

# Odborné stanovisko

## Perspektiva výsledku soudních sporů o vypořádání historického církevního majetku v případě, že nebude přijat zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

---

**Petr Jäger<sup>1</sup>**

K požadavku MKČR ve věci předpokladu vývoje judikatury Ústavního soudu ve věcech tzv. církevních restitucí.

### Obsah

1	Shrnutí dosavadní judikatury Ústavního soudu .....	2
2	Aktuální vývoj judikatury .....	4
3	Perspektiva vývoje judikatury do budoucna .....	5

---

<sup>1</sup> 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).

# 1 Shrnutí dosavadní judikatury Ústavního soudu

Zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, měl povahu provizoria, a při jeho přijímání bylo všeobecně předpokládáno, že dojde k přijetí obecného restitučního předpisu, týkajícího se církevního majetku,<sup>2</sup> neboť zahrnoval toliko zcela specifickou část historického majetku církví. Ačkoliv zároveň tzv. blokační paragraf (§ 29) v zákonu č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku (zákon o půdě), předjímal přijetí takového zákona explicitně, nebyl do roku 2005 zřejmý vztah zmíněného zákona č. 298/1990 Sb. a předpisů obecných. Jinými slovy nebylo zřejmé, nakolik podávání žalob církevními právníckými osobami podle obecných předpisů mohou být úspěšné při ochraně vlastnického práva k původnímu majetku a nakolik naopak existence zákona č. 298/1990 Sb. znemožňuje uplatnění (eventuálně) jiných žalob než podle tohoto zákona a eventuálních restitučních zákonů budoucích.

V této otázce byl až do roku 2005 Ústavní soud (rovněž obecné soudy) nejednotný.

Nálezem sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005<sup>3</sup> byla ústavní stížnost církevní právnické osoby směřující proti negativním rozhodnutím soudů ve věci obecné žaloby **zamítnuta**, ale Ústavní soud poprvé konstatoval, že „*stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení.*“ Jeden soudce uplatnil odlišné stanovisko.

Přesto pozdější nález sp. zn. IV. ÚS 298/05 ze dne 8. 8. 2005 obdobné ústavní stížnosti církevní právnické osoby vyhověl, neboť právní úprava (zejm. zákon č. 298/1990 Sb. ani eventuální povinnost zákonodárce přijmout nový zákon) podle názoru IV. senátu nebránila církevním subjektům domáhat se majetkových nároků cestou občanské žaloby, tedy jinak podle restitučního předpisu. Jedna soudkyně uplatnila odlišné stanovisko.

Uvedenou dvoukolejnost judikatury vyřešilo stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 ze dne 1. 11. 2005, které se přiklonilo k pojetí nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02. Při zdůraznění primární povinnosti zákonodárce upravit problematiku tzv. církevních restitucí považoval Ústavní soud ingerenci moci soudní (ochranu individuálních nároků) před přijetím zvláštního zákona za nepřijatelný soudní aktivismus. Rovněž bylo apelováno na zákonodárce, aby přistoupil k přijetí zákona a naplnil tak legitimní očekávání církevních právnických osob. Tři soudci uplatnili odlišné stanovisko.

Na uvedené stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 navazovala řada rozhodnutí, která reprodukovala jeho závěry: např. usnesení sp. zn. II. ÚS 230/05 ze dne 16. března 2006; usnesení sp. zn. IV. ÚS 509/05 ze dne 19. června 2006; usnesení sp. zn. I. ÚS 679/03 ze dne

<sup>2</sup> Stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 22/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 22/39 SbNU 515; 13/2006 Sb.)

<sup>3</sup> Nálezy a usnesení Ústavního soudu jsou přístupné na <http://nalus.usoud.cz>

10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007 (ve SbNU nepublikována); bod 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06 ze dne 21. listopadu 2007 (N 201/47 SbNU 597); usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/08 ze dne 6. května 2008; usnesení sp. zn. II. ÚS 2904/08 ze dne 7. ledna 2009 a řada dalších. V praxi tento závěr znamenal, že žaloby podané podle obecných předpisů byly odmítány nikoliv z věcných důvodů (např. že by církevní subjekt nebyl vlastníkem v době převzetí majetku státem), nýbrž s argumentací, že k uvedenému majetku je možno uplatnit pouze speciální restituční žalobu podle restitučního zákona.

Další posun této judikatorní linie s ohledem na mnohaleté odstupy mezi citovanými akty zákonodárce (zákon o půdě) i nálezy Ústavního soudu předznamenal nálezu sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009. Jím již bylo ústavní stížnosti církevní právnické osoby opět **vyhověno**, neboť zákonodárce za dobu 17 let příslušný zákon nepřijal a další vyčkávání již nepřiměřeně a protiústavně zasahuje do základních práv církevních subjektů. Obecné soudy mají povinnost poskytnout ochranu základním právům církevních subjektů a protiústavní absenci zákona, dle něhož by bylo postupovat, mají překlenout aplikací principů odpovídajících „*smyslu nápravy křivd po roce 1989.*“ Tento závěr podstatně rozvinul pozdější plenární nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

V klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 242/2010 Sb.), bylo **kvalifikovanou většinou pléna Ústavního soudu** rozhodnuto, že „návrh na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, se zamítá.“ Druhým výrokem bylo konstatováno, že „**dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, je protiústavní a porušuje čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod**“. Čtyři soudci uplatnili odlišné stanovisko.

Na tomto základě je pak vystavěna další judikatura ve vztahu k církevním subjektům i třetím osobám.

Nálezem sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 Ústavní soud **prolomil blokační paragraf** (§ 29 zákona o půdě) ve prospěch fyzické osoby, vyhověl její ústavní stížnosti a umožnil tak převod (přechod) vlastnického práva na „*jinou osobu*“ ve smyslu textu blokačního paragrafu. Shledal, že na straně fyzické osoby existoval ústavně chráněný zájem plynoucí z dřívějšího vadného procesu privatizace, přičemž v tomto konkrétním případě bylo nezbytné upřednostnit zájem stěžovatele před vlastnickým právem státu a legitimním očekáváním církve, k čemuž Ústavní soud zdůraznil, že „*naplnění legitimního očekávání církve ... může být dosaženo i jinými prostředky,*“ tedy nejen naturální restitucí, ale i např. finanční kompenzací. Jedna soudkyně uplatnila odlišné stanovisko.

Nálezem sp. zn. II. ÚS 2326/07 ze dne 31. 3. 2011, který rovněž přímo navazoval na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, byla ústavní stížnost církevní právnické osoby **zamítnuta s dovětkem**, že

„citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 9/07 došlo k podstatné precizaci charakteru povinnosti zákonodárce přijmout zákon předpokládaný § 29 zákona o půdě, a to formou aditivního náleзовého výroku. Za těchto nových podmínek lze za přiměřenou dobu pro přijetí předmětné právní úpravy považovat již pouze dobu, která odpovídá časové náročnosti plnohodnotného legislativního procesu.“ Tímto nálezem byl zákonodárci ještě poskytnut poslední prostor pro přijetí zvláštního zákona. Jeden soudce uplatnil odlišné stanovisko.

Po tomto nálezu následují již pouze nálezy, jimiž bylo ústavním stížnostem církevních právnických osob vyhověno, a jimiž bylo požadováno, aby soudy o žalobách rozhodovaly věcně.

Nálezem sp. zn. III. ÚS 3207/10 ze dne 31. 8. 2011 bylo **ústavní stížnosti církevní právnické osoby vyhověno**, neboť soudy porušily právo na spravedlivý proces, pokud odmítly rozhodovat o její žalobě na určení vlastnictví k majetku odebranému v roce 1949.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 bylo **ústavní stížnosti církevní právnické osoby rovněž vyhověno** a Ústavní soud podrobněji uvedl, že „od přijetí ustanovení § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) již uběhlo více než 20 let ... I lhůtu, označenou nálezem sp. zn. II. ÚS 2326/07, odpovídající "plnohodnotnému legislativnímu procesu" lze již považovat za překročenou. ... V této souvislosti je nutno znovu zdůraznit, že podle čl. 89 odst. 2 [Ústavy] jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Parlament není suverénem, který si svou agendu libovolně určuje a slouží toliko svým cílům, nýbrž je vázán Ústavou, tedy smí užívat své kompetence toliko k naplňování Ústavy, nikoliv k opaku [nejmarkantněji se to projevilo v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.)].“ **Soudy jsou povinny za takové situace pojímat žalobu církevní právnické osoby jako „žalobu svého druhu (blížící se žalobě restituční) mající za cíl dosáhnout zaplnění mezery vzniklé dlouhodobou nečinností zákonodárce v rozporu čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to postupem odpovídajícím smyslu nápravy křivd po roce 1989.“** V případě ochrany základních práv mají soudy povinnost rozhodovat o žalobách podle obecných právních principů, aby protiústavní absenci zákona překlenuly, a naopak nesmí odmítnout rozhodovat o základních právech s odkazem na neexistenci zákona.

## 2 Aktuální stav judikatury

### Nález sp. zn. II. ÚS 3120/10 ze dne 29. 8. 2012 (vyhlášen 3. 9. 2012)

Ústavní soud opět **vyhověl ústavní stížnosti** církevní právnické osoby ve věci nároků vztahujících se k historickému církevnímu majetku. Ústavní soud uvedl, že stěžovatelka je církevní právnickou osobou s vlastní právní subjektivitou, které je nepochybně adresováno dotčené ustanovení § 29 zákona o půdě. Stěžovatelka namítala, že byla (a stále je) subjektem věcného práva k majetku, z něhož čerpala prostředky pro naplňování svých cílů a jehož

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

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že pokud obecné soudy v daném případě nepřihlédly k **legitimnímu očekávání** stěžovatelky opřenému o ustanovení § 29 zákona o půdě, jež **nabylo na intenzitě v souvislosti s uplynutím adekvátního času**, a toliko s paušálním odkazem na dosavadní judikaturu se odmítly zabývat věcí individuálně bez ohledu na daná specifika, bylo jejich hodnocení věci neúplné, a založilo tím libovůli v jejich rozhodování, která v konečném důsledku vedla k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatelky na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny.

Jeden soudce si k nálezu vyhradil odlišné stanovisko. Uvedl v něm, zejména, že se ztotožňuje se závěry dříve vyslovenými, ovšem ve vztahu k aktuálně probíhajícímu procesu schvalování zákona (sněm. tisk č. 580) zdůraznil, že Ústavní soud měl řízení přerušit a vyčkat skončení legislativního procesu, a rozhodnout tak podle jeho výsledku. S ohledem na jednání parlamentu se tak rozhodnutí jeví jako předčasné.

### 3 Perspektiva vývoje judikatury do budoucna

Přes obtížnou predikci k tak naprosto nestandardní problematice, kterou je „*protiústavní nečinnost zákonodárce*“,<sup>4</sup> se jeví názor Ústavního soudu vyslovený v nálezech jako **relativně ustálený**. Rozhodováno bylo plénem ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/07 a různými senáty v individuálních řízeních. V citovaných judikátech není avizována možná změna judikatury do budoucna, pokud zákon, kterým by byl vypořádán historický majetek církví v intencích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, nebude nadále zákonodárcem přijat.

Nutno podotknout, že **změna judikatury** obecně je možná toliko za určitých materiálních podmínek, kterými obecně jsou 1) změna sociálních a ekonomických poměrů v době nového judikování oproti judikatuře dřívější, 2) změna právního předpisu, který je ve věci aplikován či interpretován (vydání nového zákona nebo zákoníku, jeho novelizace), nebo 3) změna „*okolního*“ právního prostředí majícího vliv na aplikaci či interpretaci rozhodného

<sup>4</sup> V minulosti byl tento stav konstatován pouze jednou, a to ve věci regulovaného nájemného nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)

ustanovení. V případě judikatury Ústavního soudu ke změně musí dojít procedurálním způsobem, a to v plénu Ústavního soudu. Ustanovením § 13 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je stanoveno, že jde-li o rozhodnutí přijímané na základě právního názoru, který se odchyľuje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo alespoň devět přítomných soudců, tj. **kvalifikovaná většina**.

Případné úvahy spojené s očekávanou obměnou soudců Ústavního soudu, jimž v letošním roce vypršel a v příštím roce vyprší desetiletý mandát, považujeme za nepřipadné. I při teoreticky novém personálním obsazení Ústavního soudu by musely splněny konkrétní důvody pro změnu judikatury, nejen dosaženo uvedené kvalifikované většiny.

Obecné soudy (nejen ony) jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy vázány vykonatelnými rozhodnutími Ústavního soudu (nálezy). Uvedené se projevuje na jejich judikatuře, kdy **žalobám podaným podle obecných předpisů v intencích pokynu Ústavního soudu vyhovují**, jak je známo z veřejných zdrojů,<sup>5</sup> čímž v praxi **obnovují vlastnické právo původních vlastníků k církevnímu majetku (na základě určovací žaloby)**.<sup>6</sup> Vzhledem ke skutečnosti, že nižší soudy svá rozhodnutí běžně nepublikují (ve veřejných databázích), nelze ověřit, kolik takových sporů církevní subjekty vedou.

**Dosavadní judikatura Ústavního soudu znamená, že obecné soudy jsou povinny vyhovovat takovým žalobám, které splňují obecná restituční kritéria (pozbytí majetku, majetková křivda, rozhodné období), ačkoliv dosud příslušný zákon není schválen, neboť tak soudy mají zaplnit protiústavní mezeru v právu.**<sup>7</sup>

K uvedenému si dovolíme pouze korekci mediálně používaného omylu. To, že Ústavní soud uložil obecným soudům, aby poskytly ochranu majetkovým nárokům církevních subjektů i při absenci zákona, který by vypořádal historický majetek církví, neznamena, že by „*vyzval církev, aby podávaly žaloby*.“ Tato mylná interpretace je často opakována, navzdory tomu, že Ústavní soud aktivisticky nevyzývá na řízení nezúčastněné osoby k jakékoliv aktivitě, nýbrž vyslovuje své závěry *in eventum*, tedy pro případ, že žaloba podána bude.

V Brně dne 14. 9. 2012

Petr Jäger

<sup>5</sup> [http://zpravy.rozhlas.cz/zpravy/regiony/\\_zprava/mala-farnost-na-bruntalsku-vyhrala-spor-s-pozemkovym-fondem-o-pudu--1020898](http://zpravy.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/mala-farnost-na-bruntalsku-vyhrala-spor-s-pozemkovym-fondem-o-pudu--1020898)

<sup>6</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2012, 28 Cdo 1639/2011, ve spojení s rozsudkem Krajského soudu v Praze ze dne 23. září 2010, č. j. 27 Co 200/2010-236 a rozsudkem Okresního soudu Praha západ ze dne 17. 2. 2005, č. j. 7 C 1395/2001-137; rozsudek Okresního soudu v Bruntále - pobočka v Krnově ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. 19 C 137/2011; rozsudek ze dne 16. 2. 2012, sp. zn. 15 C 101/2007.

<sup>7</sup> Podrobně již zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07