnutí nelze považovat dvě usnesení sp. zn. I. ÚS 1240/09 ze dne 13. 7. 2010 a 26. 11. 2010, kterými bylo zastaveno řízení ve věci ústavní stížnosti vzešlé ze sporu o budovy kostelů. Při zpětvzetí ústavní stížnosti a následném zastavení řízení se nejedná o věcné projednání a aplikaci uvedených závěrů.

Komparativně lze poukázat na rozhodnutí Ústavního soudu Maďarské republiky,⁴⁶ který při posouzení tamějšího restitučního zákona shledal, že **sleduje primárně „škody způsobené státem ve vztahu k ústavnímu právu na svobodný výkon náboženství, a nikoliv škody způsobené na právu vlastnickém.“** Zároveň zdůraznil, že 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.⁴⁷ V této souvislosti možno upozornit, že k navrácení historického majetku obcí již došlo zejm. zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

U majetku s naznačenou vazbou na výkon práv plynoucích z náboženské svobody je **naturální restituce metodou primární.**

S výhradou upřesnění rozsahu takového majetku v budoucnu judikaturou, lze usuzovat, že takové ochrany požívají v první řadě sakrální stavby (kostely, kaple, kláštery), a z věcí movitých takové věci náboženské účty, které jsou individuálně určené a nejsou zaměnitelné s jinými (relikvie, předměty spojované s nadpřirozeným působením apod.).

V dalším sledu lze s odkazem na dosavadní závěry k rozsahu církevních aktivit ústavně chráněných zvažovat i budovy určené k činnosti charitativní, vzdělávací, zdravotnické či jinak obecně prospěšné, neboť jsou nedílnou součástí práva projevovat své náboženské vyznání.⁴⁸

⁴⁵ rozsudek ESLP rozsudek Svaté kláštery proti Řecku z 9. 12. 1994, č. 13092/87, 13984/88; § 87, a contrario

⁴⁶ rozhodnutí ze dne 12. února 1993, č. 4/1993, <http://www.mkab.hu>

⁴⁷ S tím se ztotožnil nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 105

⁴⁸ nálezn sp. zn. I. ÚS 146/03 ze dne 18. 6. 2003 (N 115/31 SbNU 33); nálezn sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.); nálezn sp. zn. Pl. ÚS 2/06 ze dne 30. 10. 2007 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.); nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 102; rozsudky Spolkového ústavního soudu BVerfGE 53, 366; BVerfGE 70, 138; BVerfGE 57, 220; a řada dalších.

e. Závěry

Má-li vypořádání historického majetku církví sledovat obnovu (kompenzaci) vlastnického práva, musí uplatňovat hledisko subjektu vlastnického (věcného) práva, nikoliv zahrnutí věci do „církevního majetku, jmění“ ve smyslu jeho veřejnoprávní ochrany.

Do procesu vypořádání historického majetku církví musí být zařazen přinejmenším majetek, který byl rozhodné době ve vlastnictví entit s vlastní právní subjektivitou podle platného práva, ať už byly chápány jako církevní právnické osoby uvnitř církví a náboženských společností nebo vedle nich, které byly subjektem věcného práva k majetku, z něhož církev a náboženská společnost čerpaly prostředky pro naplňování svých cílů, a jehož odejmutí proto pociťovaly jako majetkovou křivdu.

Kompenzace jiných majetkových křivd než těch způsobených na právu vlastnickém není vyloučena a odpovídá smyslu restitučního a rehabilitačního zákonodárství po roce 1989. Zejména se jedná o jiná věcná práva či neplnění povinností plynoucích z patronátu apod.; tato jiná práva před rokem 1948 (resp. 1949) objektivně existovala a byla specifikem právního postavení církví.

Konkrétní podoba vypořádání nemusí směřovat vůči individuálním subjektům, nýbrž podle okolností i vůči církvi či náboženské společnosti jako celku.

Zákonodárce uplatňuje diskreci při výběru (kombinaci) metod vypořádání historického majetku církví. Je však vázán přinejmenším požadavkem vhodnosti a přiměřenosti.

Pod požadavkem vhodnosti lze rozumět takové uspořádání, které volí takové metody, aby byly šetřeny stávající vlastnické poměry a zájmy osob povinných a nevznikly křivdy nové na straně oprávněných či povinných osob; rovněž takové metody, které odpovídají potřebě komplexního řešení a širším souvislostem vztahu státu a církví.

Výše finanční kompenzace zásadně odpovídá obvyklé (tržní) hodnotě věci (resp. majetkového práva). Při zvážení specifických okolností (konkrétní důvody) je možno omezit výši kompenzace za zabavený majetek na úroveň nižší než je jeho obvyklá (tržní) cena.

Takto snížená výše finanční kompenzace není ve volné dispozici zákonodárce, nýbrž musí nadále odpovídat „fair balance“, resp. zásadě přiměřenosti ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu. Rovnováhy je dosaženo, pokud náhrada vypořádávaného majetkového nároku je v rozumném poměru k obvyklé (tržní) hodnotě majetku.

U budov přímo souvisejících s výkonem kultu a věcí zvláštní náboženské úcty je primární metodou naturální restituce, neboť chráněna jsou v první řadě práva plynoucí z náboženské svobody (čl. 15 odst. 1; čl. 16 odst. 1, odst. 2 Listiny) toliko prostřednictvím obnovy vlastnického práva.

3. Posouzení dílčích otázek

a. K eventualitě finanční kompenzace v cenách roku 1991

Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, předpokládá ve více ustanoveních finanční náhradu (typicky § 16 odst. 1). K případné námitce, že v případě vypořádání historického majetku církví je aplikovatelný mechanismus finanční náhrady se stejnými parametry, lze uvést následující:

V obecné rovině nutno zdůraznit, že smyslem ustanovení § 29 zákona o půdě (blokační paragraf) bylo vytvoření prostoru pro takové legislativní řešení, které bude pro církev a náboženské společnosti vhodnějším řešením. Ústavní soud rovněž kontextu tohoto ustanovení dovodil následující: „Podstatu napadeného ustanovení je nutno spatřovat především v závazku (příslibu) zákonodárce v časově odložené době přijmout právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která **zohlední objektivní specifika pojednávané materie** a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje.“⁴⁹

Jedním z nezbytných předpokladů interpretace práva je idea „**racionálního zákonodárce**“, tj. idea, jež spojuje interpretaci práva s nezbytností konzistentnosti norem a účelů právního řádu.⁵⁰ Pokud by pro vypořádání historického majetku církví byla zvolena v zásadě totožná metoda, která byla již obsažena právě v zákoně o půdě (zvláště pak přímo novelizací zákona o půdě), **byla by tato racionalita zákonodárce** (v právním slova smyslu) **zásadním způsobem zpochybněna**. Nebylo by zřejmé, a to ani v rovině ústavnosti ustanovení § 29 zákona o půdě (blokační paragraf), jaký byl a je jeho účel, když by v praxi mělo dojít k navrácení církevního majetku nebo jeho části, podle vzorců platných již v roce 1991. Jediným účinkem tohoto ustanovení by potom byla výše konstatovaná dvacetiletá protiústavní nečinnost zákonodárce, který by nenaplnil ani své původní intence, tedy **přijmout právní úpravu odlišnou od zákona o půdě**, a to na základě úvah zohledňujících postavení církví a náboženských společností. Takový postup (pouhé odložení vypořádání historického majetku církví bez záměru přijmout jiné, vhodnější řešení) by se totiž v porovnání se situací jiných oprávněných osob, ve vztahu k nimž „restituce“ proběhly řádově dříve, mohl jevit jako nepřipustně svévolný.

Příkladem těchto úvah budiž např. vystoupení místopředsedy vlády ČSFR Pavla Rychetského na 13. společné schůzi FS ČSFR dne 20. února 1991 (k tisku č. 477, návrh zákona o mimosoudních rehabilitacích), který prezentoval argumentaci, jež v zásadě zaznívala při projednávání každého z „restitučních“ zákonů. Vždy byla totiž vznesena otázka zahrnutí církevních subjektů mezi oprávněné osoby, ovšem tento záměr byl odsunut s poukazem na potřebu zvláštního řešení: „Myslím, že významná otázka je otázka toho, zda můžeme předloženou osnovou restituovat majetek církví a náboženských společností či nikoliv. Federální vláda jako první restituční zákon, předložený po 17. listopadu, předložila tomuto

⁴⁹ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07

⁵⁰ Holländer, P. Ústavněprávní argumentace. Ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu. 1. vydání. Praha : Linde, 2003, s. 33.

shromáždění zákon o majetkových poměrech některých řádů a kongregací. Federální vláda tedy jednoznačně projevila svůj jasný úmysl, že chce obnovit vlastnické poměry církví a náboženských společností. Učinila to novým zákonem, který nepožaduje od oprávněného subjektu nic. Ze zákona se odevzdává majetek církve, nemusí v žádných lhůtách, za žádných hmotněprávních podmínek ničeho prokazovat. Zde mám zákon, který je jednoznačně formulovaný jako zákon, ve kterém jsou na jedné straně subjekty oprávněné, na druhé straně subjekty povinné a v případě konfliktu je oprávněn nezávislý soud, který bude posuzovat a vykládat tento zákon. Vláda nechce, aby církve byly postaveny do tohoto postavení, vláda nechce, aby byly navíc omezeny případnou lhůtou, ve které, když neuplatní nárok, jejich nárok beze zbytku a jednou provždy zaniká, a vláda dále připouští a nikdy to nezapírala, že nemůže souhlasit s tak zásadní změnou osnovy zákona, jde-li o změnu, která dopadá výlučně na jiné vlády, nikoliv na vládu federální.⁵¹

V rovině případného požadavku, aby výše finanční kompenzace byla odvozována od cen roku 1991,⁵² nutno poznamenat, že **tento požadavek nemá opodstatnění.**

V první řadě nutno zdůraznit, že zákon o půdě předpokládal metodu naturální restituce jako zcela převažující, přičemž naopak finanční náhrada byla postupem toliko výjimečným. Oprávněné osobě se podle tohoto zákona vydala nemovitost primárně. Bránila-li tomu překážka (zejm. v případech uvedených v § 11 odst. 1), byl jí nabídnut jiný náhradní pozemek (§ 14 odst. 1 a § 16 odst. 1). Teprve po vyčerpání těchto možností je možno poskytnout finanční náhradu ve stanovená výši. Zákonodárce tedy zjevně považoval za žádoucí, aby metoda naturální restituce na počátku 90. let měla prioritu, k metodě kompenzační nebylo nutno v signifikantním rozsahu přistoupit. K tomu lze poukázat na ostatní „restituční“ zákony, včetně např. zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí (restituce historického majetku obcí). Z nyní předloženého návrhu zákona však plyne, že se má jednat o předem zamýšlenou kombinaci metod, neboť velká část majetku se s ohledem na dobu vydání (dvacet let přijetí blokačního paragrafu) nevrací.

Stanovení cenové hladiny k 24. června 1991, resp. podle nařízení vlády č. 504/1992 Sb., mělo dále své opodstatnění právě na počátku 90. let, neboť ze zjevných příčin nebylo možno hovořit o cenách tržních, neboť nefunkční trh s nemovitostmi takové ceny (navíc celorepublikově) negeneroval. Zároveň je zřejmé ukotvení procesu restitucí podle zákona o půdě do konkrétní doby, kdy celkové cenové a příjmové relace byly zcela odlišné od podmínek dnešních.

Kromě jiného, zásada přiměřenosti, resp. „fair balance“,⁵³ vyžaduje rovněž při výběru metod zmírnění majetkových křivd, vážení relevantních zájmů právě v době rozhodování

⁵¹ Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, <http://www.psp.cz>

⁵² Např. podle nařízení vlády č. 504/1992 Sb., o výši náhrady v hotovosti poskytované podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 93/1992 Sb., případně jakoukoliv metodou zjištění cen platných ke dni 24. června 1991.

⁵³ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, body 85, 91

zákonodárce o konkrétním řešení. Proto i úvahy o kompenzaci majetkového nároku je nutno odvíjet od aktuálních hodnot „v době přijetí legislativního řešení.“⁵⁴ Jiné hledisko by postrádalo podstatu aktuálního zmírnění křivdy, neboť by tímto způsobem mohl zákonodárce libovolně stanovit cenovou hladinu zpětně k jakémukoliv datu, tedy například k 25. 2. 1948, čímž by formálně smysl zmírnění křivdy rovněž naplnil, ovšem materiálně nikoliv.

Zdá se zřejmé, že **pokud by finanční kompenzace (části) historického majetku církví, měla odpovídat cenám roku 1991, nesplňovala by kritérium přiměřenosti** (výše), a to zvláště s přihlédnutím k tomu, k eventuálnímu poskytnutí této náhrady podle zákona o půdě (v kombinaci s naturální restitucí) mohlo dojít již v roce 1991.

Lze poznamenat, že případná libovůle zákonodárce by se v tomto ohledu projevila především v nepoměru mezi výslednou částkou finanční kompenzace a odhadovanou hodnotou nemovitostí, které se nevydávají, **a to ke dni vypořádání, resp. účinků zákona.**

Jinými slovy řečeno, pro určení výše kompenzací v budoucnu nemá vliv cenová hladina v minulosti, zvláště s odstupem dvaceti nebo více let.

b. K eventualitě „započtení“ tzv. hospodářského zabezpečení

Pokud se objevil názor, že od vypočtené (odhadnuté) výše finanční kompenzace za majetek, který se nevydává, by měly být započteny výdaje na tzv. hospodářské zabezpečení církví a náboženských společností státem podle zákona č. 218/1949 Sb., a to od roku 1949, možno konstatovat, že tento požadavek je zcela v rozporu s výše uvedenými principy zmírnění majetkových křivd, resp. nemá právní podklad.

V obecné rovině nutno zdůraznit, že podle dobové interpretace se podle zákona č. 218/1949 Sb. nemělo jednat se ze strany státu o půjčku, splátku náhrady za vyvlastnění či podobný institut, po jehož ukončení či naplnění by si strany vracely poskytnutá plnění. Takové úvahy jsou zcela ahistorické a je příznačné, že se dosud v odborné diskuzi neobjevily.

Naopak se, i podle interpretace Ústavního soudu, v případě tzv. hospodářského zabezpečení jednalo o jednostranný akt komunistické moci s cílem odstranit hospodářskou nezávislost církví a náboženských společností, s přímým úmyslem nikoliv náboženskou svobodu naplňovat, nýbrž ji potírat prostřednictvím přímé exekutivní kontroly náboženského života a ekonomického útlaku.⁵⁵

Pokud by církve a náboženské společnosti měly státu vracet, co od něho od roku 1949 obdržely, vystavilo by to pochybnostem smysl dosavadních právních a politických změn po roce 1989. Na základě takové úvahy by se totiž církve a náboženské společnosti dostaly v letech 1949 až 2012 (resp. do účinnosti zákona) do ještě horšího postavení, než jim přisoudila komunistická moc. Za tuto dobu více než šedesáti let nemohly požívat vlastnického práva k církevnímu majetku, ani užitky z něho, a zároveň by za tuto dobu nyní přišly i o tzv.

⁵⁴ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 43

⁵⁵ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 102

hospodářské zabezpečení. To je objektivně horší postavení, než které měly přiznáno komunistickým režimem do roku 1989, resp. demokratickým a právním státem po roce 1989.

Nutno zdůraznit, že tzv. hospodářské zabezpečení nebylo (a není) beneficiem státu, nýbrž že se jedná povinnost plynoucí z ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb., dle něhož „veškerý soukromý a veřejný patronát nad kostely, obrocími a jinými církevními ústavy přechází na stát.“ Z tohoto pohledu se jednalo o (dobrovolné) převzetí povinností státem, lhotejso, nakoľik měl tehdejší stát v úmyslu tyto povinnosti plnit. Podobně Ústavní soud konstatoval, že „stát měl a má podle § 1, 4, 6, 8, § 11 odst. 1 a § 12 plnit řadu svých závazků, včetně např. práv a povinností z přechodu patronátů na stát (v ústavně přípustném rozsahu).“⁵⁶ Tím je nepochybně vyloučena teze o půjčce, resp. splátkách, církvím a náboženským společností.

Změna interpretace institutu přechodu patronátu na stát by tak byla **nepřípustně přímo retroaktivní**, neboť by tak v rozporu tehdejší právním stavem byly změněny právní vztahy od roku 1949.

Ve druhém sledu nutno zdůraznit, že naprostá většina prostředků vynaložených podle tzv. hospodářského zabezpečení od roku tvoří **osobní požitky duchovních** dle ustanovení § 1 a § 3 zákona č. 218/1949 Sb. Zcela nepochybně do zrušení institutu tzv. státního souhlasu podle § 2 zákona č. 218/1949 Sb.,⁵⁷ nebyly církve a náboženské společnosti přímým příjemcem prostředků na platy duchovních. Tuto přímou personální kontrolu prostřednictvím institutu státního souhlasu držel stát prostřednictvím Státního úřadu pro věci církevní, resp. Sekretariátu pro věci církevní. Úhrada těchto osobních požitků směřovala výhradně konkrétnímu duchovnímu se státním souhlasem a církev neměla možnost o prostředcích rozhodovat, např. ve prospěch jiného duchovního bez státního souhlasu. Ve sféře odměňování tak byli duchovní v platovém poměru ke státu, než k příslušné církvi.⁵⁸ Pokud by se teoreticky uplatnil požadavek na „vrácení poskytnutých plnění“ v naznačeném smyslu civilistickém, jakkoliv se to jeví jako požadavek nepřipadný, byli by to jednotliví duchovní, kteří byli přímými příjemci osobních požitků od státu, a to ve zvláštním služebním poměru, nikoliv církve jako právnické osoby.

⁵⁶ Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 102

⁵⁷ Novelizace zákonem č. 16/1990 Sb., kterým se mění zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, s účinností od 23. 1. 1990

⁵⁸ Podle vládního nařízení č. 219/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církve římskokatolické státem, byli dle § 1 odst. 1 duchovní „zaměstnanci církve.“ Další ustanovení tohoto nařízení – přinejmenším pro oblast platovou – však tuto skutečnost prakticky vylučují. Jednalo se zcela cíleně o přímé navázání duchovních na stát, nikoliv na církev. To byl ostatně přímý úmysl celé koncepce tzv. hospodářského zabezpečení. Viz Jäger, P. Svoboda vyznání a právní poměry církví a náboženských společností v letech 1948-1989. In: Bobek/Molek/Šimíček. Komunistické právo v Československu. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, Brno, 2009, s. 783 a násl. Pro další církve srov. nařízení č. 220/1949 Sb., č. 221/1949 Sb., č. 222/1949 Sb., č. 223/1949 Sb., č. 70/1968 Sb.

Zákon sám v tomto smyslu až do 19. 11. 1992 explicitně hovořil v § 1 o tom, že „poskytuje ... **osobní požitky duchovním** církví a náboženských společností ...“. Teprve od novelizace provedené zákonem č. 522/1992 Sb., poskytuje stát „**registrovaným církvím a náboženským společnostem** stanovenou úhradu osobních požitků duchovních, ...“. Nejdříve od této celkové změny koncepce lze hovořit o tom, že příjemcem hospodářského zabezpečení v uvedeném rozsahu jsou církve a náboženské společnosti. Ani tak se však nejednalo o jakkoliv podmíněné či vratné plnění.

Posouzení oprávněnosti a racionality vrácení plnění podle č. 218/1949 Sb. státu v dalších dílčích složkách (např. tzv. věcné náklady, včetně výdajů na chod Státního úřadu pro věci církevní) přesahuje zaměření tohoto stanoviska.

Konečně nutno připomenout, že koncepce „restitučního“ zákonodárství dosud nezahrnovala povinnost restituentů, aby státu (či povinné osobě) vraceli příjmy získané od státu od roku 1948, nijak nesouvisející se samotnou restituovanou věcí (například v případě podstatného zhodnocení restituované věci povinnou osobou).

c. Závěry

Přijetí takové právní úpravy vypořádání historického majetku církví, která by se nelišila od úpravy zákona o půdě, by bylo v rozporu s předpokladem racionality zákonodárce, neboť odložení tohoto procesu o dvacet let až do intenzity protiústavnosti bylo naopak (do jisté míry i ústavně) ospravedlněno potřebou přijmout komplexní právní úpravu, která zohlední širší souvislosti a zvláštní povahu vztahu státu a církví, čemuž právě zákon o půdě nevyhovoval.

K určení finanční kompenzace (části) historického majetku církví podle cen roku 1991 není racionální ani právní důvod. Taková kompenzace by zjevně nespĺňovala kritérium přiměřenosti a byla by výsledkem libovůle zákonodárce (stejně jako stanovení cenové hladiny k jakémukoliv jinému datu v historii). Bylo by možno hovořit o nové křivdě na straně oprávněné osoby ve smyslu judikatury Ústavního soudu.

Hospodářské zabezpečení církví podle zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, nemělo a dosud nemá charakter vratného či podmíněného plnění. V případě přistoupení k vypořádání historického majetku církví nemají církve a náboženské společnosti povinnost vracet státu prostředky obdržené z titulu dle zákona č. 218/1949 Sb.

Přinejmenším v rozsahu osobních požitků duchovních nejméně do 19. 11. 1992 nebyla příjemcem prostředků na osobní požitky duchovních církví a náboženská společnost, nýbrž přímo jednotlivý duchovní. Prostřednictvím státního souhlasu podle § 2 zákona č. 218/1949 Sb. ve znění účinném do 22. 1. 1990 si přímou personální kontrolu církví a náboženských společností v oblasti vyplácení osobních požitků držel stát a církev s těmito prostředky nemohla disponovat.

V Brně dne 30. 1. 2012

Petr Jäger