

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády  
ze dne 20. března 2013 č. 214

## Vyjádření vlády

**k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb.,  
o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi  
a o změně některých zákonů  
(zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi),  
podanému skupinou senátorů Senátu Parlamentu České republiky  
(Pl. ÚS 10/13)**

**k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb.,  
o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi  
a o změně některých zákonů  
(zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi),  
podanému skupinou 47 poslanců Poslanecké sněmovny  
Parlamentu České republiky  
(Pl. ÚS 11/13)**

**k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb.,  
o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi  
a o změně některých zákonů  
(zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi),  
podanému skupinou 45 poslanců Poslanecké sněmovny  
Parlamentu České republiky  
(Pl. ÚS 12/13)**

### Vyjádření vlády

#### **k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), podanému skupinou senátorů Senátu Parlamentu ČR (Pl. ÚS 10/13)**

Vláda vychází z toho, že jí nepřísluší vyjadřovat se k otázce aktivní legitimity navrhovatelů (bod 4.3. návrhu), neboť jde o čistě procesní otázku, kterou si musí posoudit jen Ústavní soud a navíc tato otázka nemá nic společného se samotným obsahem zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), a že jí nepřísluší vyjadřovat se ani k průběhu legislativního procesu v komorách Parlamentu (body 6 a 7 návrhu), tím méně pak k úvahám o snahách o rozštěpení politické strany Věci veřejné (bod 6.1. návrhu), ale že jí přísluší vyjádřit se toliko k těm částem návrhu, které směřují k vlastnímu obsahu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který vláda do Poslanecké sněmovny jako navrhovatel předložila.

#### K bodu 4.4. Zákony napadené navrhovateli

##### K odst. 27

##### K písm. a)

Nelze souhlasit s tím, že se do právního řádu účelově doplňuje pojem „příslušely“, aby bylo možné vydávat podle zákona č. 428/2012 Sb. majetek, který církevní právnické osoby nevlastnily. V definici původního církevního majetku v § 2 písm. a) zákona č. 428/2012 Sb. se mluví o věcech, majetkových právech a jiných majetkových hodnotách, včetně spoluvlastnických podílů a součástí a příslušenství věcí, které byly alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely registrovaným církvím a náboženským společnostem, právnickým osobám zřízeným nebo založeným jako součástí registrovaných církví atd. Pojem „vlastnictví“ se tu vztahuje pouze k věcem, kdežto pojem „příslušely“ se vztahuje pouze k majetkovým právům, protože majetková práva (jako ostatně jakákoliv práva) nemohou být předmětem vlastnictví (tím mohou být pouze věci), ale práva „pouze“ někomu příslušejí. Proto se termín „přísluší“ vztahuje pouze k majetkovým právům, a nikoli k věcem, u kterých je třeba splnit podmínku vlastnictví. Ustanovení nelze vykládat jinak už jen z toho důvodu, že právní řád nezná a neznal věci, které někomu „pouze“ příslušejí či příslušely. Tento závěr potvrzuje i důvodová zpráva k návrhu zákona (tisk č. 580), kde se k § 2 uvádí, že „kromě věcí jsou v původním majetku registrovaných církví a náboženských společností zahrnuta i majetková práva a hodnoty v minulosti oprávněným osobám příslušející“.

##### K písm. b)

Nelze souhlasit s tím, že dochází k diskriminaci ostatních právnických osob, které nemohly majetek restituovat.

Judikatura Ústavního soudu týkající se restitučních zákonů je dlouhodobě založena na stanovisku, že přijetím restitučních zákonů „*je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákonech uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným.*“ (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 z 1. 11. 2005, č. 477/2005 Sb.).

Toto východisko se prolíná mnoha judikáty Ústavního soudu a lze jej považovat za již ustálený princip, který je aplikován na všechny osoby, jejichž nároky, ať už z hlediska osobního či časového, nebyly zahrnuty do restitučních zákonů. Pokud osoba uplatní majetkový nárok mimo restituční předpisy, nemůže být s žalobou úspěšná, neboť „*Ústavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci a nikoliv Ústavnímu soudu.*“ (nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006). Na tomto závěru nemůže přijetí nového (v pořadí dalšího) restitučního předpisu nic změnit. Je proto vyloučené, a dosavadní praxe soudů to potvrzuje, aby osoby, jimž nesvědčí restituční nárok podle restitučních předpisů – nyní zákona o majetkovém vyrovnání – mohly uplatňovat majetkové nároky podle obecných předpisů.

Ústavní soud v řadě nálezů vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Ztotožnil se v nich s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR). Ústavní soud ČSFR v něm pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje odstranění neodůvodněných rozdílů. Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo.

K otázce specifik restitucí historického majetku církví Ústavní soud např. zformuloval požadavek, aby zákonodárce přijal „*právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která zohlední objektivní specifika pojednávané materie a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje.*“ (Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (242/2010 Sb.)). V tomto rozhodnutí se Ústavní soud ztotožnil s názorem ústavního soudu Maďarska, podle něhož „*historická role církví ve společnosti a na veřejnost orientovaný charakter jejich činností je do jisté míry odlišuje od jiných fyzických či právnických osob (při zohlednění povahy jejich majetku) a zároveň umožňuje jejich komparaci – co do požadavku nezávislosti na státu - s místními samosprávami (obcemi), které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení (rozuměj: samosprávu).*“

Dále je třeba přihlídnout k tomu, že v citovaném nálezu Ústavní soud označil nečinnost zákonodárce spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu, který by vypořádal historický majetek církví a náboženských společností, za porušení 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, což ve vztahu k jiným právnickým osobám nikdy neučinil.

Ústavní soud tedy konstatoval protiústavní stav nikoliv s odkazem na rovnost mezi dřívějšími restituenty a církevními subjekty, nýbrž s odkazem na jiná ustanovení ústavního pořádku. Případné přijetí totožné právní úpravy, jako např. v existujícím zákoně o půdě, by přitom představovalo úplné zpochybnění racionality odložení tohoto kroku o více než 20 let, když důvodem pro odklad měl být, kromě jiného, zvláštní režim pro restituce majetku církví.

Argument, že zákon o majetkovém vyrovnání způsobil protiústavní diskriminaci osob, jež nebyly zařazeny mezi osoby oprávněné podle dřívějších zákonů, vychází zřejmě z paradoxního (spíše však absurdního) předpokladu, že stávající protiústavní stav není možno ústavně konformním způsobem odstranit jinak než všeobecnou restitucí majetku všech právnických osob, neboť po vypořádání pouze církevních subjektů bude stále existovat domněle diskriminovaná skupina subjektů, které do restitučních zákonů zařazeny nejsou a nebyly.

Jakkoliv v určitých případech obecné soudy nebo Ústavní soud vyhověly nárokům, které svou povahou mohly spadat pod restituční materii, avšak byly opřeny o obecnou právní úpravu, není nám znám případ, kdy by soudy konstatovaly vznik právního nároku z titulu „diskriminace“ a „nerovnosti.“ Jinými slovy řečeno, nepochybně nelze vyloučit žaloby třetích mimo restituční předpisy, ale bude se jednat o mimořádné případy, kdy nárok má samostatný právní základ, a to nezávisle na existenci či neexistenci zákona o majetkovém vyrovnání či jakéhokoliv jiného restitučního zákona.

Pokud by tedy český právní řád (ústavní pořádek) umožňoval vznik právního nároku jen z toho titulu, že určitý subjekt nebyl zařazen mezi oprávněné osoby, dávno by takové žaloby byly uplatněny, neboť v průběhu 20 let na to dotčený subjekt měl nepochybně dostatek času a nejméně šest podkladů (zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd; zákon č. 173/1990 Sb., kterým se zrušuje zákon č. 68/1956 Sb., o organizaci tělesné výchovy, a kterým se upravují některé další vztahy týkající se dobrovolných tělovýchovných organizací a související zákon č. 232/1991 Sb., o podmínkách a způsobu navrácení majetkových práv; 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) pro tvrzenou diskriminaci.

#### K písm. c)

Není zdůvodněno, co navrhovatelé myslí tím, že § 5 písm. d) zákona č. 428/2012 Sb. neřeší pohledávky státu, které měly být uspokojeny ve zkráceném řízení, když se v tomto ustanovení mluví o dražebním řízení provedeném zkrácenou formou na úhradu pohledávky státu.

Není ani jasné, proč by nebylo možné aplikovat § 5 (konkrétně se myslí zřejmě písm. i) tohoto ustanovení) ve smyslu spravedlivé náhrady.

Vzhledem k absenci argumentace navrhovatelů k těmto ustanovením nelze v těchto případech zaujmout k návrhu stanovisko.

#### K písm. d)

Není jasné, proč by nebylo možné § 5 písm. j) zákona č. 428/2012 Sb. aplikovat na mimořádné normy, např. Benešovy dekrety (správně má být „dekrety prezidenta republiky“), když stejný titul je obsažen i v § 6 odst. 1 písm. r) zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Pokud se navrhovatelé na jiném místě návrhu dovolávají diskriminace ostatních restituentů na úkor osob podle § 3 zákona č. 428/2012 Sb. a vycházejí tedy zřejmě z toho, že všechny osoby by měly restituovat majetek za úplně stejných podmínek, tak neuvedení tohoto titulu v zákoně č. 428/2012 Sb. by zase naopak mohlo znamenat diskriminaci osob podle § 3 tohoto zákona na úkor restituentů podle zákona č. 229/1991 Sb.

#### K písm. e)

Nelze souhlasit s tím, že by § 11 zákona zaváděl principy a povinnosti, které se u jiných restitučních předpisů neaplikovaly. Např. zákon č. 229/1991 Sb. obsahuje § 4a, v jehož odst. 1 je uvedeno, že při prosazování nároku jsou dotčené orgány státní správy a právnické osoby, na které přešlo vlastnické nebo užívací právo, povinny poskytnout tomu, kdo tvrdí, že je oprávněnou osobou, pomoc zejména tím, že mu poskytují výpisy z evidence a kopie listin, jakož i jiné prostředky, které mohou přispět k objasnění věci.

Ustanovení § 11 zákona souvisí s jeho § 18 odst. 4, v němž je uvedeno, že při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období a orgány veřejné moci poskytnou oprávněným osobám součinnost zejména tím, že jim bez zbytečného odkladu bezplatně poskytnou výpisy a opisy z evidence a jiné podklady, které mohou přispět k objasnění jejich nároků. Jde o principy, které vplynuly z „restituční“ judikatury Ústavního soudu a které na počátku 90. let minulého století samozřejmě neexistovaly. Došlo-li však k přijetí restitučního zákona týkajícího se původního majetku církví více než 20 let po přijetí restitučních zákonů z 90. let minulého století, nebylo možné tyto principy v zákoně samotném úplně ignorovat.

#### K písm. f)

K námitce, že dohoda státu s církvemi nezohledňuje dosavadní platby státu na církve, je třeba uvést toto:

Mají-li navrhovatelé za to, že do 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, pak takový požadavek by byl jednak zcela v rozporu s principy zmírnění majetkových křivd a jednak nemá právní podklad. Podle dobové interpretace se podle zákona č. 218/1949 Sb. nemělo ze strany státu jednat o půjčku, splátku náhrady za vyvlastnění či podobný institut, po jehož ukončení či naplnění by si strany vracely poskytnutá plnění. I podle interpretace Ústavního soudu se naopak v případě tzv. hospodářského zabezpečení jednalo o jednostranný akt komunistické totalitní 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 útlačku (viz nálezy Pl. ÚS 9/07, odstavec 102).

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 č. 428/2012 Sb.) do ještě horšího postavení, než jim přisoudila komunistická moc. Za tuto dobu více než šedesáti let nemohly požívat vlastnického práva k církevnímu majetku, ani užítky z něho, a zároveň by za tuto dobu nyní přišly i o tzv. hospodářské zabezpečení. To je objektivně horší postavení, než které měly přiznáno komunistickým režimem do roku 1989, resp. demokratickým a právním státem po roce 1989.

Tzv. hospodářské zabezpečení církví bylo přijato v přímé návaznosti na revizi první pozemkové reformy a druhou pozemkovou reformu, kdy byl zestátněn bez náhrady veškerý hospodářský majetek církví a náboženských společností. Jeho hlavním cílem přitom nebyla podpora církví a náboženských společností, nýbrž jejich kontrola. Tomuto cíli sloužily i finanční prostředky, které stát církvím a náboženským společnostem poskytoval a rovněž ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb., dle něhož „veškerý soukromý a veřejný patronát nad kostely, obročimi a jinými církevními ústavami přechází na stát.“ Z tohoto pohledu se jednalo o (dobrovolné) převzetí povinností státem, lhotejno, nakolik měl tehdejší stát v úmyslu tyto povinnosti plnit. I Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 9/07 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).“

Změna interpretace institutu přechodu patronátu na stát na jakousi započitatelnou pohledávku by tak byla nepřipustně přímo retroaktivní, neboť by tak v rozporu tehdejšími právními stavy byl zpětně od roku 1949 změněn obsah právních vztahů mezi státem a církvemi.

Kromě toho naprostá většina prostředků vynaložených podle tzv. hospodářského zabezpečení od roku 1949 tvoří osobní požitky duchovních podle § 1 a § 3 zákona č. 218/1949 Sb. Až do zrušení institutu tzv. státního souhlasu podle § 2 zákona č. 218/1949 Sb. nebyly církve a náboženské společnosti zcela nepochybně 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, ne k příslušné církvi. Pokud by se teoreticky uplatnil požadavek na „vrácení poskytnutých plnění“ v naznačeném civilistickém smyslu, 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.

Zákon č. 218/1949 Sb. 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.

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.

Nelze souhlasit ani s tím, že dohody státu s církvemi o financování církví, tzn. smlouvy o vypořádání podle § 16 zákona, porušují světský charakter státu. Navrhovatelé mají patrně na mysli porušení čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde je stanoveno, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Nic takového, tzn. že by se uzavřením zmíněných dohod stát vázal na nějaké náboženské vyznání, však z těchto dohod nevyplývá. Pravidlo, že se stát nesmí vázat na náboženské vyznání, nelze vykládat tak, že by mezi státem a církvemi nemohl existovat vůbec žádný vztah, v daném případě finanční. Při takto nesmyslném výkladu by byl zřejmě v rozporu s tímto ustanovením Listiny základních práv a svobod i § 160 odst. 1 písm. b) a § 162 odst. 1 školského zákona, které stanoví, že za podmínek stanovených tímto zákonem se ze státního rozpočtu poskytují finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení zřizovaných registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

#### K písm. g)

Nelze souhlasit s tím, že § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. ohrožuje vlastnické právo jiných osob, které nabyly majetek státu v dobré víře, a takovým osobám stát ochranu neposkytuje. V důvodové zprávě k tomuto ustanovení se naopak výslovně uvádí, že ustanovení § 134 občanského zákoníku o vydržení vlastnictví (jako originární nabytí vlastnictví) tímto ustanovením není dotčeno. Ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. „pouze“ zakládá aktivní žalobní legitimaci oprávněných osob podle § 3 zákona č. 428/2012 Sb., kterou by nebylo možné z jiného ustanovení odvodit.

Nelze přitom ignorovat judikaturu Ústavního soudu týkající se dobré víry v případě nabytí nemovitostí od nevlastníka. V nálezu sp.zn. II. ÚS 165/11 Ústavní soud uvedl, že „*princip dobré víry [chrání účastníky soukromoprávních vztahů] je možno chápat jako jeden z klíčových projevů principu právní jistoty, který je odvoditelný z normativního principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). ... 2 Jelikož princip ochrany dobré víry nového nabyvatele působí proti principu ochrany vlastnického práva původního vlastníka, je nutno najít praktickou konkordanci mezi oběma protikladně působícími principy tak, aby zůstalo zachováno maximum z obou, a není-li to možné, pak tak, aby výsledek byl slučitelný s obecnou představou spravedlnosti.*“ V nálezu sp. zn. I. ÚS 3061/11 ze 13. 8. 2012 Ústavní soud ve vztahu k významu dobré víry pro ochranu vlastnického práva uvedl, že v žádném případě nehodlá absolutizovat zásadu *nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse habet*, avšak - na druhé straně - z hlediska ochrany vlastnického práva nepovažuje za žádoucí její prolomení, proto akcentuje nezbytnost náležitého posouzení a přísného hodnocení dobré víry nabyvatelky.

Na těchto a dalších nálezech ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. nic nemění a měnit nemůže.

#### K písm. h)

Nelze souhlasit s tím, že zákon v § 18 odst. 9 ruší reformu císaře Josefa II. a překračuje hranici února 1948. Toto tvrzení nebere vůbec v úvahu historický vývoj postavení Náboženské matice, které se v běhu času měnilo jak před rokem 1948 tak po něm a nynější Náboženskou matici nelze dost dobře srovnávat s institucí zřízenou na konci 18. století. Toto ustanovení reaguje na rozhodnutí

Nejvyššího správního soudu č. 1060/2007 Sb. NSS, které se zabývalo právním postavením Náboženské matice v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva kultury, kterým měla být tato instituce zrušena. Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí uvedl, že „*Náboženská matice je veřejným fondem s právní subjektivitou, jenž je spravován státem. Není organizační součástí římskokatolické církve, není však ani státním fondem a majetek fond tvořící není ani majetkem státu. Jde o zvláštní samostatný subjekt, jehož účelem je správa části majetku římskokatolické církve a výnosů z něho, a to pro potřeby římskokatolické církve*“.

Nelze přitom přehlédnout, že i činnost Náboženské matice pokládá zákon č. 428/2012 Sb. za jednu ze skutečností, v jejichž důsledku došlo v rozhodném období k majetkovým křivdám (§ 5 písm. c) tohoto zákona). Činnost Náboženské matice po r. 1948 lze asi jen stěží označit za výsledek reforem císaře Josefa II, který se zákonem č. 428/2012 Sb. ruší.

#### K písm. i)

Nelze souhlasit s tím, že část čtvrtá zákona č. 428/2012 Sb. diskriminuje ostatní restituenty – právnické osoby, kteří nebyli od daně osvobozeni, a to už jen z toho důvodu, že se na jiném místě návrhu na zrušení zákona uvádí, že ostatní právnické osoby jsou zákonem č. 428/2012 Sb. diskriminovány tím, že nemohly majetek restituovat. Pokud tedy nemohly majetek restituovat, nemohly být ani osvobozeny od daně z příjmu v souvislosti s restitucí a nemohou být tedy ani diskriminovány tím, že od této daně osvobozeny nebyly. K tomu vláda poznamenává, že zákonem ze dne 13. března 2013, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, nebudou církve a náboženské společnosti při prvním prodeji nemovitých i movitých věcí, které jim budou na základě zákona č. 428/2012 Sb. vráceny, osvobozeny od daně z příjmů, a tato námitka se tak stává bezpředmětnou.

#### K bodu 5. Obecné výhrady k zákonu o majetkovém vyrovnání s církvemi

##### K odst. 28

Nejde o právní, ale politické výhrady, nadto značně nekonkrétní, právní stanovisko k nim proto zaujmout nelze.

#### K bodu 5.1. Diskriminačnost zákona

##### K odst. 29

##### K písm. a)

Nelze souhlasit s tím, že by se podle zákona č. 428/2012 Sb. měl oprávněným osobám vydávat majetek, který církve a církevní právnické osoby nikdy nevlastnily. Původní majetek církví a náboženských společností je v § 2 písm. a) definován jako věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, včetně spoluvlastnických podílů a součástí a příslušenství věcí, které byly alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely registrovaným církvím a náboženským společnostem nebo vyjmenovaným právnickým osobám, přičemž pojem „vlastnictví“ se vztahuje k věcem, kdežto pojem „příslušely“ se vztahuje k majetkovým právům, protože majetková práva se jako ostatně jakákoliv práva nevlastní, nýbrž někomu příslušejí.

##### K písm. b)



Nelze souhlasit s tím, že paušální náhrada za nevydáváný majetek je diskriminační vůči ostatním restituentům v důsledku toho, že se vyplácí náhrada za tržní ceny tohoto majetku. Je třeba obecně uvést, že v případě zmírňování majetkových křivd považuje dosavadní české restituční zákonodárství za základní metodu naturální restituci, tedy obnovu vlastnického práva ve stávajících právních poměrech (tedy se nejedná o restitutio in integrum v pravém smyslu). Toliko subsidiárně nastupuje v některých zákonech metoda finanční náhrady (kompenzace), a to za stanovených podmínek.

Podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání věci, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 3), je-li věc v držení povinné osoby (§ 4), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání věci (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání věci (§ 8 odst. 1 až 4). Existují-li důvody nevydání za splnění předchozích podmínek restituce, subsidiárně je zakotveno poskytnutí finanční náhrady (§ 8 odst. 5). Finanční náhrada se oprávněné osobě poskytuje jen za nemovitost, kterou jí nelze vydat (§ 13 odst. 1), a spočívá ve vyplacení hotovosti nejvíce ve výši 30 000 Kčs a ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu. Finanční náhrada se stanoví podle cenových předpisů pro oceňování nemovitostí ke dni účinnosti tohoto zákona, která nastala 1. 4. 1991.

Podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání pozemku, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 4), je-li pozemek v držení povinné osoby (§ 5), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání pozemku (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání pozemku (§ 11 odst. 1). V případě existence důvodů nevydání pozemku je subsidiárně založen nárok na bezúplatný převod jiného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby (§ 11 odst. 2; § 11a odst. 1). Teprve za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, zakotvuje zákon o půdě v pořadí druhý subsidiární nárok, jímž je nárok na finanční náhradu (§ 16 odst. 1). V případech splnění podmínek pro vydání původního, příp. náhradního pozemku zákon alternativně zakládá pro oprávněné osoby možnost vypořádání nároků převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě dříve Pozemkového fondu, dnes Státního pozemkového úřadu [§ 18a, § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě].

Institut (finanční) náhrady podle zákona o půdě byl konstruován, zejména vzhledem k době vzniku a účelu zákona o půdě, odlišně od náhrady, kterou stanoví zákon o majetkovém vyrovnání. V tomto ohledu je nepřipadné srovnávat s touto náhradou hypotetickou výši náhrady, která by byla vypočítána ve smyslu § 28a zákona o půdě v cenách platných ke dni 24. června 1991. Zvolení uvedeného jednotného kritéria pro stanovení hodnoty pozemků v zákoně o půdě tak nesloužilo a neslouží primárně pro přímé vyplacení finanční náhrady, neboť ta nastupuje až jako druhý subsidiární nárok, nýbrž především ke stanovení „hodnoty“ restitučního nároku pro případ, že restituční nárok nebyl uspokojen přímo vydáním nemovitosti, která byla předmětem majetkové křivdy, nýbrž nemovitosti náhradní („jiné“). Oprávněným osobám podle zákona o půdě tak byly převáděny náhradní („jiné“) pozemky, které byly formálně určeny jako ekvivalent restitučního nároku v cenách roku 1991, ovšem tyto pozemky měly (v pozdější době) nepochybně svou tržní hodnotu, která se od uvedených formálních cen výrazně lišila.

Konstrukce výpočtu ceny nemovitostí k roku 1991 je založena primárně na snaze stanovit jednotné referenční kritérium pro stanovení cen pozemků pro celý mnohaletý proces restitucí

zemědělské půdy, a vzhledem k neexistenci trhu s nemovitostmi v době přijetí zákona má působit jako ochranný mechanismus oprávněných osob a prostředek k zachování rovného přístupu ke všem restituentům navzájem. V době přijetí zákona totiž nebylo možné předvídat vývoj tržních cen a obtížně by bylo možno reagovat na výkyvy či prudký růst cen v pozdějších letech.

Tato cena slouží především pro určení ekvivalentního náhradního pozemku, pro určení pořadí více oprávněných osob, jimž podle „výše nároku“ je postupně navrhováno uzavření smlouvy ve smyslu § 11a odst. 9, nebo pro určení lesního pozemku „přiměřené výměry a kvality“ podle § 11 odst. 2.

Tato koncepce ceny nemovitosti je potvrzena i judikaturou Ústavního soudu, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05, jímž byla zrušena tzv. restituční tečka, která spočívala v zakotvení prekluze práva na převod pozemku ve vlastnictví státu, pročež oprávněné osobě v zásadě zbývala finanční náhrada, na níž pochopitelně neměla ekonomický zájem. Navrhovatelé spatřovali v zániku práva na vydání pozemku, kromě jiného, zhoršení postavení restituentů, a to vzhledem k výši náhrady, jež nebyla adekvátní vzhledem k přibližně patnáctiletému odstupu od cenové hladiny v roce 1991.

Finanční náhrada v klíčových restitučních zákonech, za něž nutno považovat zákon o mimosoudních rehabilitacích a zákon o půdě, totiž z pohledu původních intencí zákonodárce nesplňovala funkci ekvivalentu nevydané věci, resp. pozemku, jak konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05. S ohledem na výše uvedenou konstrukci subsidiárních nároků podle zákona o půdě Ústavní soud odmítl, že by rozpor tehdy přezkoumávaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem mohl být spatřován jen v protiústavní nerovnosti mezi cenou náhradního pozemku a výší eventuální finanční náhrady.

Nálezem, kterým byla zrušena napadená právní úprava, byl především dán i nadále průchod ochraně vlastnického práva (restitučního nároku) prostřednictvím získání náhradních („jiných“) pozemků, které na rozdíl od finanční náhrady plnily funkci ekvivalentu původního restitučního nároku. Navzdory záměru zákonodárce byl

Ústavním soudem zachován takový právní stav, v němž docházelo (a dochází) k uspokojování restitučních nároků primárně naturálně, a tudíž v podobě přiměřeného ekvivalentu hodnoty restitučního nároku. V takové situaci je nepřipadné srovnávat nyní popsanou konstrukci „finanční náhrady“ s „finanční náhradou,“ jak je koncipována v návrhu zákona o majetkovém vyrovnání (§ 15). Uvedený návrh totiž v případě nemožnosti vydat nemovitost (§ 8) neumožňuje vydání ekvivalentního náhradního pozemku, jako zákon o půdě, a finanční náhrada za majetek, který se nevydává, proto funkci ekvivalentu přiměřeně plní.

I když nemá materie zákona o mimosoudních rehabilitacích k této problematice tak těsné vazby, jako judikatura k zákoně o půdě, je vhodné upozornit, že i ve vztahu k tomuto zákonu již dochází k judikatorním korekcím výše náhrady (resp. její přiměřenosti v současných, podstatně odlišných ekonomických podmínkách), přičemž je nyní možno upozornit například na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, dle něhož výklad ustanovení § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích nesmí být ve zjevné kontradikci s principy přiměřenosti a pokud možno i spravedlnosti (v zájmu dosažení konformity vůči lidskoprávním kautelám i vůči civilistické zásadě ochrany vlastnického práva). V zájmu spravedlivého řešení věci není vyloučeno žalobcům přiřknout takovou náhradu, která by v rozumné míře vycházela z hodnoty nemovitostí v době pravomocného

zamítnutí žaloby o jejich vydání soudem. Je tedy zřejmé, že ani výše nastíněná argumentace, která obhajuje neekvivalentní finanční náhradu jako ústavně obhajitelnou, za situace, kdy se jedná o nárok subsidiární (v zákonu o půdě je situace markantnější), již není udržitelnou tváří v tvář ekonomické realitě, které je zásadně odlišná od počátku 90. let.

Náhrada ve výši cen z počátku 90. let 20. století nemůže být brána jako adekvátní navždy. Naopak, Nejvyšší soud se explicitně dovolává předchozích závěrů Ústavního soudu, který umožnil změnu judikatury (změnu hodnocení určité právní otázky) při splnění některé z těchto podmínek: 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 ustanovení (změna jiných zákonů, které obsahově s rozhodným ustanovením v různé míře věcně souvisejí). Nejvyšší soud proto v závěru zmíněného rozhodnutí konstatoval, že *„plynutí času (20 a více let od účinnosti restitučních norem), vedoucí ve věcech restitučních náhrad ke zvýšení hodnoty věci řádově, resp. mnohonásobně, představuje takovou změnu poměrů, která může vést per se v konkrétních situacích k použití jiného právního řešení“* oproti dosavadní praxi opírající se o mechanismus výpočtu náhrady v § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Pokud by pro vypořádání historického majetku církví byla zvolena v zásadě totožná metoda, která byla již obsažena právě v zákoně o půdě, 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 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 a tedy protiústavní. 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.

V nálezu Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl, že při volbě konkrétní podoby vypořádání historického církevního majetku, resp. majetkových vztahů mezi státem a církvemi, *„musí zákonodárce respektovat principy, které plynou čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti.“*

Z toho plyne, že úvahy o kompenzaci majetkového nároku je nutno odvíjet od aktuálních hodnot v době přijetí legislativního řešení, protože 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. Pokud by finanční kompenzace (části) historického majetku církví měla odpovídat cenám roku 1991, nesplňovala by kritérium přiměřenosti, a to zvláště s

přihlednutím k tomu, že k eventuálnímu poskytnutí této náhrady podle zákona o půdě (v kombinaci s naturální restitucí) mohlo dojít již v roce 1991.

Navíc je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že na rozdíl od ostatních restituentů nemohly církevní právnické osoby (a nemohou ještě pořád) majetek, který byl blokován tzv. blokačními paragrafy, užívat a brát z něj užítky v důsledku protiústavní nečinnosti zákonodárce. Výše finanční náhrady proto musí zohledňovat i tuto skutečnost.

Rovněž je třeba přihlednout k tomu, že rozsah původního majetku, který se nevzdává oprávněným osobám, je v případě zákona č. 428/2012 Sb. mnohem širší než v případě jiných restitučních zákonů, a to jednak vzhledem k § 4, který oproti jiným restitučním zákonům (§ 5 zákona č. 229/1991 Sb., § 4 zákona č. 87/1991 Sb., § 4 zákona č. 403/1990 Sb.) značně zužuje okruh povinných osob, a jednak vzhledem k § 8, který naopak ve srovnání s jinými restitučními zákony (např. § 11 zákona č. 229/1991 Sb.) obsahuje mnohem širší okruh případů, kdy věci nelze vydat. Pokud jsou tedy takto odlišně, tedy úžeji, ve srovnání s jinými restitučními zákony stanoveny podmínky pro vydávání věcí oprávněným osobám, nelze dost dobře mluvit o diskriminaci ostatních restituentů, neboť nejde o srovnatelné situace.

Diskriminací se přitom obecně rozumí takové jednání, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to zejména z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení (viz čl. 3 odst. 1 Listina základních práv a svobod).

Pokud se však srovnává nesrovnatelné, nelze mluvit o diskriminaci.

#### K písm. c)

K námitce, že se finanční náhrada poskytuje nevlastníkovi, tedy církvi a nikoliv církevním právnickým osobám, a že tedy nejsou vyloučeny žaloby takových neodškodněných právnických osob, je třeba uvést, že podle zákona č. 428/2012 Sb. jde o paušální finanční náhradu za původní majetek, který se nebude vydávat, jako takový, přičemž výše finanční náhrady představuje celkovou hodnotu tohoto původního majetku. Nejde tedy o náhrady za jednotlivé nevzdávané věci, které by se vyplácely jednotlivým oprávněným osobám.

Toto řešení výslovně připustil Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 9/07, kde uvedl, že do svých úvah zahrnuje (v kontextu § 29 zákona o půdě) „*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 církve a náboženské společnosti čerpaly prostředky pro naplňování svých cílů, a jehož odejmutí proto pociťovaly jako majetkovou křivdu.*“ Ve vztahu k těmto subjektům bylo konstatováno tzv. legitimní očekávání, což je majetkový zájem spadající pod ochranu čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Současně však Ústavní soud uvedl, že „*připouští, 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. Přes uvedené musí zákonodárce respektovat principy, které plynou čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě*

*kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti (resp. fair balance). Pokud majetková křivda způsobená formálně jednotlivě církevní právnícké osobě byla, s ohledem na organizační strukturu a vnitřní vazby církví, zamýšlena a realizována jako akt protiprávní represe vůči celé (příslušné) církvi, zahrnuje pozitivní odpovědnost zákonodárce i uvážení vhodné podoby úpravy těchto celkových vztahů, s výhradou poskytnutí soudní ochrany v konkrétním případě.“*

Zákonodárce tedy v intencích tohoto nálezu má možnost směřovat majetkové vyrovnání vůči církvi jako celku, když tato možnost plyne z objektivní struktury registrované církve jako celku, jejíž jsou podle zákona o církvích a náboženských společnostech církevní právnícké osoby toliko součástí.

Případné žaloby církevních právníckých osob, které by měly zato, že nebyly tímto způsobem odškodněny, jsou vyloučeny především na základě dohod uzavíraných podle § 16 zákona č. 428/2012 Sb., které obsahují i výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky té které církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává, vypořádány.

Tato konstrukce (kromě dále uvedených závěrů ke vztahu obecných a zvláštních předpisů) vylučuje, aby se církevní subjekt mohl domáhat svého nároku mimo zákon o majetkovém vyrovnání (nad jeho rámec), neboť vzdáním se majetkových nároků tyto nároky zanikají a na jejich místo nastupuje finanční náhrada (pohledávka), konkrétně stanovená v § 15 zákona.

Dále je třeba vycházet z toho, že soudní ochrana individuálním nárokům církevních subjektů byla dosud poskytována v situaci, kdy existovala protiústavní (viz nález Pl.ÚS 9/07) mezera v právu, kterou byly obecné soudy povinny vyplnit (např. nález sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009; nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011).

V okamžiku, kdy byl zákon, jímž se vypořádává historický majetek církví, přijat, stal se tento zákon součástí tzv. restitučního zákonodárství.

Judikatura Ústavního soudu je přitom kontinuálně založena na stanovisku, že přijetím restitučních zákonů „*je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným.*“ (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS – st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005).

Z uvedeného plyne, že osoby, které nejsou zařazeny mezi osoby oprávněné (podle zákona o majetkovém vyrovnání), přijetím „restitučního zákonodárství“ pozbyly své vlastnické právo k nemovitostem (eventuálně pozbyly právní prostředek ochrany vlastnického práva), pokud toto vlastnické právo (ke dni účinnosti restitučního zákona) existovalo. Toto východisko se prolíná mnoha judikáty Ústavního soudu a lze jej považovat za již ustálený princip, který je aplikován na všechny osoby, jejichž nároky, ať už z hlediska osobního či časového, nebyly zahrnuty do restitučních zákonů. Pokud osoba uplatní majetkový nárok mimo restituční předpisy, nemůže být s žalobou úspěšná.

„Ústavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci a nikoliv Ústavnímu soudu.“ (Nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006).

Pokud tedy zákonodárce zaplnil protiústavní mezeru v právu přijetím zákona, kterým vypořádává historický majetek církví, bude mít při aplikaci práva nepochybně přednost vůle zákonodárce vyjádřená v tomto zákonu, např. co do vymezení okruhu oprávněných osob a stanovení rozsahu restituovaného majetku, před soudcovským právem, které pouze „dočasně“ nahrazovalo „protiústavní nečinnost zákonodárce.“

V takovém případě budou platit již ustálené principy judikatury Ústavního soudu, dle nichž obecnými (vlastnickými) žalobami „nelze obcházet smysl restitučního zákonodárství.“ Na základě této doktríny končily žaloby jakýchkoliv osob, jimž nesvědčil explicitní restituční titul, neúspěchem. Pro uplatnění této doktríny v minulosti postačí odkázat na „vyčkávací“ období let 2005 – 2011, v nichž byly tyto závěry aplikovány tím způsobem, že ústavní stížnosti církevních subjektů byly s odkazem na budoucí zákon odmítány, což se vzhledem k neúměrné době, po kterou zákonodárce zůstal nečinným, bylo opět změněno v průběhu roku 2011, avšak toliko za přesně vymezených (dočasných) podmínek.

Lze tedy předpokládat, že poté, co došlo k odstranění protiústavního stavu vymezeného v nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bude obecnými soudy aplikována opět doktrína speciality restitučních zákonů, která již nyní dopadá na všechny ostatní typy restitucí (resp. na osoby, které nebyly zahrnuty mezi osoby oprávněné). Pokud tedy bude existovat církevní subjekt, na nějž nebude dopadat některý z restitučních titulů dle nového zákona, resp. respektive jeho uspokojení bude bránit některá z výhrad v § 8, dle nějž nelze určité věci vydat ve veřejném zájmu, bude žaloba tohoto subjektu podaná podle obecných předpisů (vindikační, určovací) soudem pravděpodobně odmítnuta, a to se stejnou argumentací, s jakou jsou odmítány obecné žaloby všech ostatních osob, jimž nebyl zákonodárcem přiznán žádný restituční titul.

#### K písm. d)

K námitce, že majetek určený na humanitární účely se vydává pouze církvím, zatímco necírkevním subjektům nikoliv, v důsledku čehož dochází k diskriminaci různých vlastníků a k porušení práv nevěřících ve prospěch církví, lze odkázat na to, co je dále uvedeno k námitce, že dochází k diskriminaci ostatních právnických osob, které nemohly majetek restituovat.

#### K písm. e)

K námitce, že se podle zákona o půdě nevydával majetek právnickým osobám a církevní právnické osoby jsou jedinými právnickými osobami, kterým se majetek vydává, je třeba obecně uvést, že základní překážkou pro reálné zařazení právnických osob do okruhu oprávněných osob byl a je fakt jejich zániku bez právního nástupce po roce 1948, na rozdíl od osob fyzických. Pokud tedy právnické osoby v drtivé většině přestaly právně existovat, není subjektu, jemuž by mohla být zmírňována majetková křivda. Opětovné založení právnické osoby se stejným názvem, právní formou i eventuální vnitřní strukturou po roce 1989 nelze považovat za právní nástupnictví.

Pro církve a náboženské společnosti je charakteristické, a to na rozdíl od dalších právnických osob, obchodních společností apod., že trvají kontinuálně a je tedy zachována totožnost subjektu, jemuž byla způsobena majetková křivda, eventuálního právního nástupce a oprávněné osoby podle návrhu zákona o majetkovém vyrovnání. Tato skutečnost bude předmětem individuálního posouzení v případě každé vydávané věci. V dané souvislosti je možné odkázat zejména na závěry obsažené v nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 34/06 z 26.11.2007 k tzv. historickým církevním právnickým osobám.

Určení hranice mezi osobami oprávněnými a osobami, kterým podle zákona nárok nepřísluší, a otázka možné protiústavní nerovnosti již byly v minulosti předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu. Šlo přitom o případy, v nichž otázky rovnosti a diskriminace byly naopak zcela klíčové a kdy šlo o otázku ústavnosti podmínky státního občanství, přičemž otázka diskriminace osob jen na základě státního občanství je nepochybně otázkou mimořádného ústavněprávního významu.

Zákon o půdě ve svém § 4 odst. 1 stanoví, že „[o]právněnou osobou je státní občan České a Slovenské Federativní Republiky [...]“. Zákon o mimosoudní rehabilitaci v § 3 odst. 1 stanoví, že „[o]právněnou osobou je fyzická osoba [...], pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky“. Oproti tomu zákon č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd, uvedené omezení nemá. Ze zákona o půdě byla sice odstraněna podmínka trvalého pobytu na území republiky, a to nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/95, a totéž bylo učiněno ve vztahu k zákonu o mimosoudních rehabilitacích nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/94, ovšem podmínka státního občanství v obou zákonech zůstala.

K ústavní konformitě kritéria státního občanství se v kontextu tvrzené nerovnosti a diskriminace vyjadřoval Ústavní soud opakovaně, a to vždy negativně ve vztahu k nárokům osob, které měly být při přiznání restitučních nároků jiným oprávněným osobám protiústavně diskriminovány. V nálezů sp. zn. Pl. ÚS 33/96 posuzoval Ústavní soud návrh na zrušení části zákona o mimosoudních rehabilitacích, a to ustanovení § 3 odst. 1 ve slovech „pokud je státním občanem České a Slovenské Federativní Republiky.“ Návrh byl zamítnut, s tím že (kromě jiného) není v rozporu s principem rovnosti a nediskriminace podle čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž konstatoval (ve shodě s dřívější judikaturou), že „*rovnost občanů nelze chápat jako kategorií abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy*“ (Pl. ÚS 36/93). Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Hledisko první spatřuje přitom ve vyloučení libovůle. Hlediskem druhým při posuzování protiústavnosti právního předpisu, zakládajícího nerovnost, je tedy tímto založené dotčení některého ze základních práv a svobod.

V nálezů sp. zn. Pl. ÚS 24/98 ve věci návrhu na zrušení části zákona o půdě rovněž odkázal Ústavní soud na svou dosavadní judikaturu, podle níž „*je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytl méně výhod než jiné. Může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty. Takovou veřejnou hodnotou je nepochybně i princip právní jistoty, neboť zásahy do nově vzniklých právních poměrů by pokračujícími změnami signalizovaly i do budoucna stav trvající destabilizace, nehledě na vytváření prostoru pro nové a nové spory o právech již nabytých.*“

K písm. f)

K námitce, že pokud se na základě zákona vydával majetek právnickým osobám, šlo o vydávání na základě výčtového zákona, je třeba uvést, že tyto zákony byly vydány ještě před nálezy Ústavního soudu, které se vztahovaly k požadavku obecnosti právního předpisu.

V nálezu sp. zn. Pl. 55/2000 Ústavní soud uvedl, že „*k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví.*“.

V nálezu Pl. ÚS 12/02 Ústavní soud uvedl, že argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.

Otázkou vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02, ve kterém uvedl, že „*individuální regulaci obsaženou v právním předpisu, zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).*“.

Tzv. výčtový zákon by proto ve světle těchto nálezů byl s největší pravděpodobností rovněž zpochybněn z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem jakožto právní akt, který je zákonem jen podle formy, nikoliv však podle obsahu.

Další rizika tzv. výčtových zákonů plynoucí z možných chyb při identifikaci jednotlivých nemovitostí vyplývají z judikatury Ústavního soudu, ať už jde o rozhodnutí Pl. ÚS 32/94 z 2.3.1995 týkající se zákona č. 298/1990 Sb. a známé kauzy budovy Národního divadla, nebo rozhodnutí Pl. ÚS 7/2000 ze 4.7.2000 týkající se zákona č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, který ve své příloze obsahoval přehled nemovitého majetku, který se vrací Československému červenému kříži jako majetek, který mu byl odňat v období od 25. 2. 1948 do 31. 12.1989. Do tohoto majetku byla zahrnuta i nemovitost, jejímž vlastníkem v době nabytí účinnosti citovaného zákona nebyl stát, nýbrž město Plzeň, přičemž se zároveň nejednalo o nemovitost, která byla v rozhodném období odňata Československému červenému kříži, nýbrž městu Plzeň, které předmětný dům vlastnilo již od doby, kdy byl v roce 1933 postaven, a Československý červený kříž k němu měl pouze právo trvalého a bezplatného užívání. I k zařazení předmětné nemovitosti do přílohy zákona č. 126/1992 Sb. došlo omylem, neboť napadená část přílohy zákona je ve zjevném rozporu s ustanovením § 6 odst. 1 tohoto zákona.

Jak v případě zákona č. 298/1990 Sb., tak v případě zákona č. 126/1992 Sb. šlo přitom o poměrně stručné seznamy majetku v porovnání s tím původním majetkem církví, který se podle zákona č. 428/2012 Sb. bude vydávat oprávněným osobám. Riziko podobných chyb by proto bylo v tomto případě značně větší se všemi důsledky z toho plynoucími.

Pokud navíc navrhovatelé v jiné své námitce uvádějí, že církevní právnické osoby jsou jedinými právnickými osobami, u kterých dochází ke změně charakteru vlastnictví oproti období před jeho přechodem na stát, tak není jasné, v čem by byl z tohoto pohledu výčtový zákon lepší než



obecná právní úprava obsažená v zákoně č. 428/2012 Sb., neboť výsledkem obou takových právních úprav by byl vznik stejného vlastnického práva (podle stávající právní úpravy vlastnického práva) jednotlivých církevních právnických osob ke stejnému majetku a nikoliv návrat k právní úpravě vlastnického práva církevních právnických osob, která platila v době, kdy jim byly dané věci během rozhodného období odnímány.

Pokud by tomu snad mělo být tak, že by součástí tzv. výčtového zákona o přechodu věcí z vlastnictví státu do vlastnictví jednotlivých církví a církevních právnických osob měly být pouze věci, u kterých církve prokázají, že jim prokazatelně patřil, jak se uvádí v odst. 53 návrhu, pak není jasné, proč by v takovém případě bylo vůbec třeba k takovému kroku formy zákona, když by vlastně šlo o zakrytý převod státního majetku z vlastnictví státu do vlastnictví nestátního subjektu. Není ani jasné, jak, čím, tzn. jakými doklady, a komu, tzn. jakému státnímu orgánu (vládě? Parlamentu?), by v takovém případě církve a církevní právnické osoby prokazovaly, že tu kterou věc v minulosti vlastnily, a kdo by s konečnou platností rozhodoval o tom, že se ta která věc součástí výčtového zákona stane či nikoliv, a jak by měly církve a církevní právnické osoby možnost se bránit, pokud by měly za to, že své vlastnictví prokázaly, ale věc se součástí výčtového zákona přesto nestala.

#### K písm. g), h), i) a j)

V případě námitky, že restituce právnickým osobám byly výjimečné a k příkladům jednotlivých zákonů týkajících se restituce majetku právnických osob, lze opět odkázat na skutečnost, že základní překážkou pro zařazení právnických osob do okruhu oprávněných osob byla a je skutečnost jejich zániku bez právního nástupce po roce 1948, na rozdíl od osob fyzických.

Kromě toho lze dodat, že i zmíněné zákony týkající se jen určitých kategorií právnických osob (obce v případě zákona č. 172/1991 Sb.), či dokonce zcela konkrétních právnických osob (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, který stanovil, že majetková práva dobrovolných organizací, která jim byla odňata zákony č. 187/1949 Sb., č. 71/1952 Sb. a č. 68/1956 Sb., se navracejí dle stavu ke dni 31. března 1948 Československé obci sokolské a ostatním znovu vzniklým dobrovolným organizacím, které uplatní své nároky u právního nástupce organizace uvedené v § 2 zákona č. 68/1956 Sb. do 31. prosince 1991 nebo zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, který ve své příloze obsahoval přehled nemovitého majetku, který se vrací Československému červenému kříži jako majetek, který mu byl odňat v období od 25. 2. 1948 do 31. 12. 1989) by rovněž mohly být vnímány jako diskriminační vůči těm právnickým osobám, na které se žádný restituční zákon nevztahoval, pokud snad navrhovatelé vycházejí z toho, že existuje jakési obecné právo všech osob na restituci majetku, který jim byl odňat v období 1948-1989.

#### K písm. k)

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

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 několika desítkách let od aktu majetkové křivdy není restituce objektivně možná ani po faktické stránce (věci podléhají nevratným změnám či zániku), ani po stránce právní (bylo by absurdní požadovat v případě restitucí 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, a to i v případě církví a církevních právnických osob). 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 restituent má nyní jako vlastník oproti roku 1948 a období následujícímu mnohem silnější a kvalitativně tedy zcela jiné právní postavení, než tomu bylo kdykoliv v minulosti.

Vláda má k dispozici odborné právní expertízy k povaze katolického církevního majetku, které jsou dostupné na internetové stránce Ministerstva kultury<sup>1</sup>, a kdy žádná z nich nedovodila, že vlastníkem církevního majetku 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 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]. Na tom, že vlastníkem majetku byly v minulosti církve a církevní právnické osoby nic nepochybnily ani obecné soudy ani Ústavní soud. Pro vlastnické postavení církví v tomto ohledu zvláště není rozhodné, zda se v minulosti jednalo o právnické osoby veřejného či soukromého práva. Ústavní pořádek ČR v čl. 11 odst. 1 Listiny zdůrazňuje, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Ani Obecný zákoník občanský (1811) neznal různé druhy vlastnictví („církevní“, „veřejné a soukromé“ či „socialistické“ apod.). To neznamená, že pro určité kategorie vlastníků nemohla platit určitá veřejnoprávní omezení při nakládání s majetkem, což se týkalo např. obcí, na které však zákonem z r. 1991 přešel jejich tzv. historický majetek samozřejmě už bez takovýchto omezení, která vyplývala z tehdejší právní úpravy, součástí obecního zřízení z r. 1990 však už nebyla. I v tomto případě tedy nepochybně došlo ke změně charakteru vlastnictví po jeho přechodu na obce oproti období před jeho přechodem na stát.

#### K písm. l)

K námitce, že církevní právnické osoby jsou jedinými osobami, kterým se má vydávat majetek, i když neprokáží, že byly jeho vlastníky, ale že jim pouze příslušel, je třeba znovu uvést, že původní majetek církví a náboženských společností je v § 2 písm. a) definován jako věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty, včetně spoluvlastnických podílů a součástí a příslušenství věcí, které byly alespoň část rozhodného období ve vlastnictví nebo které příslušely registrovaným církvím a náboženským společnostem nebo vyjmenovaným právnickým osobám, přičemž pojem „vlastnictví“ se vztahuje k věcem, kdežto pojem „příslušely“ se vztahuje k majetkovým právům, protože majetková práva se jako ostatně jakákoliv práva nevlastní, nýbrž někomu přísluší.

<sup>1</sup> (<http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/majetkove-narovnani/default.htm>)

## K bodu 5.2. Prolomení hranice Února 1948

### K odst. 30

K námitce, že zákon prolamuje hranici 25. února 1948 tím, že poskytuje finanční náhrady za majetek, o němž není prokázáno, zda a kdy přešel na stát, je třeba uvést, že tato námitka obsahuje logický rozpor, neboť pokud není u určitého majetku prokázáno, zda a kdy přešel na stát, nelze současně jednoznačně tvrdit, že se poskytnutím náhrady prolamuje hranice 25. února 1948 – to by bylo možno tvrdit jen tehdy, pokud by se náhrada poskytovala za majetek, který prokazatelně přešel na stát před tímto datem, tak tomu ovšem není a finanční náhrada se vztahuje pouze k tzv. původnímu majetku podle § 2 písm. a) zákona, jak to vyplývá z § 16 odst. 2 písm. a).

Cílem zákona je napravit pouze ty křivdy, které byly na církvích a náboženských společnostech spáchány po 25. únoru 1948 a zákon v § 1 proto definuje tzv. rozhodné období jako období od 25. 2. 1948 – 1. 1. 1990. Kompenzují se podle něj proto pouze ty majetkové křivdy, které se církvím staly v tomto rozhodném období. Ve výčtu právních důvodů, kterými byly církvím způsobeny majetkové křivdy (§ 5 zákona), se nenachází ani předpisy vydané Josefem II., ani předpisy z období tzv. první republiky. Pro zvýšení jistoty bylo navíc do návrhu zákona včleněno výslovně ustanovení, že se nevydávají věci konfiskované na základě dekretů prezidenta republiky (§ 8 odst. 1 písm. h) zákona).

Zákon v § 5 písm. a) předpokládá vydání majetku, který byl církvím odebrán v rámci revize první pozemkové reformy podle zákona č. 142/1947 Sb. Není však pravda, že zařazení majetku, který podléhal revizi 1. pozemkové reformy, prolamuje hranice 25. února 1948. Pro vydání takového majetku musejí být splněny dvě podmínky, a sice

- a) stát se musel stát jeho vlastníkem až po 25. únoru 1948, a
- b) církvím za vyvlastněný majetek nebyla vyplacena žádná náhrada.

Zákon o revizi první pozemkové reformy byl přijat 11. července 1947, byl však realizován až po 25. únoru 1948. Prováděcí vládní nařízení č. 1/1948 Sb. nabylo účinnosti až v lednu 1948. Podle tohoto nařízení musela být vlastníkovu dána výpověď tak, aby půda mohla být převzata vždy k 1. březnu nebo 1. říjnu běžného roku. V § 23 odst. 1 vládního nařízení č. 1/1948 Sb., kterým se provádějí některá ustanovení zákona o revizi první pozemkové reformy bylo stanoveno, že výpověď z hospodaření na přejímaných nemovitostech podle § 12 náhradového zákona, tzn. zákona č. 329/1920 Sb.z.n. budiž dána aspoň tříměsíční, a to tak, aby převzetí půdy se mohlo uskutečnit buď ke dni 1. března nebo 1. října běžného roku, s tou výjimkou, že pro převzetí půdy ke dni 1. března 1948 stačí výpověď jednoměsíční.

První vyvlastnění podle zákona o revizi první pozemkové reformy se tak mohlo dít nejdříve k 1. březnu 1948. Pro přechod vlastnictví na stát bylo rozhodující až datum, kdy stát pozemky skutečně převzal, nikoli např. pouhá poznámka, že pozemky jsou podrobeny revizi pozemkové reformy. Tuto skutečnost výslovně potvrdil i zákon o půdě v § 32 odst. 2, kde stanovil, že za okamžik přechodu na stát nebo jinou právní osobu postupem podle zákona č. 142/1947 Sb. se považuje den faktického převzetí nemovitostí státem nebo jinou právní osobou. Za vyvlastněný majetek měla být podle § 7 zákona č. 142/1947 Sb. vyplacena náhrada. To se však v řadě případů nerespektovalo a protiprávně se vyvlastňovalo bez náhrady.

V případě fyzických osob se podle zákona o půdě rovněž vracel majetek, který jim byl odňat během revize první pozemkové reformy. Zákon o půdě obsahuje v § 6 písm. b) ustanovení, podle kterého se vracel majetek, který byl fyzickým osobám odňat bez náhrady podle zákona o revizi první pozemkové reformy. Stejně ustanovení je i v zákoně o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (§ 5 písm. a) tohoto zákona). Nikdo přitom nikdy netvrdil, že zákon o půdě prolomuje tímto ustanovením hranici 25. února 1948 a není jasné, na základě jakých argumentů by se mělo zcela stejné ustanovení obsažené v jiném zákoně náhle vykládat a aplikovat úplně jinak.

Rozhodné období je v § 1 zákona č. 428/2012 Sb. vymezeno od 25. února 1948 do 1. ledna 1990, a to stejně jako v dalších restitučních zákonech. Výklad navrhovatelů, který úpravu náhrady za nevydávané věci (§ 8) vyjímá z rozsahu § 1 a jím vymezeného rozhodného období, je zřejmě založen na předpokladu, že na naturální restituční ustanovení § 1 a jím vymezené rozhodné období dopadá, ovšem na finanční kompenzace se již ustanovení § 1 a jím vymezené rozhodné období nevztahuje.

Důsledkem takového výkladu by pak bylo, že finanční kompenzace za nevydávané věci by se nevztahovala na majetkové křivdy spadající do rozhodného období, nýbrž (zřejmě) na všechny majetkové křivdy vzniklé v historii bez časového omezení. Tím by se měly rozumět nejen majetkové křivdy vzniklé v období 1945 – 1947 na základě dekretů prezidenta republiky, ale i konfiskace majetku Německou říší po roce 1938, eventuální křivdy vzniklé pozemkovou reformou po roce 1919, zrušením řady klášterů císařem Josefem II. apod. Toto vynětí ustanovení § 8 a následně i § 15 a § 16 z dosahu vymezeného rozhodného období podle § 1 zákona tedy postrádá jakoukoliv logiku a není k němu důvodu.

Takový výklad je ostatně v rozporu i se samotným textem zákona, dle jehož § 16 odst. 2 písm. a) obsahuje smlouva o vypořádání ustanovení, že finanční náhradou jsou vypořádány nároky vůči majetku, „jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává.“ Z uvedeného neplyne nic jiného, než že finanční kompenzace se týká nevydáváných věcí, které jinak spadají do rozhodného období, a nikoliv že by se týkala jakýchkoliv věcí vyvlastněných mimo rozhodné období, tedy před 25. 2. 1948.

Vymezení rozhodného období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 dle § 1 návrhu a účel zákona, kterým je zmírnění některých křivd v rozhodném období, se vztahuje na všechna ustanovení zákona a představuje tak interpretační vodítko i pro výklad § 15 a § 16 týkajících se finanční náhrady. Bylo by proti explicitně formulovanému účelu zákona některá ustanovení, zejména výluky z vydání věci dle § 8 návrhu, z celkové koncepce zákona vyjímát a interpretovat zcela izolovaně.

### K bodu 5.3 Benešovy dekrety

Nelze souhlasit s tím, že zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi ohrožuje platnost a výsledky Benešových dekretů (správně dekretů prezidenta republiky), když je v § 8 odst. 1 písm. h) jmenuje jako předpisy, na které se vyrovnání nevztahuje, a obsahově tak připouští, že by mohly být zdrojem bezpráví, a ohrožuje tak samotný základ státu.

Ustanovení o tom, že věc nelze vydat v případě, že jde o věc konfiskovanou na základě dekretu prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, nebo dekretu

prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, bylo do zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi doplněno právě proto, aby na základě tohoto zákona k žádnému zpochybňování platnosti a důsledků těchto dekretů dojít nemohlo. Je tedy paradoxní, když se nyní toto ustanovení vykládá jako ustanovení zpochybňující platnost a důsledky dekretů prezidenta republiky.

V kontextu se zákonem o půdě, který žádné podobné ustanovení neobsahoval a neobsahuje a přitom na jeho základě od r. 1991 nikdy ke zpochybnění dekretů prezidenta republiky a jejich důsledků nedošlo, šlo přitom o obavy neodůvodněné, neboť není jasné, na základě jakých právních argumentů by se mělo v případě zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi postupovat jinak, než jak se více než 20 let postupovalo podle zákona o půdě, když v obou případech je rozhodné období vymezeno shodně, tzn. jako období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990.

Není tak ani jasné, jak by mohl § 8 odst. 1 písm. h) či jakékoliv jiné ustanovení zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi ohrozit samotný základ státu a z jakých důvodů pokládají vůbec navrhovatelé právě dekret prezidenta republiky č. 12/1945 Sb., o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa, a dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a Fondech národní obnovy, za základ státu.

#### K bodu 5.4. Vytváření církevního majetku

Tato část návrhu nemá podle názoru vlády pro posouzení ústavnosti zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi žádný význam.

Vláda nicméně znovu zdůrazňuje, že má k dispozici odborné právní expertízy k povaze katolického církevního majetku, které jsou dostupné na internetové stránce Ministerstva kultury<sup>2</sup>, kdy žádná z nich nedovodila, že vlastníkem církevního majetku k rozhodnému datu (ani přiměřeném období dříve) měl být stát a nikoliv církve a církevní právnické osoby [K problematice vlastnictví katolické církve a restitucí církevního majetku (Masarykova univerzita v Brně); Posouzení otázky církevního vlastnictví (Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická); Odborný posudek (Ústav státu a práva 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 těchto závěrech nic nezpochybnily ani obecné soudy ani Ústavní soud. Pro vlastnické postavení církví v tomto ohledu zvláště není rozhodné, zda se jednalo o právnické osoby veřejného či soukromého práva. 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 zákonu občanského (1811) právo neznalo různé druhy vlastnictví („církevní“, „veřejné a soukromé“ či „socialistické“ apod.).

Ostatně samotný § 29 zákona č. 229/1991 Sb. výslovně mluvil o majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, a v § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb. se mluvilo o majetku, který na stát přešel po 25. únoru 1948 z vlastnictví církví, řádů a kongregací a náboženských společností. Pokud by tyto subjekty vlastníky majetku nebyly, byla by tato ustanovení prázdnou množinou a neexistovala by už od r. 1991 žádná překážka pro nakládání s tímto majetkem ze strany státu, obcí a dalších subjektů. Pokud by tomu tak skutečně bylo, je zarážející, že s tímto

---

<sup>2</sup> <http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/default.htm>

argumentem, tzn. že církve, řády, kongregace a náboženské společnosti v minulosti nic nevlastnily, nikdo nepřišel dříve, aby se umožnilo s blokováním majetkem nakládat s poukazem na to, že zmíněná ustanovení vlastně žádný majetek neblokuje, neboť šlo vždy o majetek státu.

#### K bodu 5.5. Cenzura

Ani tato část návrhu nemá podle názoru vlády pro posouzení ústavnosti zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi žádný význam. Nelze každopádně souhlasit s tím, že by státní orgány prováděly v souvislosti s projednáváním návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (či v jakékoliv jiné souvislosti) jakoukoliv cenzuru.

#### K bodu 5.6. K povinnosti restituovat

Nelze souhlasit s tím, že před přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi neexistovala žádná povinnost cokoliv církevním právnickým osobám restituovat či se s nimi nějak vypořádávat.

Řada nálezů a usnesení Ústavního soudu identifikovala na straně církevních právnických osob s odkazem na § 29 zákona o půdě tzv. legitimní očekávání. Jde především o nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (č. 242/2010 Sb.), judikaturu předchozí (zrekapitulovanou v bodech 18 až 21 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07) a judikaturu následnou (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).

Už v nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 Ústavní soud poprvé výslovně konstatoval, že „stát ... 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.“

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 už Ústavní soud konstatoval, 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.

Ve stanovisku Pl. ÚS-st. 22/05, ve kterém se ve vztahu k historickému církevnímu majetku zabýval otázkou možnosti aplikace obecných předpisů za situace, kdy se jedná o obnovení vlastnického práva subjektů, které byly svého vlastnického práva zbaveny za okolností, které jsou jinak za vymezených podmínek zohledněny v tzv. restitučních zákonech, Ústavní soud uvedl, že restituční zákony z důvodu své speciality představují, jsou-li splněny subjektové a věcné předpoklady pro jejich aplikaci, překážku užití obecných právních předpisů. K vlastnické obnově lze v takovém případě užit pouze ty nástroje, jež jsou upraveny v restitučním zákoně, přičemž zákon č. 298/1990 Sb. je restitučním předpisem a že je pouze věcí zákonodárce, jak dořeší zmiňované vztahy přijetím dalšího zákona. Kasuistické řešení této otázky formou jednotlivých soudních rozhodnutí v konkrétních případech by bylo natolik aktivistickým řešením, že by ve svých důsledcích vedlo k tomu, že by moc soudní převzala aktivitu, která jinak v rámci dělby moci přísluší pouze moci zákonodárné. V tomto stanovisku Ústavní soud rovněž uvedl, že se lze ztotožnit s názorem, že zákon č. 298/1990 Sb. měl

povahu provizoria a při jeho přijímání bylo všeobecně předpokládáno, že dojde k přijetí obecného restitučního předpisu, týkajícího se církevního majetku.

Na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 navazovala řada rozhodnutí, která reprodukovala jeho závěry, jako 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 10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007; 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.

Posun této judikatorní linie s ohledem na nečinnost zákonodárce předznamenal náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009, kterým bylo ústavní stížnosti církevní právnické osoby nyní opět vyhověno s odůvodněním, že zákonodárce za dobu 17 let příslušný zákon nepřijal a další vyčkávání již nepřiměřeně a protiústavně zasahuje do základních práv církevních subjektů a 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 náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

V klíčovém náleží sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 242/2010 Sb.), Ústavní soud zamítl návrh na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku a současně konstatoval, 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.

V náleží sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 Ústavní soud opět vyhověl ústavní stížnosti církevní právnické osoby a uvedl, že „od přijetí ustanovení § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) již uběhlo více než 20 let ... I lhůtu, označenou náleží 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 náleží sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (č. 318/2009 Sb.)].“ Ústavní soud dále konstatoval, že soudy jsou povinny za takové situace pojmát žalobu církevní právnické osoby jako „žalobu svého druhu (blíží 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.

Rovněž v nálezu sp. zn. II. ÚS 3120/10 ze dne 29. 8. 2012 Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti církevní právnické osoby ve věci nároků vztahujících se k historickému církevnímu majetku a uvedl, že je v odlišné situaci, než v jaké byl v době vydání citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 neboť „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. Ústavnímu soudu 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 ve stádiu, kdy Poslaneckou sněmovnou schválený restituční zákon byl Senátem zamítnut a vrácen Poslanecké sněmovně, vzhledem k běhu času (provizorní právní stav trvá přes závazek státu více než 21 let) a dosud nedokončenému legislativnímu procesu, jehož výsledek ostatně ani nelze v současné době předjímat, musí Ústavní soud postupovat v nyní projednávané věci v intencích již zmiňovaného stanoviska Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 22/05, jakož i zde připomínaného nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09. Jiný postup Ústavního soudu by mohl vést k dalšímu prodlužování provizorního ústavně nekonformního právního stavu.“.

Ve světle této judikatury tak není možné tvrdit, že před přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi neexistovala žádná povinnost státu cokoliv církevním právnickým osobám restituovat či se s nimi nějak vypořádávat. Vláda přitom nikdy ve prospěch přijetí tohoto zákona neargumentovala Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a také důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona se dovolávala výlučně norem ústavního pořádku a výše citovaných judikátů Ústavního soudu, takže odkazy na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ze kterých plyne, že tento soud nemůže posuzovat právnost aktů, ke kterým došlo předtím, než ten který stát k této úmluvě přistoupil, nejsou relevantní. Legitimní očekávání církví a církevních právnických osob se podle citované judikatury Ústavního soudu odvíjelo především od § 29 zákona o půdě z r. 1991.

#### K bodu 5.7 Pokračování v útisku českého národa zákonodárcem prosazujícím zájmy cizí moci

K námitce, že zákon nezbavuje stát hrozby, že přes vyplacení finanční náhrady bude muset řešit otázky dalších žalob z řad církevních právnických osob, které nebudou odškodněné vydáním nemovitostí, je třeba uvést, že případné žaloby církevních právnických osob, které by měly zato, že nebyly tímto způsobem odškodněny, jsou vyloučeny jednak na základě dohod uzavíraných podle § 16 zákona č. 428/2012 Sb., které obsahují výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky té které církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává, vypořádány.

Dále je třeba vycházet z toho, že soudní ochrana individuálním nárokům církevních subjektů byla dosud poskytovaná v situaci, kdy existovala protiústavní (viz nález Pl.ÚS 9/07) mezera v právu, kterou byly obecné soudy povinny vyplnit (např. nález sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009; nález sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011). V okamžiku, kdy byl v § 29 zákona o půdě



předpokládaný zákon, jímž bude vypořádán historický majetek církví, přijat, stal se tento zákon součástí tzv. restitučního zákonodárství.

Judikatura Ústavního soudu je přitom kontinuálně založena na stanovisku, že přijetím restitučních zákonů „je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným.“ (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005).

Toto stanovisko se prolíná mnoha judikáty Ústavního soudu a lze jej považovat za již ustálený princip, který je aplikován na všechny osoby, jejichž nároky, ať už z hlediska osobního či časového, nebyly zahrnuty do restitučních zákonů. Pokud osoba uplatní majetkový nárok mimo restituční předpisy, nemůže být s žalobou úspěšná, protože „Ústavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci a nikoliv Ústavnímu soudu.“ (nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006).

Nelze souhlasit s argumentem, že největší konečný benefit z majetkového vyrovnání bude mít Vatikán. Vlastníkem majetku vydaného církevním právníckým osobám se nestane Vatikán. Zákon o církevních restitucích se týká církevních právníckých osob, které tvoří celkem 17 církví, z nichž katolickou církev reprezentují Církev římskokatolická a Církev řeckokatolická. Zbýlých 15 církví nemá na Vatikán (podle mezinárodního práva je přesnější výraz Svátý stolec) žádnou vazbu a zákon se o něm také nikde nezmiňuje. U církví římskokatolické a řeckokatolické bude majetek vrácen pouze konkrétním církevním subjektům (tj. farnostem, biskupstvím, řádům, charitám apod.), nikoli Církvi římskokatolické, která jako právnícká osoba v minulosti nic nevlastnila, a tím méně Vatikánu. Pokud jde o kanonické právo, je nutné zdůraznit, že se jedná o vnitrocírkevní předpisy, nikoli o právní předpisy. Česká republika se řídí českým právním řádem, nikoli kanonickým právem. Z hlediska právního řádu bude proto vlastníkem konkrétní farnost, konkrétní řád, konkrétní charita.

#### K bodu 5.8 Vydání majetku nevlastníkovi

V této části návrhu se pouze opakují argumenty uvedené už v předchozích částech návrhu a platí tedy to, co k nim bylo uvedeno výše.

#### K bodu 5.9 K náhradám a k bodu 5.10 K velikosti znárodněného majetku

##### **Rozsah původního církevního majetku**

Rozsah původního církevního majetku, který byl zestátněn v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, byl určen následujícím způsobem.

Církevní komise sdružující představitele církví a náboženských společností předložila vládní komisi pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi souhrnný seznam výměr původního církevního majetku s rozdělením na jednotlivé druhy pozemků (lesní půda, zahrady,

rybníky atd.). Tento seznam byl zpracován na základě pozemkových knih a je uveřejněn na internetových stránkách Ministerstva kultury.<sup>3</sup>

Předložené údaje byly následně Ministerstvem kultury prověřovány.

- 1) Hodnověrnost databáze, ze které vycházel seznam předložený Církevní komisí, byla prověřena nezávislou poradenskou firmou Ernst & Young.
- 2) Byly získány údaje od dotčených státních institucí a podniků (Pozemkový fond ČR a Lesy ČR, s.p.) o rozloze původního církevního majetku, se kterým hospodaří (přílohy č. 1 a 2).
- 3) Byly přezkoumány dostupné archivní materiály k rozsahu církevního majetku. V důsledku povodní z roku 2002 nyní nejsou k dispozici údaje o původním církevním majetku z období revize první pozemkové reformy. Byly proto využity údaje vztahující se k provedení 1. pozemkové reformy, a to i vzhledem ke kvalitě, kterou úředníci v období 1. republiky oproti období po II. světové válce odváděli. Vycházelo se z publikace [Předběžné výsledky československé pozemkové reformy](#) (autor – J. Voženílek – tehdejší prezident Státního pozemkového úřadu) vydané v roce 1932. Dále byly prověřovány i údaje o průběhu pozemkové reformy na jednotlivých církevních velkostatkách v pozdějších letech, které lze dohledat v Národním archivu.

Rozsah původního majetku církví a náboženských společností byl takto určen na **261 tis. ha**.

Z toho:

- lesní půda 181 326 ha
- zemědělská půda 72 202 ha
- vodní plochy 3 611 ha
- zastavěné plochy 600 ha
- ostatní plochy 3 894 ha.

Do tohoto rozsahu není započítán majetek, který církve a náboženské společnosti již nyní vlastní. V takto určeném rozsahu tudíž není obsažen ani majetek, který byl církevním subjektům vrácen podle zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb., nebo tzv. exekutivní cestou v letech 1996 až 1998.

Návrhy na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. zpochybňují takto stanovený rozsah historického církevního majetku uvedením údaje o církevním majetku, který byl přihlášen k první pozemkové reformě – cca 234 tis. ha veškeré půdy. K tomu je však nezbytné dodat, že první pozemková reforma se vztahovala pouze na velkostatky se zemědělskou půdou nad 150 ha nebo veškerou půdou nad 250 ha. Církevní statky s menší výměrou, např. pozemky farností, menší statky řádů a kongregací v těchto číslech zahrnuté nejsou. Dále zde chybí církevní majetek nabytý v druhé polovině 30. let nákupem, dary a dědictvími (např. viz příloha č. 3), který nebyl přihlášen do první pozemkové reformy jako církevní. Rovněž jakékoliv údaje o majetku přihlášeném k revizi první pozemkové reformy neobsahují statky s menší výměrou, na které se revize první pozemkové reformy nevztahovala

<sup>3</sup> <http://www.mkcr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/rozsah-puvodniho-cirkevniho-majetku-123124>

(hranice byla 50 ha, resp. 30 ha), což se vedle farního majetku týká i majetku nekatolických církví a náboženských společností. Z dat poskytnutých Pozemkovým fondem ČR a Lesy ČR, s.p. vyplývá, že pouze tyto dvě instituce obhospodařovaly v roce 2011 cca 200 tis. ha původního církevního majetku. Značná část původního církevního majetku se přitom dále nachází ve vojenských újezdech, v národních parcích a ve vlastnictví obcí, krajů a fyzických a právnických osob.

### **Hodnota původního církevního majetku**

Hodnota původního církevního majetku byla počítána podle tržních cen tak, aby představovala spravedlivou hodnotu majetku, který byl církvím a náboženským společnostem v minulosti protiprávně odebrán a se kterým v důsledku toho nemohly nakládat a mít z něj užítky, a to i více než dvacet let od přijetí tzv. blokačních paragrafů (§ 29 zákona o půdě a § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb.), které předpokládaly přijetí zákona o vypořádání majetku, jehož původními vlastníky byly církve, řády, kongregace a náboženské společnosti.

Pro stanovení hodnoty původního církevního majetku byla zvažována **možnost ocenění podle jednotlivých položek původního církevního majetku (výčtová metoda)**. Tento způsob byl však nakonec odmítnut.

Vytvoření položkového seznamu původního církevního majetku by vyžadovalo zmapování informací z různých zdrojů – pozemkové knihy, mapové podklady, parcelní protokoly, archivní doklady, což by představovalo značné časové nároky a vedle toho rovněž nezanedbatelné nároky finanční. Rovněž nelze vyloučit, že by takto vytvořené seznamy byly zatíženy značnými chybami.

V případě pozemků, zejména zemědělských, by bylo z důvodů změn v půdní držbě třeba provést orientační srovnání popisných informací o parcelách dřívějších pozemkových evidencí se stavem parcel katastru (srovnávací sestavení parcel), popř. dokument, z něhož bude zřejmé, do které ze stávajících parcel původní pozemek nebo jeho část zasahuje.

Značný objem prací by pak představovalo samotné ocenění majetku na základě vyhotovených seznamů, které by muselo být provedeno na základě znaleckých posudků (náklady na jeden znalecký posudek se pohybují mezi 8 -20 tis. Kč). Časově náročné by bylo rovněž ocenění pozemků, kterému by musela předcházet jejich identifikace na současný stav (náklady na geometrické plány se pohybují v rozmezí 10 - 50 tis. Kč). Odhad počtu položek původního církevního majetku je přitom cca 100 tis.

Výčtová metoda přitom nebyla zvolena už ve srovnatelných restitučních předpisech, jako je zákon o půdě nebo zákon o mimosoudních rehabilitacích.

Vzhledem k výše uvedenému byl proto pro stanovení hodnoty původního církevního majetku zvolen jiný postup vycházející ze stanovení průměrných cen pro jednotlivé segmenty majetku. Takový postup byl možný, jelikož charakteristickým rysem původního církevního majetku je, že jeho rozmístění po území České republiky je prakticky rovnoměrné. Dále je možné říci, že v rámci jednotlivých katastrálních území byl tento zemědělský majetek rozmístěn zcela náhodně, nelze vysledovat žádné systematické pravidlo, které by jeho polohu definovalo.

### **Ocenění zemědělské půdy**

Zemědělská půda je pro účely tohoto ocenění definována jako souhrn obdělávané půdy (kultura orná půda, chmelnice, vinice a trvalý travní porost) a kultur „zahrada“ a „sad“. Míní se zde původní zemědělská půda, tedy stav podle roku 1948.

U zemědělské půdy došlo od roku 1948 k velkým změnám. V řadě případů se zemědělská půda dostala do intravilánů měst a její cena je tak mnohem vyšší než cena obdělávané půdy mimo intravilán nebo ve venkovských oblastech. Například původně zemědělské pozemky Řádu křížovníků s červenou hvězdou v Praze Ďáblicích byly změněny na stavební pozemky a dnes mají hodnotu desítek miliónů Kč. Aplikovat zde např. úřední ceny z roku 1991 by bylo zjevně nespravedlivé.

I tyto změny jsou v ocenění zemědělské půdy zachyceny, z toho důvodu je průměrná cena zemědělské půdy vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy.

Hodnota takto určené zemědělské půdy závisí na:

- bonitě,
- poloze v rámci ČR,
- pozici v rámci katastru.

V rámci použité metodiky jsou první dva faktory zahrnuty do průměrných cen zemědělské půdy, ať již v závislosti na průměrné bonitě, tak i na vazbě na proměnnou cenovou hladinu v rámci ČR.

Poloha v rámci katastru ovlivňuje hodnotu zemědělské půdy podstatně zejména s ohledem na její umístění vůči intravilánu, přičemž pozemky s kulturou „zahrada“ a „sad“ se většinou nacházejí uvnitř zastavěné oblasti. Vyšší hodnotu než ostatní zemědělské pozemky pak mají též ty z nich, které se přimykají k souvisle zastavěné oblasti (možnost rozvoje obce, napojení na sítě, dostupnost atd.).

Pro výpočet hodnoty zemědělské půdy byla tato půda rozdělena do tří částí.

**a) Půda kultury zahrada a sad, která se nachází v intravilánu.**

Cena pozemků kultury zahrada určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen zahrada/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,4 a je také takto použit. V praxi se cena zahrad blíží více cenám stavebních parcel.

Cena pozemků kultury sad určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny kultury sad pro jednotlivé oblasti (kraje). Vzhledem k běžné velikosti sadů je použita jednotková cena z rozsahu velikosti jednotlivého pozemku do 1 ha.

**b) Půda třídy A** - část zemědělské půdy, která spadá do obdělávané půdy a přimyká se k souvisle zastavěné oblasti (obdělávaná půda třída A). Do kategorie A jsou zařazeny pozemky v blízkosti zástavby, kde se předpokládá její další rozšíření, a jsou v dostupnosti inženýrských sítí. Podíl obdělávané půdy třídy A na celkové obdělávané půdě je určen na základě odhadu podílu této třídy v různě zastavěných katastrálních území, dle speciálního algoritmu (za použití výseče či celé soustředné kružnice na základě zastavěnosti daného katastrálního území – příloha č. 4) na 4,27 % obdělávané půdy.

Cena určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen rozvoj/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,3 a je také takto použit.

- c) Půda třídy B** - část zemědělské půdy, do které spadá zbytek obdělávané půdy v katastru a jejíž hodnota je dána zejména bonitou a polohou v rámci ČR. V kategorii B jsou pozemky v tzv. volné krajině, kde se urbanistický rozvoj nepředpokládá.

Cena určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny orné půdy pro jednotlivé oblasti (kraje) v kategorii 1-5 ha. Použití průměrných hodnot z tohoto intervalu je pro objektivní stanovení hodnoty nezbytné, průměrná cena při prodeji větších celků je nereprezentativní v důsledku realizace rozsáhlých prodejů půdy Pozemkovým fondem v netržním režimu.

Jsou-li známy plochy jednotlivých typů zemědělské půdy (zahrada, sad, obdělávaná půda třídy A, obdělávaná půda třídy B), je možno jim přiřadit i jejich hodnotu v závislosti na jednotkových cenách.

Zprůměrováním cen výše uvedených druhů pozemků za celou Českou republiku se došlo k průměrné ceně zemědělské půdy v ČR ve výši **444 827 Kč/ha**. Vzhledem k tomuto postupu, kdy je do průměru započítána např. cena zahrad u budovy bývalého Arcibiskupského gymnázia v Bubenči, která se pohybuje v 10 000 Kč za m<sup>2</sup>, je výsledná cena vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy na venkově, kde se zemědělská půda nejvíce prodává.

### Ocenění lesní půdy v rámci ČR

Cena lesní půdy včetně porostů byla stanovena na základě Zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky – stav k 31.12.2000, kterou vydalo Ministerstvo zemědělství (viz příloha č. 5). Vychází z průměrné hodnoty lesních pozemků (31 200 Kč/ha) a z průměrné věcné hodnoty lesních porostů (bez holin) (274 000 Kč/ha). Opět se zde míní původní lesní půda, tedy stav podle roku 1948.

Při reálném předpokladu existence až 10 % holin vychází výsledná průměrná hodnota takto:

průměrná hodnota pozemku	31 200
průměrná hodnota porostu	0,9*274 000 = 246 600

**CELKEM 277 800 Kč/ha**

### Ocenění vodních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota vodní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **200 000 Kč/ha**.

### Ocenění zastavěných ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota zastavěné plochy byla stanovena na základě vyčíslení celkových výměr zastavěných ploch po krajích s jejich jednotkovým oceněním stanoveným na základě Přehledu cen stavebních pozemků v krajích ČR vydaném v měsíčníku REALIT 7/2007 na **11 067 763 Kč/ha**.

### Ocenění budov v rámci ČR

Ocenění budov vychází z

a) analýzy zastavěných ploch. Výsledkem analýzy je zjištění koeficientu průměrného pokrytí stavbou v rámci kultury „zastavěná plocha a nádvoří“. Analýza byla Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním provedena na reprezentativním vzorku 2696 katastrálních území rozmístěných ve všech krajích. Z uvedeného podkladu vychází průměrná zastavěnost 0,6045, medián 0,5409. Pro výpočet zastavěné plochy použité k vyčíslení hodnoty budov byl použit medián tohoto koeficientu. Tato skutečnost vyjadřuje základní charakteristiku ohodnocovaného majetku, tj. že se jedná o majetek „zemědělský“, nacházející se v spíše v menších sídlech s vysokým výskytem,

b) odborným odhadem stanovené hodnoty 1m<sup>2</sup> skutečně zastavěné plochy.

- Pro stavby převážně venkovského typu (hospodářské dvory, event. přízemní obytné budovy) je hodnota stanovena odborným odhadem na **12 500 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.
- Pro stavby, které byly ve vlastnictví ženských řádů a nekatolických církví a které nebyly určeny k zemědělství a byly ve většině případů vícepodlažní je stanovena odborným odhadem hodnota na **25 000 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.

V obou případech takto stanovená cena zahrnuje i cenu movitých věcí umístěných v budovách.

### Ocenění ostatních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota ostatní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **300 000 Kč/ha**.

### Přehled ocenění původního církevního majetku

	Výměra (ha)	Cena za m <sup>2</sup> (Kč)	Výsledná cena (mld. Kč)
<b>Lesní půda</b>	<b>181326</b>	27,74	<b>50,3</b>
<b>Zemědělská půda</b>	<b>72202</b>	44,48	<b>32,1</b>
<b>Vodní plochy</b>	<b>3611</b>	20,00	<b>0,7</b>
<b>Zastavěné plochy</b>	<b>600</b>	1106,78	<b>6,6</b>
<b>Ostatní plochy</b>	<b>3894</b>	30,00	<b>1,2</b>
<b>Budovy</b>	324		<b>43,8</b>
<b>Celkem</b>			<b>134,7</b>

V rámci jednání vládní komise pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi byla výsledná hodnota původního církevního majetku snížena na 134 mld. Kč.

Výpočet hodnoty původního církevního majetku byl prověřen společností Ernst & Young se závěrem, že „*Statistický algoritmus, využívající průměrné ceny, je racionální vzhledem k*

*nedokonalosti podkladových i tržních dat za podmínek omezeného času pro zpracování ocenění majetku.“*

## **STANOVENÍ VÝŠE FINANČNÍ NÁHRADY**

Finanční náhrada je stanovena jako paušální. Její hodnota by měla odpovídat hodnotě původního církevního majetku, který nemůže být vydán, protože nesplňuje podmínky stanovené pro vydání podle § 4 až 7 zákona č. 428/2012 Sb.

Při výpočtu finanční náhrady se postupovalo tak, že se od celkové hodnoty původního církevního majetku (134 mld. Kč) odečetla hodnota původního církevního majetku, který mohou vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p..

Při stanovení hodnoty majetku, který může být vydán Pozemkovým fondem ČR (dnes Státním pozemkovým úřadem) a Lesy ČR, s.p., byl použit stejný způsob ocenění jako při stanovení hodnoty původního církevního majetku.

Hodnota původního církevního majetku ve správě Pozemkového fondu ČR (dnes Státní pozemkový úřad) ke dni 1. 5. 2011:

30 832 245 973 Kč.

Hodnota původního církevního majetku, se kterým hospodařily Lesy ČR, s.p. ke dni 28. 2. 2011:

43 864 880 704 Kč.

Celková hodnota původního církevního majetku, který mohou vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p. = 74 697 126 676 Kč. Pro účely stanovení finanční náhrady byla tato suma zaokrouhlena na 75 mld. Kč.

Rozdíl mezi hodnotou původního církevního majetku a hodnotou původního církevního majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p., pak činí částku finanční náhrady, tj. 59 mld. Kč.

K námitce stěžovatelů, že při stanovení výše finanční náhrady nebyly vzaty do úvahy náhrady zaplacené oprávněným osobám při odnětí majetku při revizi první pozemkové reformy (zákon č. 142/1947 Sb.) a při nové pozemkové reformě (zákon č. 46/1948 Sb.), je nutné uvést, že z historických pramenů (příloha č. 6) vyplývá, že při těchto reformách byla státem obecně uplatňována „politika zatlačování kapitalistických živlů na vesnici“, a nebyly tak poskytnuty žádné finanční náhrady.

Pokud jde o požadavek na odečtení výdajů státu poskytnutých státem podle zákona č. 218/1949 Sb., lze kromě toho, což už bylo výše uvedeno k právní neopodstatněnosti takového požadavku, uvést, že byla k tomuto tématu v roce 2008 Dočasnou komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi zadána studie Národohospodářské fakultě VŠE (příloha č. 7). Podle této studie činí kvalifikovaný odhad výdajů státu na církve v letech 1948-2007 60,6 mld. Kč (v cenách roku 2007). Zároveň však podle této studie činí kvalifikovaný odhad výnosů z majetku, který byl státem po roce 1948 odejmut církvím a náboženským organizacím, a to za období 1948 – 2007, celkem 141,4 mld. Kč (v cenách roku 2007).

### **Určení příjemců finanční náhrady**

Výše finanční náhrady reprezentuje hodnotu původního církevního majetku, který nebude církvím vrácen. Tuto hodnotu stát vydá církvím v peněžní formě k realizaci obou účelů zákona č. 428/2012 Sb. uvedených v § 1, tj. zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společenstvem v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.

Majetkové vztahy existují mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, kterým vzniklo (v duchu výše citované judikatury Ústavního soudu) legitimní očekávání na vypořádání jejich původního majetku, a rovněž mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, jimž bylo přiznáno zvláštní právo na financování ze státního rozpočtu, které zákon č. 428/2012 Sb. zrušil. Obě skupiny církví a náboženských společností byly zařazeny mezi dotčené církve a náboženské společnosti podle § 15 odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s tím, že se tyto skupiny zčásti překrývají. Finanční náhrada slouží nejen ke kompenzaci za nevydávaný původní církevní majetek, ale i k realizaci finanční odluky, která byla schválena všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi.

Při rozdělení finanční náhrady mezi jednotlivé církve a náboženské společnosti byla před direktivním určením částek státem dána přednost variantě nabídnout dotčeným církvím a náboženským společenstvem, aby bylo rozdělení provedeno na základě jejich vzájemné dohody. Vycházelo se z premisy, že samotné církve a náboženské společnosti mají nejlepší přehled jak o křivdách, které jim komunistický režim způsobil, tak o svých současných hospodářských potřebách. Pokud by nebyla dosažena jednomyslná shoda na rozdělení finanční náhrady, stát by částky stanovil sám. Dohoda však mezi všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi byla uzavřena (příloha č. 8), a částky uvedené v § 15 odst. 2 tuto dohodu respektují.

Platí, že celková částka finanční náhrady (59 mld.) není navýšena o platby směřující k realizaci finanční odluky. Prakticky to tedy vypadá tak, že církvím, kterým nebyly v rozhodném období způsobeny majetkové křivdy, je poskytována finanční náhrada z hodnoty původního majetku Církve římskokatolické (podíl Církve římskokatolické na hodnotě původního církevního majetku je cca 98 %, avšak podíl Církve římskokatolické na finanční náhradě je pouze 80 %). Toto řešení umožňuje, aby mohl být realizován jeden z cílů zákona č. 428/2012 Sb., tedy finanční odluha se všemi dosud státem financovanými církvemi a náboženskými společnostmi. Pokud



by podíly jednotlivých církví a náboženských společností měly striktně odpovídat způsobeným majetkovým křivdám, neměly by nekatolické církve a náboženské společnosti dostatek finančních zdrojů k důstojnému přežití.

### **Příspěvek na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností**

Příspěvek na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností (dále jen „příspěvek“) je součástí majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon č. 428/2012 Sb. ruší oprávnění k výkonu zvláštního práva na financování podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností v zákoně č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů

(zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 428/2012 Sb. rovněž ruší zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, který finanční zabezpečení církví a náboženských společností upravoval.

Podle zákona č. 218/1949 Sb. stát poskytoval těm registrovaným církvím a náboženským společnostem, kterým bylo přiznáno příslušné oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., úhradu osobních požitků duchovních, kteří působí jako zaměstnanci církví a náboženských společností a úhradu věcných nákladů spojených s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou. Dotčená církev a náboženská společnost tudíž měla vůči státu nárok, aby každému jejímu duchovnímu byl státem poskytován plat.

Příjmy podle zákona č. 218/1949 Sb. byly pro fungování 17 církví a náboženských společností, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., esenciální, bez nich by nemohly fungovat jak ve své ryze kultové činnosti, tak ve své službě bližnímu, která je podstatnou částí poslání většiny dotčených církví a náboženských společností. Většina z dotčených církví a náboženských společností přitom byla masivně odkázána na státní financování již od účinnosti zákona č. 218/1949 Sb., nehledě na to, že řada z nich dostávala určitou formu státní podpory i dříve (kongruové a dotační církve). Význam této státní finanční podpory pro činnost dotčených církví a náboženských společností byl ostatně takový, že ohrožoval i samotný princip nezávislosti církví a náboženských společností na státu garantovaný v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jak shledal Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010.

Zrušení systému hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností k 1. lednu 2013 znamená výpadek příjmu, který podstatným způsobem ovlivňuje působení dotčených církví a náboženských společností. Podle zákona č. 428/2012 Sb. jsou sice dotčeným církvím a náboženským společnostem poskytovány roční splátky finanční náhrady, ty však nejsou s to příjem z hospodářského zabezpečení nahradit. S výjimkou Církve římskokatolické a Luterské evangelické církve a. v. v České republice jsou roční splátky finanční náhrady u ostatních dotčených církví a náboženských společností nižší než částky, které jim byly dosud ročně poskytovány podle zákona č. 218/1949 Sb. (příloha č. 9). Ačkoliv cílem zákona č. 428/2012 Sb. je odstranit finanční vazbu církví a náboženských společností na stát, nemohl na druhé straně nereflektovat možné likvidační důsledky zrušení hospodářského

zabezpečení státem pro většinu dotčených církví a náboženských společností, potažmo pro výkon náboženské svobody věřících dotčených církví a náboženských společností.

Proto bylo do zákona č. 428/2012 Sb. zakotveno sedmnáctileté přechodné období, ve kterém je dotčeným církvím a náboženským společnostem poskytován státem příspěvek. Účelem přechodného období je minimalizovat následky radikální změny uspořádání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi tak, že stávající závislost dotčených církví a náboženských společností na státním financování je odbourávána postupně. Příspěvek je proto koncipován jako regresivní. Výše příspěvku je stanovena v plné výši (stejně výši jakou dotčená církev a náboženská společnost dostávala podle zákona č. 218/1949 Sb. v roce 2011) pouze po 3 roky. Od čtvrtého roku se příspěvek již snižuje. Postupnou degeneraci příspěvku podporuje i fakt, že se u něj neuplatňuje inflační doložka. Na rozdíl od systému podle zákona č. 218/1949 Sb. jsou pak částky příspěvku stanoveny pevně pro každý rok po celé přechodné období.

Dotčené církve a náboženské společnosti reprezentují 3 999 církevních právnických osob, včetně 246 charit. Všechny tyto instituce zaměstnávají tisíce duchovních (v roce 2011 stát uhrazoval platy 4 892 duchovním) a další tisíce občanských zaměstnanců. Bez poskytnutí příspěvku by po účinnosti zákona č. 428/2012 Sb. muselo dojít k okamžité redukci počtu duchovních a omezení dalších aktivit přinejmenším 15 dotčených církví a náboženských společností.

Pouze kombinace finanční náhrady a příspěvku může zajistit, aby došlo k finančnímu osamotnění dotčených církví a náboženských společností, aniž by byla jejich činnost podstatně omezena. Příspěvek pokryje, alespoň po dobu prvních 3 let, běžný provoz dotčených církví a náboženských společností. To vytváří určitý časový polštář, ve kterém mohou být roční splátky finanční náhrady investovány tak, aby byl zajištěn dostatečný zdroj příjmů pro činnost dotčené církve a náboženské společnosti až se příspěvek začne snižovat i až vymizí zcela.

Mezicírkevní dohoda, na jejímž základě došlo k rozdělení finanční náhrady, byla ostatně vytvářena právě s ohledem na úpravu příspěvku. Pokud by příspěvek neexistoval, byly by částky finanční náhrady určené pro jednotlivé církve a náboženské společnosti s velkou pravděpodobností odlišné od stávajícího stavu.

Vzhledem k výše uvedenému nelze příspěvek považovat za nový model financování církví a náboženských společností, který je náhradou hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb. Příspěvek má pomoci odstranit důsledky mnohaleté a do značné míry vnucené hospodářské závislosti církví a náboženských společností na státu. Bylo by tak absurdní, aby příspěvek svou potencionální neomezeností umožňoval vznik dalších na státu závislých církví a náboženských společností.

V dané situaci příspěvek představuje přiměřené a rozumné řešení. Stanovení příjemců příspěvků není projevem svévole, je postaveno na objektivním kritériu přiznání zvláštního práva na financování ze státního rozpočtu. I ostatní církve a náboženské společnosti měly možnost do konce roku 2012 o toto zvláštní právo požádat a za podmínek stanovených v zákoně č. 3/2002 Sb. by jim bylo přiznáno, což by znamenalo zařazení do okruhu dotčených církví a náboženských společností.

### **Zveřejňování informací k majetkovému vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi**

Ministerstvo kultury uveřejnilo již na začátku února 2012, tedy před projednáním návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi v Poslanecké sněmovně,

na svých internetových stránkách<sup>4</sup> informace a poklady včetně výpočtů, soudních rozhodnutí, právních expertíz a archivních dokumentů vztahující se k problematice návrhu tohoto zákona.

Tyto internetové stránky byly a jsou průběžně doplňovány o další aktuální informace. Na tento podrobný informační zdroj bylo často odkazováno i v rámci projednávání návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi.

### **Zapojení politické strany Věci veřejné do přípravy návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi**

Usnesením č. 204 ze dne 17. března 2011 rozhodla vláda České republiky o zřízení Komise pro narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi (dále jen „Komise“). Členy Komise byli mimo jiné také členové politické strany Věci veřejné – ThDr. Kateřina Klasnová a Michal Babák (zápisy z jednání Komise tvoří přílohu č. 10).

- První zasedání Komise se konalo dne 19. dubna 2011. Komise na tomto jednání konstatovala, že oproti vládnímu návrhu z roku 2008 preferuje rozšíření naturální restituace a navrhuje poměrně upravit výši finanční náhrady.
- Druhé zasedání Komise se konalo dne 5. května 2011. Komise se na tomto jednání usnesla, že bude vycházet z premisy naturálních restitucí a následně řešit poměrnou výši finanční náhrady. Rozšíření naturálních restitucí Komise definovala jako maximální vydatelné množství nemovitostí.
- Třetí zasedání Komise se konalo dne 18. května 2011. Komise uložila ministru kultury doplnění výpočtů ročních splátek finanční náhrady o délku splácení 30 let, dále zpracování rozsahu původního majetku církví a náboženských společností, který nelze vydat a dále přizvání zástupců Svazu měst a obcí a Asociace krajů na společné jednání Komise a Církevní komise.
- Čtvrté zasedání Komise se konalo dne 30. května 2011. Na tomto jednání bylo navrženo, aby na společném jednání Komise a Církevní komise byl představen návrh řešení narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi:
  - 1) Rozšíření objemu naturálně vydávaného majetku na 56%. Otázka na vrácení pozemků ve vojenských újezdech je otevřená.
  - 2) Snížení finanční náhrady za nevydáváný majetek na 44%.
  - 3) Nahrazení pevného úročení inflační doložkou.
  - 4) Otevřená délka splácení finanční náhrady a existence a délka přechodného období.

---

<sup>4</sup> <http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/default.htm>

- První společné zasedání Komise a Církevní komise se konalo dne 30. května 2011. Komise na tomto jednání předložila Církevní komisi návrh, který Církevní komise slíbila předložit a projednat svým expertům:
  - 1) Rozšíření objemu naturálně vydávaného majetku na 56% oproti původním 39%. Naturálně by měla být vydána zemědělská půda, lesní půda, vodní a ostatní plochy, které jsou v majetku státu a jsou spravované Lesy ČR a Pozemkovým fondem ČR. Hodnota naturálního plnění se tím zvyšuje na 75 mld. Kč oproti původním 51 mld. Kč.
  - 2) Finanční náhrada za nevydávaný majetek se snižuje na 59 mld. Kč oproti původním 83 mld. Kč.
  - 3) Vládní komise navrhuje aplikaci inflační doložky na místo pevného úročení.
  - 4) Délka splácení finanční náhrady se snižuje z 60 let minimálně na polovinu, případně na 20 či 15 let, tato otázka je otevřená a je k další diskusi.  
Obě strany dále potvrdily vůli pokračovat v jednání o předloženém návrhu řešení.
- Páté zasedání Komise se konalo dne 8. srpna 2011. Komise se po diskuzi shodla, že přechodné období by mělo být 20 let při každoročním snižování výchozí částky o 5 %. Dále bylo dohodnuto:
  - 1) Zvýšení celkového objemu naturálních restitucí z 51 mld. Kč na 75 mld. Kč.
  - 2) Snižování finanční náhrady z 83 mld. Kč na 59 mld. Kč.
  - 3) Sjednocení postavení všech oprávněných osob (všechny církve a náboženské společnosti a jimi zřizované právnické osoby). Všechny oprávněné osoby budou mít nárok na stejný rozsah majetku. Oproti roku 2008 nebude realizován zvláštní režim pro řeholní řády a kongregace.
  - 4) Naturálně bude vydáván majetek ve vlastnictví státu, a to:
    - a) Pozemkový fond a Lesy ČR:  
původní církevní majetek, který spravují, bez rozlišení účelu. Jedná se o hospodářské nemovitosti - zemědělská půda, lesní půda a související hospodářské stavby.
    - b) Ostatní státní organizace, státní podniky a organizační složky státu:  
pouze účelově vymezený nemovitý majetek (kultovní a pastorační majetek) a majetek, který funkčně souvisí s nemovitostmi, které církve a náboženské společnosti již vlastní.
- Druhé společné zasedání Komise a Církevní komise se konalo 11. srpna 2011. Na tomto jednání obě strany vyjádřily shodu v 6 níže uvedených bodech.
  - 1) Zvýšení celkového objemu naturálních restitucí z 51 mld. Kč na 75 mld. Kč.
  - 2) Snižování finanční náhrady z 83 mld. Kč na 59 mld. Kč.

- 3) Sjednocení postavení všech oprávněných osob (všechny církve a náboženské společnosti a jimi zřizované právnické osoby). Všechny oprávněné osoby budou mít nárok na stejný rozsah majetku. Oproti roku 2008 nebude realizován zvláštní režim pro řeholní řády a kongregace.
- 4) Naturálně bude vydáván majetek ve vlastnictví státu – a to Pozemkovým fondem a Lesy ČR a dále ostatními státními organizacemi, státními podniky a organizačními složkami státu.
- 5) Finanční náhrada za nevrácený původní církevní majetek bude vyplacena ve 30 ročních splátkách.
- 6) Nesplacená výše finanční náhrady bude každý rok valorizována podle míry inflace.

Jediným otevřeným bodem zůstala neshoda v otázce přechodného období, které bylo prozatím stanoveno v délce trvání 20 let. Vládní komise neschválila návrh církví a náboženských společností, aby v prvních 5 letech vyplácená částka neklesala a poté se snižovala každým rokem o 5%.

- Třetí společné zasedání Komise a Církevní komise se konalo 25. srpna 2011. Hlavním bodem tohoto jednání bylo nalezení shody v otázce přechodného období. Obě komise zde nakonec dospěly k definitivní shodě v řešení přechodného období, a to prostřednictvím tzv. „varianty 3+14“. Tato varianta znamená vyplácení konstantní částky příspěvku církvím po 3 roky, poté jeho každoroční snižování o 5% po dobu 14 let.

Závěry druhého i třetího společného jednání Komise a Církevní komise za stranu Věci veřejné plně podpořila i poslankyně ThDr. Kateřina Klasnová. Druhý zástupce strany Věci veřejné poslanec Michal Babák se přes pozvání těchto jednání nezúčastnil.

Posléze tak na základě výše uvedených odsouhlasených skutečností došlo k vypracování dokumentu Parametry majetkového vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Tento dokument byl zaslán do meziresortního připomínkového řízení, a to i ministrům zastupujícím stranu Věci veřejné. K jeho schválení došlo na základě Usnesení vlády ČR č. 719 ze dne 27. září 2011. Usnesením bylo dále ministru kultury uloženo zpracovat a vládě do 31. října 2011 předložit návrh zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi.

Paragrafované znění návrhu zákona bylo zasláno do připomínkového řízení, včetně ministrů zastupujících stranu Věci veřejné, a po vypořádání připomínek schváleno usnesením vlády ČR č. 21 ze dne 11. ledna 2012. Usnesením bylo dále ministryni kultury uloženo vypracovat konečné znění vládního návrhu tohoto zákona, který byl poté předsedou vlády předložen předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR k dalšímu projednání.

První čtení návrhu zákona o majetkovém vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi proběhlo na 33. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 3. února 2012 a 7. února 2012. Usnesením Poslanecké sněmovny z 33. schůze ze dne 7. února 2012 Poslanecká sněmovna

přikázala tento návrh k projednání ústavně právnímu výboru. Podporu tomuto návrhu v průběhu jeho prvního čtení na půdě Poslanecké sněmovny vyjádřili rovněž poslanci strany Věci veřejné.

Z výše uvedeného vyplývá, že představitelé strany Věci veřejné se aktivně účastnili na tvorbě zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a podporovali ho.

**Na základě výše uvedeného vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), podaný skupinou senátorů Senátu Parlamentu ČR (Pl. ÚS 10/13)**

### **z a m í t l.**

#### Přehled příloh

- Příloha č. 1 – Pozemky ve správě Pozemkového fondu ČR dotčené ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, evidované v CRN k datu 1. 5. 2011
- Příloha č. 2 – Přehled výměr bývalého církevního majetku dle OJ LČR – k 28. 2. 2011
- Příloha č. 3 – Kupní smlouva viz. odkaz na straně 37
- Příloha č. 4 - Modelové vzorce
- Příloha č. 5 – Ocenění lesů ČR pro účely národních účtů
- Příloha č. 6 – Návrh vládního usnesení o vypořádání závazků na zemědělském majetku převzatém v revisi první pozemkové reformy a v nové pozemkové reformě
- Příloha č. 7 – Odpovědi na otázky dočasné komise PSP ČR
  
- Příloha č. 8 – Výsledky dohod církví na rozdělení finanční náhrady
- Příloha č. 9 – Hospodářské zabezpečení dle zákona č. 218/1949 Sb. a splátky finanční náhrady dle zákona č. 428/2012 Sb.
- Příloha č. 10 - Zápisy z jednání Komise pro narovnání vztahu mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi a této Komise s Vládní komisí (5 + 3 zápisy)

### Vyjádření vlády

**k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), podanému skupinou 47 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR**  
**(Pl. ÚS 11/13)**

Ad II. K rozporu zákona č. 428/2012 Sb. s ústavním pořádkem

A. Vydání nemovitých movitých věcí ve vlastnictví státu oprávněným osobám

Pokud jde o historicko-právní rozbor právního postavení církví a církevního majetku, vláda má k dispozici odborné právní expertízy k povaze katolického církevního majetku, které jsou dostupné na internetové stránce Ministerstva kultury<sup>5</sup> kdy žádná z nich nedovodila, že vlastníkem církevního majetku 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 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]. Na tom, že vlastníkem majetku byly v minulosti církve a církevní právnické osoby, nic nezpochybnilo ani obecné soudy ani Ústavní soud.

Ostatně samotný § 29 zákona č. 229/1991 Sb. výslovně mluvil o majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, a v § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb. se mluvilo o majetku, který na stát přešel po 25. únoru 1948 z vlastnictví církví, řádů a kongregací a náboženských společností. Pokud by tyto subjekty vlastníky majetku nebyly, byla by tato ustanovení prázdnou množinou a neexistovala by už od r. 1991 žádná překážka pro nakládání s tímto majetkem ze strany státu, obcí a dalších subjektů. Pokud by tomu tak skutečně bylo, je zarážející, že s tímto argumentem, tzn. že církve, řády, kongregace a náboženské společnosti v minulosti nic nevladly, nikdo nepřišel dříve, aby se umožnilo s blokováným majetkem nakládat s poukazem na to, že zmíněná ustanovení vlastně žádný majetek neblokuje, neboť šlo vždy o majetek státu.

Pokud by tomu skutečně bylo tak, že církve, řády a kongregace a náboženské společnosti nikdy věci, které jim mají být podle zákona č. 428/2012 Sb., vydány, nevladly, žádný soud by nemohl prohlásit právní úkony, kterými by se s takovým majetkem státu nakládalo, za neplatné. Proč tedy žádná vláda v uplynulých dvaceti letech nepřistoupila k privatizaci tohoto majetku, když podle názoru navrhovatelů zmíněná ustanovení ve skutečnosti žádný majetek neblokuje? A proč k tomu závěru nedospěl ani Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 9/07, kde rozhodoval o návrhu na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb.?

Řada nálezů a usnesení Ústavního soudu identifikovala na straně církevních právnických osob s odkazem na § 29 zákona o půdě tzv. legitimní očekávání. Jde především o nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (č. 242/2010 Sb.), judikaturu předchozí (zrekapitulovanou v bodech 18 až 21 nálezů sp. zn. Pl. ÚS 9/07) a judikaturu následnou (nález sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011;

<sup>5</sup> <http://www.mkcr.cz/cirkve-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/default.htm>

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).

Už v nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 ze dne 2. 2. 2005 Ústavní soud poprvé výslovně konstatoval, že „*stát ... 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.*“

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07 už Ústavní soud konstatoval, 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.

Ve stanovisku Pl. ÚS-st. 22/05, ve kterém se ve vztahu k historickému církevnímu majetku zabýval otázkou možnosti aplikace obecných předpisů za situace, kdy se jedná o obnovení vlastnického práva subjektů, které byly svého vlastnického práva zbaveny za okolností, které jsou jinak za vymezených podmínek zohledněny v tzv. restitučních zákonech, Ústavní soud uvedl, že restituční zákony z důvodu své speciality představují, jsou-li splněny subjektové a věcné předpoklady pro jejich aplikaci, překážku užití obecných právních předpisů. K vlastnické obnově lze v takovém případě užít pouze ty nástroje, jež jsou upraveny v restitučním zákoně, přičemž zákon č. 298/1990 Sb. je restitučním předpisem a že je pouze věcí zákonodárce, jak dořeší zmiňované vztahy přijetím dalšího zákona. Kasuistické řešení této otázky formou jednotlivých soudních rozhodnutí v konkrétních případech by bylo natolik aktivistickým řešením, že by ve svých důsledcích vedlo k tomu, že by moc soudní převzala aktivitu, která jinak v rámci dělby moci přísluší pouze moci zákonodárné. V tomto stanovisku Ústavní soud rovněž uvedl, že se lze ztotožnit s názorem, že zákon č. 298/1990 Sb. měl povahu provizoria a při jeho přijímání bylo všeobecně předpokládáno, že dojde k přijetí obecného restitučního předpisu, týkajícího se církevního majetku.

Na stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 navazovala řada rozhodnutí, která reprodukovala jeho závěry, jako 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 10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007; 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.

Posun této judikatorní linie s ohledem na nečinnost zákonodárce předznamenal nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009, kterým bylo ústavní stížnosti církevní právnické osoby nyní opět vyhověno s odůvodněním, že zákonodárce za dobu 17 let příslušný zákon nepřijal a další vyčkávání již nepřiměřeně a protiústavně zasahuje do základních práv církevních subjektů a 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 nález 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.), Ústavní soud zamítl návrh na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku a současně konstatoval, 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.

V nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011 Ústavní soud opět vyhověl ústavní stížnosti církevní právnické osoby a 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 nálezem sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.).]*“ Ústavní soud dále konstatoval, že soudy jsou povinny za takové situace pojmát žalobu církevní právnické osoby jako „*žalobu svého druhu (blížíci se žalobě restituční) mající za cíl dosáhnout zaplnění mezery vzniklé dlouhodobou nečinností zákonodárce v rozporu čl. 1 Ústavy České republiky, čl. 11 odst. 1 a 4, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a to postupem odpovídajícím smyslu nápravy křivd po roce 1989.*“ V případě ochrany základních práv mají soudy povinnost rozhodovat o žalobách podle obecných právních principů, aby protiústavní absenci zákona překlenuly, a naopak nesmí odmítnout rozhodovat o základních právech s odkazem na neexistenci zákona.

Rovněž v nálezu sp. zn. II. ÚS 3120/10 ze dne 29. 8. 2012 Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti církevní právnické osoby ve věci nároků vztahujících se k historickému církevnímu majetku a uvedl, že je v odlišné situaci, než v jaké byl v době vydání citovaného nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 neboť „*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. Ústavnímu soudu 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 ve stádiu, kdy Poslaneckou sněmovnou schválený restituční zákon byl Senátem zamítnut a vrácen Poslanecké sněmovně, vzhledem k běhu času (provizorní právní stav trvá přes závazek státu více než 21 let) a dosud nedokončenému legislativnímu procesu, jehož výsledek ostatně ani nelze v současné době předjímat, musí Ústavní soud postupovat v nyní projednávané věci v intencích již zmiňovaného stanoviska Pléna Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 22/05, jakož i zde připomínaného nálezu sp. zn. I. ÚS 562/09. Jiný postup Ústavního soudu by mohl vést k dalšímu prodlužování provizorního ústavně nekonformního právního stavu.“

Ve světle této judikatury nelze tedy souhlasit s tím, že v případě církví církevních právnických osob nelze mluvit o majetkových křivdách a že příslušný majetek, který má být vydán, nebyl ve vlastnictví oprávněných osob vymezených v zákoně č. 428/2012 Sb. je tomu právě naopak.

K námitce, že vydávání majetku podle zákona č. 428/2012 Sb. církvím a dalším oprávněným osobám není restitucí (uvedením do původního stavu), je třeba uvést, že tak tomu bylo v různé míře v případě všech restitucí po r. 1990.

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 několika desítkách let od aktu majetkové křivdy není restituce objektivně možná ani po faktuální stránce (věci podléhají nevratným změnám či zániku), ani po stránce právní (bylo by absurdní požadovat v případě restitucí 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, a to i v případě církví a církevních právnických osob). 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 restituent má nyní jako vlastník oproti roku 1948 a období následujícímu mnohem silnější a kvalitativně tedy zcela jiné právní postavení, než tomu bylo kdykoliv v minulosti.

Pro vlastnické postavení církví není rozhodné, zda se v minulosti jednalo o právnické osoby veřejného či soukromého práva. Ústavní pořádek ČR v čl. 11 odst. 1 Listiny zdůrazňuje, že vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Ani Obecný zákoník občanský (1811) neznal různé druhy vlastnictví („církevní“, „veřejné a soukromé“ či „socialistické“ apod.). To neznamena, že pro určité kategorie vlastníků nemohla platit určitá veřejnoprávní omezení při nakládání s majetkem, což se týkalo např. obcí, na které však zákonem z r. 1991 přešel jejich tzv. historický majetek samozřejmě už bez takovýchto omezení, která vyplývala z tehdejší právní úpravy, součástí obecního zřízení z r. 1990 však už nebyla. I v tomto případě tedy nepochybně došlo ke změně charakteru vlastnictví po jeho přechodu na obce oproti období před jeho přechodem na stát.

Námitka, že historickému kontextu vztahu státu a církví v oblasti majetkových vztahů by odpovídala úprava obsažená v zákoně č. 298/1990 Sb., tzn. výčtová metoda, poněkud odporuje námitce, že majetek na oprávněné osoby podle zákona č. 428/2012 Sb. nemůže přejít, protože odňat byl majetek podléhající omezujícími veřejnoprávnímu režimu, kdežto dnes jsou církve a církevní právnické osoby zcela samostatnými právními osobami. Není jasné, v čem by byl z tohoto pohledu výčtový zákon lepší než obecná právní úprava obsažená v zákoně č. 428/2012 Sb., když výsledkem obou takových právních úprav by byl vznik stejného vlastnického práva (podle stávající právní úpravy vlastnického práva) jednotlivých církevních právnických osob ke stejnému majetku a nikoliv návrat k právní úpravě vlastnického práva církevních právnických osob, která platila v době, kdy jim byly dané věci během rozhodného období odnímány.

Z této námitky nevyplývá, podle jakých kritérií by se sestavoval výčet majetku, který by měl být obsahem takového zákona. Pokud by tomu snad mělo být tak, že by součástí tzv. výčtového zákona o

přechodu věcí z vlastnictví státu do vlastnictví jednotlivých církví a církevních právnických osob měly být pouze věci, u kterých církev prokáží, že jim patřily, pak není jasné, proč by v takovém případě bylo vůbec třeba k takovému kroku formy zákona, když by vlastně šlo o zakrytý převod státního majetku z vlastnictví státu do vlastnictví nestátního subjektu. Není ani jasné, jak, čím, tzn. jakými doklady, a komu, tzn. jakému státnímu orgánu (vládě? Parlamentu?), by v takovém případě církev a církevní právnické osoby prokazovaly, že tu kterou věc v minulosti vlastnily a kdo by s konečnou platností rozhodoval o tom, že se ta která věc součástí výčtového zákona stane či nikoliv a jak by měly církev a církevní právnické osoby možnost se bránit, pokud by měly za to, že své vlastnictví prokázaly, ale věc se součástí výčtového zákona přesto nestala.

Pokud by bylo sestavení takového majetku zcela na rozhodnutí státních orgánů, v posledku Parlamentu, aniž by církev a církevní právnické osoby mohly v důsledku vyloučení možnosti soudní ochrany obsah takového seznamu právní cestou rozporovat s poukazem na to, že neobsahuje veškerý majetek, který jim byl v období 1948-1989 protiprávně odňat, lze soudit, že by šlo o svévoli zákonodárce. Pokud by naopak obsah takového výčtu měl být výsledkem dohody mezi státem a církvemi, pak by patrně vůbec nešlo o zákon, ale o kamuflovanou darovací smlouvu, k čemuž by nebylo třeba vůbec zákona, ale takový majetek by bylo možné na církev a církevní právnické osoby převádět tzv. exekutivní cestou, podobně jako v období 1996-1998.

Dále je třeba uvést, že zákon č. 298/1990 Sb. byl vydán ještě před nálezy Ústavního soudu, které se vztahovaly k požadavku obecnosti právního předpisu.

V nálezu sp. zn. Pl. 55/2000 Ústavní soud uvedl, že „*k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví.*“

V nálezu Pl. ÚS 12/02 Ústavní soud uvedl, že argumenty ve prospěch všeobecnosti zákona jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.

Otázkou vyloučení soudního přezkumu v případě individuální právní regulace se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 40/02, ve kterém uvedl, že „*individuální regulaci obsaženou v právním předpisu, zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81, čl. 90 Ústavy).*“

Tzv. výčtový zákon by proto ve světle těchto nálezů byl s největší pravděpodobností rovněž zpochybněn z hlediska jeho souladu s ústavním pořádkem jakožto právní akt, který je zákonem jen podle formy, nikoliv však podle obsahu.

Další rizika tzv. výčtových zákonů vyplývající z možných chyb při identifikaci jednotlivých nemovitostí vyplývají z judikatury Ústavního soudu, ať už jde o rozhodnutí Pl. ÚS 32/94 z 2.3.1995 týkající se zákona č. 298/1990 Sb. a známé kauzy budovy Národního divadla, nebo rozhodnutí Pl. ÚS 7/2000 ze 4.7.2000 týkající se zákona č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže

a o Československém červeném kříži, který ve své příloze obsahoval přehled nemovitého majetku, který se vrací Československému červenému kříži jako majetek, který mu byl odňat v období od 25. 2. 1948 do 31. 12.1989. Do tohoto majetku byla zahrnuta i nemovitost, jejímž vlastníkem v době nabytí účinnosti citovaného zákona nebyl stát, nýbrž město Plzeň, přičemž se zároveň nejednalo o nemovitost, která byla v rozhodném období odňata Československému červenému kříži, nýbrž městu Plzeň, které předmětný dům vlastnilo již od doby, kdy byl v roce 1933 postaven a Československý červený kříž k němu měl pouze právo trvalého a bezplatného užívání. I k zařazení předmětné nemovitosti do přílohy zákona č. 126/1992 Sb. došlo omylem, neboť napadená část přílohy zákona je ve zjevném rozporu s ustanovením § 6 odst. 1 tohoto zákona.

Jak v případě zákona č. 298/1990 Sb. tak v případě zákona č. 126/1992 Sb. šlo přitom o poměrně stručné seznamy majetku v porovnání tím původním majetkem církví, který se podle zákona č. 428/2012 Sb. bude vydávat oprávněným osobám. Riziko podobných chyb by proto bylo v tomto případě značně větší se všemi důsledky z toho plynoucími.

K námitce, že údaje obsažené v důvodové zprávě k návrhu zákona týkající se původního majetku církví a náboženských společností jsou nepodložené a nevěrohodné, je třeba uvést toto:

Rozsah původního církevního majetku, který byl zestátněn v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, byl určen následujícím způsobem.

Církevní komise sdružující představitele církví a náboženských společností předložila vládní komisi pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi souhrnný seznam výměr původního církevního majetku s rozdělením na jednotlivé druhy pozemků (lesní půda, zahrady, rybníky atd.). Tento seznam byl zpracován na základě pozemkových knih a je uveřejněn na internetových stránkách Ministerstva kultury<sup>6</sup>.

Předložené údaje byly následně Ministerstvem kultury prověřovány.

- 4) Hodnověrnost databáze, ze které vycházel seznam předložený Církevní komisí, byla prověřena nezávislou poradenskou firmou Ernst & Young.
- 5) Byly získány údaje od dotčených státních institucí a podniků (Pozemkový fond ČR a Lesy ČR, s.p.) o rozloze původního církevního majetku, se kterým hospodaří (přílohy č. 1 a 2).
- 6) Byly přezkoumány dostupné archivní materiály k rozsahu církevního majetku. V důsledku povodní z roku 2002 nyní nejsou k dispozici údaje o původním církevním majetku z období revize první pozemkové reformy. Byly proto využity údaje vztahující se k provedení 1. pozemkové reformy, a to i vzhledem ke kvalitě, kterou úředníci v období 1. republiky oproti období po II. světové válce odváděli. Vycházelo se z publikace [Předběžné výsledky československé pozemkové reformy](#) (autor – J. Voženílek – tehdejší prezident Státního pozemkového úřadu) vydané v roce 1932. Dále byly prověřovány i údaje o průběhu pozemkové reformy na jednotlivých církevních velkostatech v pozdějších letech, které lze dohledat v Národním archivu.

<sup>6</sup> <http://www.mkcr.cz/cz/cirkev-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/rozsah-puvodniho-cirkevniho-majetku-123124>

Rozsah původního majetku církví a náboženských společností byl takto určen na **261 tis. ha.**

Z toho:

- lesní půda 181 326 ha
- zemědělská půda 72 202 ha
- vodní plochy 3 611 ha
- zastavěné plochy 600 ha
- ostatní plochy 3 894 ha.

Do tohoto rozsahu není započítán majetek, který církve a náboženské společnosti již nyní vlastní. V takto určeném rozsahu tudíž není obsažen ani majetek, který byl církevním subjektům vrácen podle zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb. a tzv. exekutivní cestou v letech 1996 až 1998.

Návrhy na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. zpochybňují takto stanovený rozsah historického církevního majetku uvedením údaje o církevním majetku, který byl přihlášen k první pozemkové reformě – cca 234 tis. ha veškeré půdy. K tomu je však nezbytné dodat, že první pozemková reforma se vztahovala pouze na velkostatky se zemědělskou půdou nad 150 ha nebo veškerou půdou nad 250 ha. Církevní statky s menší výměrou, např. pozemky farností, menší statky řádů a kongregací v těchto číslech zahrnuté nejsou. Dále zde chybí církevní majetek nabytý v druhé polovině 30. let nákupy, dary a dědictvími (příloha č. 3), který nebyl přihlášen do první pozemkové reformy jako církevní. Rovněž jakékoliv údaje o majetku přihlášeném k revizi první pozemkové reformy neobsahují statky s menší výměrou, na které se revize první pozemkové reformy nevztahovala (hranice byla 50 ha, resp. 30 ha), což se vedle farního majetku týká i majetku nekatolických církví a náboženských společností. Z dat poskytnutých Pozemkovým fondem ČR a Lesy ČR, s.p. vyplývá, že pouze tyto dvě instituce obhospodařovaly v roce 2011 cca 200 tis. ha původního církevního majetku. Značná část původního církevního majetku se přitom dále nachází ve vojenských újezdech, v národních parcích a ve vlastnictví obcí, krajů a fyzických a právnických osob.

K námitce, že za stát jako povinnou osobu podle zákona č. 428/2012 Sb. bude jednat při vydávání majetku nově zřízený Státní pozemkový úřad jako právní nástupce Pozemkového fondu, přičemž stejný Státní pozemkový úřad bude jako správní orgán rozhodovat o schvalování dohod mezi oprávněnou osobou a povinnou osobou o vydání zemědělské nemovitosti podle § 9 odst. 3 tohoto zákona a kdy tedy dohází ke splnutí povinné osoby a správního úřadu, lze uvést, že jde o obdobný stav, jaký v důsledku tzv. reformy veřejné správy existuje od 1.1.2003 na úrovni obcí a krajů v těch případech, kdy obec nebo kraj jako právnická osoba žádá o vydání určitého rozhodnutí, typicky povolení, svůj vlastní obecní nebo krajský úřad. Pokud by měl být model rozhodování vyplývající z § 9 zákona č. 428/2012 Sb. v kombinaci s příslušnými ustanoveními zákona č. 503/2012 Sb. shledán protiústavním, musel by být shledán protiústavním i tzv. spojený model veřejné správy, na kterém byla tzv. reforma veřejné správy po zrušení okresních úřadů a přenosu jejich působnosti na obecní a krajské úřady založena.

Touto otázkou, tzn. personálním propojením mezi správním orgánem a účastníkem řízení, se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, naposledy v usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu č.j. 1 As 89/2010 - 119 z 20.11.2012 a tuto úpravu jako protiústavní neshledal, když dospěl k závěru, že

dostatečnou zárukou jsou ustanovení o podjatosti ve správním řádu (§ 14 zákona č. 500/2004 Sb.), jejichž výklad podal. Lze soudit, že stejným způsobem by se mělo přistupovat i k postavení Státního pozemkového úřadu.

Nelze přitom souhlasit s tím, že při vyloučení odvolání v § 9 odst. 8 zákona č. 428/2012 Sb. nepodléhá rozhodnutí pozemkového úřadu žádnému přezkumu, neboť v § 9 odst. 10 je výslovně uvedeno, že rozhodli-li pozemkový úřad podle tohoto zákona, může být tato věc projednána v řízení podle části páté občanského soudního řádu, přičemž k řízení je v prvním stupni příslušný krajský soud.

## B. Paušální finanční náhrada vyjmenovaným církvím a náboženským společnostem

### **Hodnota původního církevního majetku**

Hodnota původního církevního majetku byla počítána podle tržních cen tak, aby představovala spravedlivou hodnotu majetku, který byl církvím a náboženským společnostem v minulosti protiprávně odebrán a se kterým v důsledku toho nemohly nakládat a mít z něj užítky, a to i více než dvacet let od přijetí tzv. blokačních paragrafů (§ 29 zákona o půdě a § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb.), které předpokládaly přijetí zákona o vypořádání majetku, jehož původními vlastníky byly církve, řády, kongregace a náboženské společnosti.

Pro stanovení hodnoty původního církevního majetku byla zvažována **možnost ocenění podle jednotlivých položek původního církevního majetku (výčtová metoda)**. Tento způsob byl však nakonec odmítnut.

Vytvoření položkového seznamu původního církevního majetku by vyžadovalo zmapování informací z různých zdrojů – pozemkové knihy, mapové podklady, parcelní protokoly, archivní doklady, což by představovalo značné časové nároky a vedle toho rovněž nezanedbatelné nároky finanční. Rovněž nelze vyloučit, že by takto vytvořené seznamy byly zatíženy značnými chybami.

V případě pozemků, zejména zemědělských, by bylo z důvodů změn v půdní držbě třeba provést orientační srovnání popisných informací o parcelách dřívějších pozemkových evidencí se stavem parcel katastru (srovnávací sestavení parcel), popř. dokument, z něhož bude zřejmé, do které ze stávajících parcel původní pozemek nebo jeho část zasahuje.

Značný objem prací by pak představovalo samotné ocenění majetku na základě vyhotovených seznamů, které by muselo být provedeno na základě znaleckých posudků (náklady na jeden znalecký posudek se pohybují mezi 8 -20 tis. Kč). Časově náročné by bylo rovněž ocenění pozemků, kterému by musela předcházet jejich identifikace na současný stav (náklady na geometrické plány se pohybují v rozmezí 10 - 50 tis. Kč). Odhad počtu položek původního církevního majetku je přitom cca 100 tis.

Výčtová metoda přitom nebyla zvolena už ve srovnatelných restitučních předpisech, jako je zákon o půdě nebo zákon o mimosoudních rehabilitacích.

Vzhledem k výše uvedenému byl proto pro stanovení hodnoty původního církevního majetku zvolen jiný postup vycházející ze stanovení průměrných cen pro jednotlivé segmenty majetku. Takový postup byl možný, jelikož charakteristickým rysem původního církevního majetku je, že jeho rozmístění po území České republiky je prakticky rovnoměrné. Dále je možné říci, že v rámci jednotlivých katastrálních území byl tento zemědělský majetek rozmístěn zcela náhodně, nelze vysledovat žádné systematické pravidlo, které by jeho polohu definovalo.

## Ocenění zemědělské půdy

Zemědělská půda je pro účely tohoto ocenění definována jako souhrn obdělávané půdy (kultura orná půda, chmelnice, vinice a trvalý travní porost) a kultur „zahrada“ a „sad“. Míní se zde původní zemědělská půda, tedy stav podle roku 1948.

U zemědělské půdy došlo od roku 1948 k velkým změnám. V řadě případů se zemědělská půda dostala do intravilánů měst a její cena je tak mnohem vyšší než cena obdělávané půdy mimo intravilán nebo ve venkovských oblastech. Například původně zemědělské pozemky Řádu křížovníků s červenou hvězdou v Praze Ďáblicích byly změněny na stavební pozemky a dnes mají hodnotu desítek miliónů Kč. Aplikovat zde např. úřední ceny z roku 1991 by bylo zjevně nespravedlivé.

I tyto změny jsou v ocenění zemědělské půdy zachyceny, z toho důvodu je průměrná cena zemědělské půdy vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy.

Hodnota takto určené zemědělské půdy závisí na:

- bonitě,
- poloze v rámci ČR,
- pozici v rámci katastru.

V rámci použité metodiky jsou první dva faktory zahrnuty do průměrných cen zemědělské půdy, ať již v závislosti na průměrné bonitě, tak i na vazbě na proměnnou cenovou hladinu v rámci ČR.

Poloha v rámci katastru ovlivňuje hodnotu zemědělské půdy podstatně zejména s ohledem na její umístění vůči intravilánu, přičemž pozemky s kulturou „zahrada“ a „sad“ se většinou nacházejí uvnitř zastavěné oblasti. Vyšší hodnotu než ostatní zemědělské pozemky pak mají též ty z nich, které se přimykají k souvisle zastavěné oblasti (možnost rozvoje obce, napojení na síť, dostupnost atd.).

Pro výpočet hodnoty zemědělské půdy byla tato půda rozdělena do tří částí.

### d) Půda kultury zahrada a sad, která se nachází v intravilánu.

Cena pozemků kultury zahrada určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen zahrada/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,4 a je také takto použit. V praxi se cena zahrad blíží více cenám stavebních parcel.

Cena pozemků kultury sad určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny kultury sad pro jednotlivé oblasti (kraje). Vzhledem k běžné velikosti sadů je použita jednotková cena z rozsahu velikosti jednotlivého pozemku do 1 ha.

**e) Půda třídy A** - část zemědělské půdy, která spadá do obdělávané půdy a přimyká se k souvisle zastavěné oblasti (obdělávaná půda třída A). Do kategorie A jsou zařazeny pozemky v blízkosti zástavby, kde se předpokládá její další rozšíření, a jsou v dostupnosti inženýrských sítí. Podíl obdělávané půdy třídy A na celkové obdělávané půdě je určen

na základě odhadu podílu této třídy v různě zastavěných katastrálních území, dle speciálního algoritmu (za použití výseče či celé soustředné kružnice na základě zastavěnosti daného katastrálního území – příloha č. 4) na 4,27 % obdělávané půdy.

Cena určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen rozvoj/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,3 a je také takto použit.

- f) Půda třídy B** - část zemědělské půdy, do které spadá zbytek obdělávané půdy v katastru a jejíž hodnota je dána zejména bonitou a polohou v rámci ČR. V kategorii B jsou pozemky v tzv. volné krajině, kde se urbanistický rozvoj nepředpokládá.

Cena určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny orné půdy pro jednotlivé oblasti (kraje) v kategorii 1-5 ha. Použití průměrných hodnot z tohoto intervalu je pro objektivní stanovení hodnoty nezbytné, průměrná cena při prodeji větších celků je nereprezentativní v důsledku realizace rozsáhlých prodejů půdy Pozemkovým fondem v netržním režimu.

Jsou-li známy plochy jednotlivých typů zemědělské půdy (zahrad, sad, obdělávaná půda třídy A, obdělávaná půda třídy B), je možno jim přiřadit i jejich hodnotu v závislosti na jednotkových cenách.

Zprůměrováním cen výše uvedených druhů pozemků za celou Českou republiku se došlo k průměrné ceně zemědělské půdy v ČR ve výši **444 827 Kč/ha**. Vzhledem k tomuto postupu, kdy je do průměru započítána např. cena zahrad u budovy bývalého Arcibiskupského gymnázia v Bubenci, která se pohybuje v 10 000 Kč za m<sup>2</sup>, je výsledná cena vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy na venkově, kde se zemědělská půda nejvíce prodává.

### Ocenění lesní půdy v rámci ČR

Cena lesní půdy včetně porostů byla stanovena na základě Zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky – stav k 31.12.2000, kterou vydalo Ministerstvo zemědělství (viz příloha č. 5). Vychází z průměrné hodnoty lesních pozemků (31 200 Kč/ha) a z průměrné věcné hodnoty lesních porostů (bez holin) (274 000 Kč/ha). Opět se zde míní původní lesní půda, tedy stav podle roku 1948.

Při reálném předpokladu existence až 10 % holin vychází výsledná průměrná hodnota takto:

průměrná hodnota pozemku	31 200
průměrná hodnota porostu	0,9*274 000 = 246 600

**CELKEM** **277 800 Kč/ha**

### Ocenění vodních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota vodní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **200 000 Kč/ha**.



### Ocenění zastavěných ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota zastavěné plochy byla stanovena na základě vyčíslení celkových výměr zastavěných ploch po krajích s jejich jednotkovým oceněním stanoveným na základě Přehledu cen stavebních pozemků v krajích ČR vydaném v měsíčníku REALIT 7/2007 na **11 067 763 Kč/ha**.

### Ocenění budov v rámci ČR

Ocenění budov vychází z

c) analýzy zastavěných ploch. Výsledkem analýzy je zjištění koeficientu průměrného pokrytí stavbou v rámci kultury „zastavěná plocha a nádvoří“. Analýza byla Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním provedena na reprezentativním vzorku 2696 katastrálních území rozmístěných ve všech krajích. Z uvedeného podkladu vychází průměrná zastavěnost 0,6045, medián 0,5409. Pro výpočet zastavěné plochy použité k vyčíslení hodnoty budov byl použit medián tohoto koeficientu. Tato skutečnost vyjadřuje základní charakteristiku ohodnocovaného majetku, tj. že se jedná o majetek „zemědělský“, nacházející se v spíše v menších sídlech s vysokým výskytem,

d) odborným odhadem stanovené hodnoty 1m<sup>2</sup> skutečně zastavěné plochy:

- pro stavby převážně venkovského typu (hospodářské dvory, event. přízemní obytné budovy) je hodnota stanovena odborným odhadem na **12 500 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.
- pro stavby, které byly ve vlastnictví ženských řádů a nekatolických církví a které nebyly určeny k zemědělství a byly ve většině případů vícepodlažní je stanovena odborným odhadem hodnota na **25 000 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.

V obou případech takto stanovená cena zahrnuje i cenu movitých věcí umístěných v budovách.

### Ocenění ostatních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota ostatní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **300 000 Kč/ha**.

### Přehled ocenění původního církevního majetku

	Výměra (ha)	Cena za m <sup>2</sup> (Kč)	Výsledná cena (mld. Kč)
<b>Lesní půda</b>	<b>181326</b>	<b>27,74</b>	<b>50,3</b>
<b>Zemědělská půda</b>	<b>72202</b>	<b>44,48</b>	<b>32,1</b>
<b>Vodní plochy</b>	<b>3611</b>	<b>20,00</b>	<b>0,7</b>
<b>Zastavěné plochy</b>	<b>600</b>	<b>1106,78</b>	<b>6,6</b>
<b>Ostatní plochy</b>	<b>3894</b>	<b>30,00</b>	<b>1,2</b>
<b>Budovy</b>	<b>324</b>		<b>43,8</b>
<b>Celkem</b>			<b>134,7</b>

V rámci jednání vládní komise pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi byla výsledná hodnota původního církevního majetku snížena na 134 mld. Kč.

Výpočet hodnoty původního církevního majetku byl prověřen společností Ernst & Young se závěrem, že *„Statistický algoritmus, využívající průměrné ceny, je racionální vzhledem k nedokonalosti podkladových i tržních dat za podmínek omezeného času pro zpracování ocenění majetku.“*

## STANOVENÍ VÝŠE FINANČNÍ NÁHRADY

Finanční náhrada je stanovena jako paušální. Její hodnota by měla odpovídat hodnotě původního církevního majetku, který nemůže být vydán, protože nesplňuje podmínky stanovené pro vydání podle § 4 až 7 zákona č. 428/2012 Sb.

Při výpočtu finanční náhrady se postupovalo tak, že se od celkové hodnoty původního církevního majetku (134 mld. Kč) odečetla hodnota původního církevního majetku, který mohou vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p..

Při stanovení hodnoty majetku, který může být vydán Pozemkovým fondem ČR (dnes Státním pozemkovým úřadem) a Lesy ČR, s.p., byl použit stejný způsob ocenění jako při stanovení hodnoty původního církevního majetku.

Hodnota původního církevního majetku ve správě Pozemkového fondu ČR (dnes Státní pozemkový úřad) ke dni 1. 5. 2011:

30 832 245 973 Kč.

Hodnota původního církevního majetku, se kterým hospodařily Lesy ČR, s.p. ke dni 28. 2. 2011:

43 864 880 704 Kč.

Celková hodnota původního církevního majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p. = 74 697 126 676 Kč. Pro účely stanovení finanční náhrady byla tato suma zaokrouhlena na 75 mld. Kč.

Rozdíl mezi hodnotou původního církevního majetku a hodnotou původního církevního majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p., pak činí částku finanční náhrady, tj. 59 mld. Kč.

K námitce stěžovatelů, že při stanovení výše finanční náhrady nebyly vzaty do úvahy náhrady zaplacené oprávněným osobám při odnětí majetku při revizi první pozemkové reformy (zákon č. 142/1947 Sb.) a při nové pozemkové reformě (zákon č. 46/1948 Sb.), je nutné uvést, že z historických pramenů (příloha č. 6) vyplývá, že při těchto reformách byla státem obecně uplatňována „politika zatlačování kapitalistických živlů na vesnici“, a nebyly tak poskytnuty žádné finanční náhrady.

Pokud jde o požadavek na odečtení výdajů státu poskytnutých státem podle zákona č. 218/1949 Sb., lze kromě toho, což už bylo výše uvedeno k právní neopodstatněnosti takového požadavku, uvést, že byla k tomuto tématu v roce 2008 Dočasnou komisí Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi zadána studie Národohospodářské fakultě VŠE (příloha č. 7). Podle této studie činí kvalifikovaný odhad výdajů státu na církve v letech 1948-2007 60,6 mld. Kč (v cenách roku 2007). Zároveň však podle této studie činí kvalifikovaný odhad výnosů z majetku, který byl státem po roce 1948 odejmut církvím a náboženským organizacím, a to za období 1948 – 2007, celkem 141,4 mld. Kč (v cenách roku 2007).

### Určení příjemců finanční náhrady

Výše finanční náhrady reprezentuje hodnotu původního církevního majetku, který nebude církvím vrácen. Tuto hodnotu stát vydá církvím v peněžní formě k realizaci obou účelů zákona č. 428/2012 Sb. uvedených v § 1, tj. zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.

Majetkové vztahy existují mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, kterým vzniklo (v duchu výše citované judikatury Ústavního soudu) legitimní očekávání na vypořádání jejich původního majetku, a rovněž mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, jimž bylo přiznáno zvláštní právo na financování ze státního rozpočtu, které zákon č. 428/2012 Sb. zrušil. Obě skupiny církví a náboženských společností byly zařazeny mezi dotčené církve a náboženské společnosti podle § 15 odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s tím, že se tyto skupiny zčásti překrývají. Finanční náhrada slouží nejen ke kompenzaci za nevydáváný původní církevní majetek, ale i k realizaci finanční odluky, která byla schválena všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi.

Při rozdělení finanční náhrady mezi jednotlivé církve a náboženské společnosti byla před direktivním určením částek státem dána přednost variantě nabídnout dotčeným církvím a náboženským společnostem, aby bylo rozdělení provedeno na základě jejich vzájemné dohody. Vycházelo se z premisy, že samotné církve a náboženské společnosti mají nejlepší přehled jak o křivdách, které jim komunistický režim způsobil, tak o svých současných hospodářských potřebách. Pokud by nebyla dosažena jednomyslná shoda na rozdělení finanční náhrady, stát by částky stanovil sám. Dohoda však mezi všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi byla uzavřena (příloha č. 8), a částky uvedené v § 15 odst. 2 tuto dohodu respektují.

Platí, že celková částka finanční náhrady (59 mld.) není navýšena o platby směřující k realizaci finanční odluky. Prakticky to tedy vypadá tak, že církvím, kterým nebyly v rozhodném období způsobeny majetkové křivdy, je poskytována finanční náhrada z hodnoty původního majetku Církve římskokatolické (podíl Církve římskokatolické na hodnotě původního církevního majetku je cca 98 %, avšak podíl Církve římskokatolické na finanční náhradě je pouze 80 %). Toto řešení umožňuje, aby mohl být realizován jeden z cílů zákona č. 428/2012 Sb., tedy finanční odluha se všemi dosud státem financovanými církvemi a náboženskými společnostmi. Pokud by podíly jednotlivých církví a náboženských společností měly striktně odpovídat způsobeným majetkovým křivdám, neměly by nekatolické církve a náboženské společnosti dostatek finančních zdrojů k důstojnému přežití.

K námitce, že není jasné, zda zákonodárce při stanovení výše finanční úhrady přihlížel k tomu, jaké finanční částky přijaly církve a náboženské společnosti od státu na základě zákona č. 218/1949 Sb., je třeba uvést, že takové „započtení“ by bylo jednak zcela v rozporu s principy zmírnění majetkových křivd a jednak ani nemá právní podklad. Podle dobové interpretace se podle zákona č. 218/1949 Sb. nemělo ze strany státu jednat o půjčku, splátku náhrady za vyvlastnění či podobný institut, po jehož ukončení či naplnění by si strany vracely poskytnutá plnění. I podle interpretace Ústavního soudu se naopak 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 (viz nálezy Pl. ÚS 9/07, odst.102).

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 šedesát let nemohly požívat vlastnického práva k církevnímu majetku, ani užítky z něho, a zároveň by za tuto dobu nyní přišly i o tzv. hospodářské zabezpečení. To je objektivně horší postavení, než které měly přiznáno komunistickým režimem do roku 1989, resp. demokratickým a právním státem po roce 1989.

Tzv. hospodářské zabezpečení církví bylo přijato v přímé návaznosti na revizi první pozemkové reformy a druhou pozemkovou reformu, kdy byl zestátněn bez náhrady veškerý hospodářský majetek církví a náboženských společností. Jeho hlavním cílem přitom nebyla podpora církví a náboženských společností, nýbrž jejich kontrola. Tomuto cíli sloužily i finanční prostředky, které stát církvím a náboženským společnostem poskytoval a rovněž ustanovení § 11 odst. 1. zákona č. 218/1949 Sb., dle něhož „veškerý soukromý a veřejný patronát nad kostely, obrocími a jinými církevními ústavami přechází na stát.“ Z tohoto pohledu se jednalo o (dobrovolné) převzetí povinností státem, lhotejno, nakolik měl tehdejší stát v úmyslu tyto povinnosti plnit. I Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 9/07 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).*“

Změna interpretace institutu přechodu patronátu na stát na jakousi započitatelnou pohledávku by tak byla nepřipustně pravě retroaktivní, neboť by tak v rozporu tehdejší právním stavem byly zpětně od roku 1949 změněn obsah právních vztahů mezi státem a církvemi.

Kromě toho naprostá většina prostředků vynaložených podle tzv. hospodářského zabezpečení od roku tvoří osobní požitky duchovních podle § 1 a 3 zákona č. 218/1949 Sb. Až do zrušení institutu tzv. státního souhlasu podle § 2 zákona č. 218/1949 Sb. nebyly církve a náboženské společnosti zcela nepochybně 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, ne k příslušné církvi. Pokud by se teoreticky uplatnil požadavek na „vrácení poskytnutých plnění“ v naznačeném civilistickém smyslu, 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.

Zákon č. 218/1949 Sb. 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.

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.

A navíc, pokud by se z hlediska čistě finančního, odhlédneme-li od výše uvedených právních důvodů neopodstatněnosti takového požadavku, mělo při výpočtu finanční úhrady za nevydáváný majetek přihlížet k tomu, jaké finanční částky přijaly církve a náboženské společnosti od státu na základě zákona č. 218/1949 Sb., muselo by se stejně tak přihlížet k tomu, o jaké výnosy z majetku, který byl státem po roce 1948 protiprávně odejmut církvím a náboženským společnostem, tyto subjekty přišly, a to v důsledku nečinnosti zákonodárce i v období po r. 1991. V takovém případě by výše paušální finanční náhrady musela být mnohem vyšší.

K námitce, že ani uzavřením smlouvy o vypořádání není vyloučena možnost, aby se církve domáhaly dalších majetkových nároků vůči státu i jiným osobám je třeba uvést, že případné žaloby církví a církevních právnických osob, které by měly zato, že nebyly tímto způsobem odškodněny, jsou vyloučeny především na základě dohod uzavíraných podle § 16 zákona č. 428/2012 Sb., které obsahují i výslovné ujednání o tom, že uzavřením smlouvy o vypořádání jsou veškeré nároky té které církve a náboženské společnosti za původní majetek registrovaných církví a náboženských společností, jenž se stal v rozhodném období předmětem majetkové křivdy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 5, který se podle tohoto zákona nevydává, vypořádány.

Tato konstrukce (kromě dále uvedených závěrů ke vztahu obecných a zvláštních předpisů) vylučuje, aby se církevní subjekt mohl domáhat svého nároku mimo zákon o majetkovém vyrovnání (nad jeho rámeček), neboť vzdáním se majetkových nároků tyto nároky zanikají a na jejich místo nastupuje finanční náhrada (pohledávka), konkrétně stanovená v § 15 zákona.

Dále je třeba vycházet z toho, že soudní ochrana individuálním nárokům církevních subjektů byla dosud poskytovaná v situaci, kdy existovala protiústavní (viz nálezy Pl.ÚS 9/07) mezera v právu, kterou byly obecné soudy povinny vyplnit (např. nálezy sp. zn. I. ÚS 663/06 ze dne 24. června 2009; nálezy sp. zn. I. ÚS 562/09 ze dne 31. 8. 2011).

V okamžiku, kdy byl zákon, jímž se vypořádává historický majetek církví, přijat, stal se tento zákon součástí tzv. restitučního zákonodárství.

Judikatura Ústavního soudu je přitom kontinuálně založena na stanovisku, že přijetím restitučních zákonů „je ve skutečnosti legalizován přechod majetku na stát, a to bez ohledu na to, co bylo titulem pro tento přechod, a jen v případech, které jsou v restitučních zákonech výslovně uvedeny, je původní nabývací titul státu, samozřejmě za splnění dalších v zákoně uvedených podmínek, důvodem pro vrácení věci. Restituční zákony v podstatě legalizovaly vlastnictví státu k majetku, který stát získal konfiskacemi, znárodněním a dalšími majetkovými opatřeními, bez ohledu na to, že by bez jejich existence jinak bývalo možné, v některých případech, uplatnit na takový majetek vlastnické právo podle obecných předpisů. Tím současně vyloučil možnost uplatnit tato práva jinak, tedy podle obecných předpisů, neboť tato úprava je speciální úpravou k předpisům obecným.“ (stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005).

Z uvedeného plyne, že osoby, které nejsou zařazeny mezi osoby oprávněné (podle zákona o majetkovém vyrovnání), přijetím „restitučního zákonodárství“ pozbyly své vlastnické právo k nemovitostem (eventuálně pozbyly právní prostředek ochrany vlastnického práva), pokud toto vlastnické právo (ke dni účinnosti restitučního zákona) existovalo. Toto východisko se prolíná mnoha judikáty Ústavního soudu a lze jej považovat za již ustálený princip, který je aplikován na všechny osoby, jejichž nároky, ať už z hlediska osobního či časového, nebyly zahrnuty do restitučních zákonů. Pokud osoba uplatní majetkový nárok mimo restituční předpisy, nemůže být s žalobou úspěšná. *„Ústavní soud není příslušný k posouzení, do jaké míry je rozsah restitucí vymezený zákonodárcem dokonalý nebo úplný, pouze zdůrazňuje, že právě tento rozsah je ústavním pořádkem České republiky svěřen výlučně zákonodárci a nikoliv Ústavnímu soudu.“* (nález sp. zn. II. ÚS 14/04 ze dne 25. 1. 2006).

Pokud tedy zákonodárce zaplnil protiústavní mezeru v právu přijetím zákona, kterým vypořádává historický majetek církví, bude mít při aplikaci práva nepochybně přednost vůle zákonodárce vyjádřená v tomto zákonu, např. co do vymezení okruhu oprávněných osob a stanovení rozsahu restituovaného majetku, před soudcovským právem, které pouze „dočasně“ nahrazovalo „protiústavní nečinnost zákonodárce.“

V takovém případě budou platit již ustálené principy judikatury Ústavního soudu, dle nichž obecnými (vlastnickými) žalobami „nelze obcházet smysl restitučního zákonodárství.“ Na základě této doktríny končily žaloby jakýchkoliv osob, jimž nesvědčil explicitní restituční titul, neúspěchem. Pro uplatnění této doktríny v minulosti postačí odkázat na „vyčkávací“ období let 2005 – 2011, v nichž byly tyto závěry aplikovány tím způsobem, že ústavní stížnosti církevních subjektů byly s odkazem na budoucí zákon odmítány, což vzhledem k neúměrné době, po kterou zákonodárce zůstal nečinným, bylo opět změněno v průběhu roku 2011, avšak toliko za přesně vymezených (dočasných) podmínek.

Lze tedy předpokládat, že poté, co došlo k odstranění protiústavního stavu vymezeného v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bude obecnými soudy aplikována opět doktrína speciality restitučních zákonů, která již nyní dopadá na všechny ostatní typy restitucí (resp. na osoby, které nebyly zahrnuty mezi osoby oprávněné). Pokud tedy bude existovat církevní subjekt, na nějž nebude dopadat některý z restitučních titulů dle nového zákona, resp. respektive jeho uspokojení bude bránit některá z výhrad v § 8, dle nějž nelze určité věci vydat ve veřejném zájmu, bude žaloba tohoto subjektu podaná podle obecných předpisů (vindikační, určovací) soudem pravděpodobně odmítnuta, a to se stejnou argumentací, s jakou jsou odmítány obecné žaloby všech ostatních osob, jimž nebyl zákonodárcem přiznán žádný restituční titul.

K námitce, že vláda, která rozhodovala o uzavření smluv o vypořádání na základě § 16 odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb., nemá žádné ústavní zmocnění činit právní úkony, na jejichž základě mají být církvím a náboženským společnostem vypláceny z prostředků státu finanční prostředky, je třeba uvést, že vláda nemá výslovné ústavní zmocnění k řadě rozhodnutí, která přijímá a která se týkají státního majetku, aniž by tato její rozhodnutí byla kdy v minulosti s odkazem na nedostatek ústavní pravomoci jakkoliv zpochybněna. Pokud by platilo, že Ústava ČR nezakládá žádné oprávnění vládě k uzavírání soukromoprávních smluv s právními osobami soukromého práva ohledně majetku státu, pak jsou tím zpětně zpochybněna všechna rozhodnutí vlády o privatizaci státního majetku.

Kromě toho je třeba přihlídnout k tomu, že dané rozhodnutí vlády není rozhodnutím přijímaným v rámci výkonu státní, tzn. veřejné moci, pro kterou platí výhrada zákona (čl. 2 odst. 3 Ústavy), ale rozhodnutím vydávaným v rámci tzv. nevrchnostenské správy, do které spadá i rozhodování o nakládání s majetkem, kdy stát prostřednictvím svých orgánů vystupuje jako vlastník a nikoliv jako vykonavatel veřejné moci.

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, přitom v několika ustanoveních dává výslovně vládě pravomoci při rozhodování o nakládání se státním majetkem. Pravomoc k uzavření smluv o vypořádání dává vládě § 16 odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb., který má povahu *lex specialis* k ustanovením zákona č. 219/2000 Sb. Sám tento zákon ostatně v § 7 odst. 1 předpokládá, že jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky, již se tyto právní úkony týkají, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. „Jinak“ v tomto případě stanoví § 16 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

Nelze souhlasit s tím, že uzavření smlouvy o vypořádání je svou povahou provedením zákona č. 428/2010 Sb., neboť nejde o provedení ale aplikaci tohoto zákona, což jsou dvě různé věci. Rozhodnutí vlády v tomto případě nelze ani vzdáleně srovnávat s rozhodnutími vlády podle někdejšího § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění, který byl předmětem nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 24/99, kde Ústavní soud konstatoval, že rozhodnutí vlády dle § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah. O nic podobného v případě rozhodnutí vlády podle § 16 odst. 3 zákona č. 428/2012 Sb. nejde, v tomto případě vystupuje vláda za stát jako jednoho účastníka právního vztahu, který nemá pravomoc komukoliv cokoliv jednostranně ukládat. Obsah smlouvy o vypořádání je kromě toho do značné míry předurčen samotným zákonem č. 428/2012 Sb.

K námitce, že výše úhrady za nevydávaný majetek je diskriminační vůči jiným restituentům, je třeba uvést toto:

Je třeba obecně uvést, že v případě zmírňování majetkových křivd považuje dosavadní české restituční zákonodárství za základní metodu naturální restituci, tedy obnovu vlastnického práva ve stávajících právních poměrech (tedy se nejedná o *restitutio in integrum* v pravém smyslu). Toliko subsidiárně nastupuje v některých zákonech metoda finanční náhrady (kompenzace), a to za stanovených podmínek.

Podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání věci, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 3), je-li věc v držení povinné osoby (§ 4), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání věci (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání věci (§ 8 odst. 1 až 4). Existují-li důvody nevydání za splnění předchozích podmínek restituce, subsidiárně je zakotveno poskytnutí finanční náhrady (§ 8 odst. 5). Finanční náhrada se oprávněné osobě poskytuje jen za nemovitost, kterou jí nelze vydat (§ 13 odst. 1), a spočívá ve vyplacení hotovosti nejvíce ve výši 30 000 Kčs a ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu. Finanční náhrada se stanoví podle cenových předpisů pro oceňování nemovitostí ke dni účinnosti tohoto zákona, která nastala 1. 4. 1991.

Podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání pozemku,

splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 4), je-li pozemek v držení povinné osoby (§5), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání pozemku (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání pozemku (§ 11 odst. 1). V případě existence důvodů nevydání pozemku je subsidiárně založen nárok na bezúplatný převod jiného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby (§ 11 odst. 2; § 11a odst. 1). Teprve za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, zakotvuje zákon o půdě v pořadí druhý subsidiární nárok, jímž je nárok na finanční náhradu (§ 16 odst. 1). V případech splnění podmínek pro vydání původního, příp. náhradního pozemku zákon alternativně zakládá pro oprávněné osoby možnost vypořádání nároků převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě dříve Pozemkového fondu, dnes Státního pozemkového úřadu [§ 18a, § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě].

Institut (finanční) náhrady podle zákona o půdě byl konstruován, zejména vzhledem k době vzniku a účelu zákona o půdě, odlišně od náhrady, kterou stanoví zákon o majetkovém vyrovnání. V tomto ohledu je nepřipadné srovnávat s touto náhradou hypotetickou výši náhrady, která by byla vypočítána ve smyslu § 28a zákona o půdě v cenách platných ke dni 24. června 1991. Zvolení uvedeného jednotného kritéria pro stanovení hodnoty pozemků v zákoně o půdě tak nesloužilo a neslouží primárně pro přímé vyplacení finanční náhrady, neboť ta nastupuje až jako druhý subsidiární nárok, nýbrž především ke stanovení „hodnoty“ restitučního nároku, pro případ, že restituční nárok nebyl uspokojen přímo vydáním nemovitosti, která byla předmětem majetkové křivdy, nýbrž nemovitosti náhradní („jiné“). Oprávněným osobám podle zákona o půdě tak byly převáděny náhradní („jiné“) pozemky, které byly formálně určeny jako ekvivalent restitučního nároku v cenách roku 1991, ovšem tyto pozemky měly (v pozdější době) nepochybně svou tržní hodnotu, která se od uvedených formálních cen výrazně lišila.

Konstrukce výpočtu ceny nemovitostí k roku 1991 je založena primárně na snaze stanovit jednotné referenční kritérium pro stanovení cen pozemků pro celý mnohaletý proces restitucí zemědělské půdy, a vzhledem k neexistenci trhu s nemovitostmi v době přijetí zákona má působit jako ochranný mechanismus oprávněných osob a prostředek k zachování rovného přístupu ke všem restituentům navzájem. V době přijetí zákona totiž nebylo možné předvídat vývoj tržních cen a obtížně by bylo možno reagovat na výkyvy či prudký růst cen v pozdějších letech.

Tato cena slouží především pro určení ekvivalentního náhradního pozemku, pro určení pořadí více oprávněných osob, jímž podle „výše nároku“ je postupně navrhováno uzavření smlouvy ve smyslu (§ 11a odst. 9) nebo pro určení lesního pozemku „přiměřené výměry a kvality“ podle § 11 odst. 2.

Tato koncepce ceny nemovitosti je potvrzena i judikaturou Ústavního soudu, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05, jímž byla zrušena tzv. restituční tečka, která spočívala v zakotvení prekluze práva na převod pozemku ve vlastnictví státu, pročež oprávněné osobě v zásadě zbývala finanční náhrada, na níž pochopitelně neměla ekonomický zájem. Navrhovatelé spatřovali v zániku práva na vydání pozemku, kromě jiného, zhoršení postavení restituentů, a to vzhledem k výši náhrady, jež nebyla adekvátní vzhledem k přibližně patnáctiletému odstupu od cenové hladiny v roce 1991.

Finanční náhrada v klíčových restitučních zákonech, za něž nutno považovat zákon o mimosoudních rehabilitacích a zákon o půdě, totiž z pohledu původních intencí zákonodárce nesplňovala funkci ekvivalentu nevydané věci, resp. pozemku, jak konstatoval i Ústavní soud v nálezu



sp. zn. Pl. ÚS 6/05. S ohledem na výše uvedenou konstrukci subsidiárních nároků podle zákona o půdě Ústavní soud odmítl, že by rozpor tehdy přezkoumávaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem mohl být spatřován jen v protiústavní nerovnosti mezi cenou náhradního pozemku a výší eventuální finanční náhrady.

Nálezem, kterým byla zrušena napadená právní úprava, byl především dán i nadále průchod ochraně vlastnického práva (restitučního nároku) prostřednictvím získání náhradních („jiných“) pozemků, které na rozdíl od finanční náhrady plnily funkci ekvivalentu původního restitučního nároku. Navzdory záměru zákonodárce byl

Ústavním soudem zachován takový právní stav, v němž docházelo (a dochází) k uspokojování restitučních nároků primárně naturálně, a tudíž v podobě přiměřeného ekvivalentu hodnoty restitučního nároku. V takové situaci je nepřipadné srovnávat nyní popsanou konstrukci „finanční náhrady“ s „finanční náhradou,“ jak je koncipována v zákoně o majetkovém vyrovnání (§ 15). Uvedený zákon totiž v případě nemožnosti vydat nemovitost (§ 8) neumožňuje vydání ekvivalentního náhradního pozemku, jako zákon o půdě, a finanční náhrada za majetek, který se nevydává, proto funkci ekvivalentu přiměřeně plní.

I když nemá materie zákona o mimosoudních rehabilitacích k této problematice tak těsné vazby jako judikatura k zákoně o půdě, je vhodné upozornit, že i ve vztahu k tomuto zákonu již dochází k judikatorním korekcím výše náhrady (resp. její přiměřenosti v současných, podstatně odlišných ekonomických podmínkách), přičemž je nyní možno upozornit například na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, dle něhož výklad ustanovení § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích nesmí být ve zjevné kontradikci s principy přiměřenosti a pokud možno i spravedlnosti (v zájmu dosažení konformity vůči lidskoprávním kautelám i vůči civilistické zásadě ochrany vlastnického práva). V zájmu spravedlivého řešení věci není vyloučeno žalobcům přiřknout takovou náhradu, která by v rozumné míře vycházela z hodnoty nemovitostí v době pravomocného zamítnutí žaloby o jejich vydání soudem. Je tedy zřejmé, že ani výše nastíněná argumentace, která obhajuje neekvivalentní finanční náhradu jako ústavně obhajitelnou, za situace, kdy se jedná o nárok subsidiární (v zákonu o půdě je situace markantnější), již není udržitelnou tváří v tvář ekonomické realitě, které je zásadně odlišná od počátku 90. let.

Náhrada ve výši cen z počátku 90. let 20. století nemůže být brána jako adekvátní navždy. Naopak, Nejvyšší soud se explicitně dovolává předchozích závěrů

Ústavního soudu, který umožnil změnu judikatury (změnu hodnocení určité právní otázky) při splnění některé z těchto podmínek: 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 ustanovení (změna jiných zákonů, které obsahově s rozhodným ustanovením v různé míře věcně souvisejí). Nejvyšší soud proto v závěru zmíněného rozhodnutí konstatoval, že *„plynutí času (20 a více let od účinnosti restitučních norem), vedoucí ve věcech restitučních náhrad ke zvýšení hodnoty věci řádově, resp. mnohonásobně, představuje takovou změnu poměrů, která může vést per se v konkrétních situacích k použití jiného právního řešení“* oproti dosavadní praxi opírající se o mechanismus výpočtu náhrady v § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Pokud by pro vypořádání historického majetku církví byla zvolena v zásadě totožná metoda, která byla již obsažena právě v zákoně o půdě, 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 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 a tedy protiústavní. 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.

V nálezu Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl, že při volbě konkrétní podoby vypořádání historického církevního majetku, resp. majetkových vztahů mezi státem a církvemi, „*musí zákonodárce respektovat principy, které plynou čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti.*“.

Z toho plyne, že úvahy o kompenzaci majetkového nároku je nutno odvíjet od aktuálních hodnot v době přijetí legislativního řešení, protože 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. Pokud by finanční kompenzace (části) historického majetku církví měla odpovídat cenám roku 1991, nesplňovala by kritérium přiměřenosti, a to zvláště s přihlédnutím k tomu, že k eventuálnímu poskytnutí této náhrady podle zákona o půdě (v kombinaci s naturální restitucí) mohlo dojít již v roce 1991.

Navíc je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že na rozdíl od ostatních restituentů nemohly církevní právnické osoby (a nemohou ještě pořád) majetek, který byl blokován tzv. blokačními paragrafy, užívat a brát z něj užítky v důsledku protiústavní nečinnosti zákonodárce. Výše finanční náhrady proto musí zohledňovat i tuto skutečnost.

Rovněž je třeba přihlídnout k tomu, že rozsah původního majetku, který se nevydává oprávněným osobám, je v případě zákona č. 428/2012 Sb. mnohem širší než v případě jiných restitučních zákonů, a to jednak vzhledem k § 4, který oproti jiným restitučním zákonům (§ 5 zákona č. 229/1991 Sb., § 4 zákona č. 87/1991 Sb., § 4 zákona č. 403/1990 Sb.) značně zužuje okruh povinných osob, a jednak vzhledem k § 8, který naopak ve srovnání s jinými restitučními zákony (např. § 11 zákona č. 229/1991 Sb.) obsahuje mnohem širší okruh případů, kdy věci nelze vydat. Pokud jsou tedy takto odlišně, tedy úžeji, ve srovnání s jinými restitučními zákony stanoveny podmínky pro vydávání věcí oprávněným osobám, nelze dost dobře mluvit o diskriminaci ostatních restituentů, neboť nejde o srovnatelné situace.

Diskriminací se přitom obecně rozumí takové jednání, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to zejména z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo

sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení (viz čl. 3 odst. 1 Listina základních práv a svobod).

Pokud se však srovnává nesrovnatelné, nelze mluvit o diskriminaci.

### C. Vyplácení příspěvku státu církvím na podporu jejich činnosti

Příspěvek na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností (dále jen „příspěvek“) je součástí majetkového vyrovnání státu s církvemi a náboženskými společnostmi.

Zákon č. 428/2012 Sb. ruší oprávnění k výkonu zvláštního práva na financování podle zvláštního právního předpisu o finančním zabezpečení církví a náboženských společností v zákoně č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů

(zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 428/2012 Sb. rovněž ruší zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, který finanční zabezpečení církví a náboženských společností upravoval.

Podle zákona č. 218/1949 Sb. stát poskytoval těm registrovaným církvím a náboženským společnostem, kterým bylo přiznáno příslušné oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., (dále jen „dotčená církev a náboženská společnost“) úhradu osobních požitků duchovních, kteří působí jako zaměstnanci církví a náboženských společností a úhradu věcných nákladů spojených s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou. Dotčená církev a náboženská společnost tudíž měla vůči státu nárok, aby každému jejímu duchovnímu byl státem poskytován plat.

Příjmy podle zákona č. 218/1949 Sb. byly pro fungování 17 církví a náboženských společností, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva podle § 7 odst. 1 písm. c) zákona č. 3/2002 Sb., esenciální, bez nich by nemohly fungovat jak ve své ryze kultové činnosti, tak ve své službě bližnímu, která je podstatnou částí poslání většiny dotčených církví a náboženských společností. Většina z dotčených církví a náboženských společností přitom byla masivně odkázána na státní financování již od účinnosti zákona č. 218/1949 Sb., nehledě na to, že řada z nich dostávala určitou formu státní podpory i dříve (kongruové a dotační církve). Význam této státní finanční podpory pro činnost dotčených církví a náboženských společností byl ostatně takový, že ohrožoval i samotný princip nezávislosti církví a náboženských společností na státu garantovaný v čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jak shledal Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. července 2010.

Zrušení systému hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností k 1. lednu 2013 znamená výpadek příjmu, který podstatným způsobem ovlivňuje působení dotčených církví a náboženských společností. Podle zákona č. 428/2012 Sb. jsou sice dotčeným církvím a náboženským společnostem poskytovány roční splátky finanční náhrady, ty však nejsou s to příjem z hospodářského zabezpečení nahradit. S výjimkou Církve římskokatolické a Luterské evangelické církve a. v. v České republice jsou roční splátky finanční náhrady u ostatních dotčených církví a náboženských společností nižší než částky, které jim byly dosud ročně poskytovány podle zákona č. 218/1949 Sb. (příloha č. 9). Ačkoliv cílem zákona č. 428/2012 Sb. je odstranit finanční vazbu církví a náboženských společností na stát, nemohl na druhé straně nereflektovat možné likvidační důsledky zrušení hospodářského

zabezpečení státem pro většinu dotčených církví a náboženských společností, potažmo pro výkon náboženské svobody věřících dotčených CNS.

Proto bylo do zákona č. 428/2012 Sb. zakotveno sedmnáctileté přechodné období, ve kterém je dotčeným církvemi a náboženskými společnostmi poskytován státem příspěvek. Účelem přechodného období je minimalizovat následky radikální změny uspořádání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi tak, že stávající závislost dotčených církví a náboženských společností na státním financování je odbourávána postupně. Příspěvek je proto koncipován jako regresivní. Výše příspěvku je stanovena v plné výši (stejně výši jakou dotčená církev a náboženská společnost dostávala podle zákona č. 218/1949 Sb. v roce 2011) pouze po 3 roky. Od čtvrtého roku se příspěvek již snižuje. Postupnou degeneraci příspěvku podporuje i fakt, že se u něj neuplatňuje inflační doložka. Na rozdíl od systému podle zákona č. 218/1949 Sb. jsou pak částky příspěvku stanoveny pevně pro každý rok po celé přechodné období.

Dotčené církve a náboženské společnosti reprezentují 3 999 církevních právnických osob, včetně 246 charit. Všechny tyto instituce zaměstnávají tisíce duchovních (v roce 2011 stát uhrazoval platy 4 892 duchovním) a další tisíce občanských zaměstnanců. Bez poskytnutí příspěvku by po účinnosti zákona č. 428/2012 Sb. muselo dojít k okamžité redukci počtu duchovních a omezení dalších aktivit přinejmenším 15 dotčených církví a náboženských společností.

Pouze kombinace finanční náhrady a příspěvku může zajistit, aby došlo k finančnímu osamotnění dotčených církví a náboženských společností, aniž by byla jejich činnost podstatně omezena. Příspěvek pokryje, alespoň po dobu prvních 3 let, běžný provoz dotčených církví a náboženských společností. To vytváří určitý časový polštář, ve kterém mohou být roční splátky finanční náhrady investovány tak, aby byl zajištěn dostatečný zdroj příjmů pro činnost dotčené církve a náboženské společnosti až se příspěvek začne snižovat i až vymizí zcela.

Mezicírkevní dohoda, na jejímž základě došlo k rozdělení finanční náhrady, byla ostatně vytvářena právě s ohledem na úpravu příspěvku. Pokud by příspěvek neexistoval, byly by částky finanční náhrady určené pro jednotlivé církve a náboženské společnosti s velkou pravděpodobností odlišné od stávajícího stavu.

Vzhledem k výše uvedenému nelze příspěvek považovat za nový model financování církví a náboženských společností, který je náhradou hospodářského zabezpečení podle zákona č. 218/1949 Sb. Příspěvek má pomoci odstranit důsledky mnohaleté a do značné míry vnucené hospodářské závislosti církví a náboženských společností na státu. Bylo by tak absurdní, aby příspěvek svou potencionální neomezeností umožňoval vznik dalších na státu závislých církví a náboženských společností.

V dané situaci příspěvek představuje přiměřené a rozumné řešení. Stanovení příjemců příspěvků není projevem svévole, je postaveno na objektivním kritériu přiznání zvláštního práva na financování ze státního rozpočtu. I ostatní církve a náboženské společnosti měly možnost do konce roku 2012 o toto zvláštní právo požádat a za podmínek stanovených v zákoně č. 3/2002 Sb. by jim bylo přiznáno, což by znamenalo zařazení do okruhu dotčených církví a náboženských společností.

Tento příspěvek nelze vytrhovat z kontextu dosavadního vývoje vztahu státu a církví a chápat ho tak, že se stát náhle a neočekávaně rozhodl, že určitým církvím začne po určitou dobu vyplácet v určitém rozsahu finanční prostředky. Pokud by toto stát udělal, pak by šlo zřejmě mluvit o svévoli a diskriminaci, v daném případě však o nic takového nejde, protože právní úprava vyplácení příspěvku

navazuje na právní úpravu platnou a účinnou do 31.12.2012, když se vychází z toho, že z výše uvedených důvodů není možné ze dne na den přestat příslušným církvím vyplácet ze státního rozpočtu finanční prostředky, aniž by to ohrozilo samu existenci jak jich samotných, tak dalších osob, které jsou s nimi tak či onak spojeny. Lze naopak soudit, že za svévolný akt státu odporující zásadě právní jistoty by bylo možné pokládat okamžité zrušení státního příspěvku na jejich činnost bez dalšího.

Nelze proto souhlasit ani s tím, že zákonná úprava příspěvku na podporu činnosti dotčených církví a náboženských společností porušuje čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde je stanoveno, že stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání. Nic takového, tzn. že by se tímto příspěvkem stát vázal na nějaké náboženské vyznání, však z jeho právní úpravy nevyplývá. Pravidlo, že se stát nesmí vázat na náboženské vyznání, nelze vykládat tak, že by mezi státem a církvemi nemohl existovat vůbec žádný vztah, v daném případě finanční. Při takto přísném výkladu by byl zřejmě v rozporu s tímto ustanovením i § 160 odst. 1 písm. b) a § 162 odst. 1 školského zákona, které stanoví, že za podmínek stanovených tímto zákonem se ze státního rozpočtu poskytují finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení zřizovaných registrovanými církvemi nebo náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

### Vyjádření vlády

**k návrhu na zrušení zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), podanému skupinou 45 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (PI. ÚS 12/13)**

K bodům III. až V.

Vláda vychází z toho, že jí nepřísluší vyjadřovat k průběhu legislativního procesu v komorách Parlamentu, ale že jí přísluší vyjádřit se toliko k těm částem návrhu, které směřují k vlastnímu obsahu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, který vláda do Poslanecké sněmovny jako navrhovatel předložila.

K bodu VI.

K námitce, že v průběhu celého schvalovacího procesu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi projevila většina občanů ČR (údajně téměř 80%) s návrhem nesouhlas, a to i formou petičního práva, nicméně vláda a poslanci stran vládní koalice tyto názory zcela ignorovali, stejně jako návrh na vyhlášení referenda o tomto zákonu, čímž došlo k porušení zákazu libovůle vyplývajícího z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR, lze uvést, že tímto argumentem, tzn. nesouhlasem většiny občanů, by bylo možné zpochybnit řadu zákonů, nemluvě o zákonech, které byly přijaty před r. 1989. Pokud by měly být schvalovány pouze takové návrhy zákonů, se kterými souhlasí většina občanů, znamenalo by to zásadní změnu ústavního systému založeného na principu zastupitelské demokracie. Taková podmínka, tzn. že zákony lze schvalovat jen v referendu nebo jen tehdy, pokud s nimi v průzkumu veřejného mínění vysloví souhlas nadpoloviční většina občanů státu, by však musela být výslovně stanovena v Ústavě. Ta sice stanoví, že lid je zdrojem veškeré státní moci, současně však k tomu dodává, že ji vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní, z čehož zcela zjevně plyne, že ústavní systém je založen nikoliv na principu přímé demokracie, ale demokracie zastupitelské.

#### K bodu VII.

K námitce, že zákon č. 428/2012 Sb. znamená nerovnoprávné postavení mezi církvemi a náboženskými společnostmi na straně jedné a oprávněnými osobami podle jiných restitučních zákonů na straně druhé, pokud jde o náhradu za nevydávaný majetek, je třeba uvést toto:

V případě zmírňování majetkových křivd považuje dosavadní české restituční zákonodárství za základní metodu naturální restituci, tedy obnovu vlastnického práva ve stávajících právních poměrech (tedy se nejedná o restitutio in integrum v pravém smyslu). Toliko subsidiárně nastupuje v některých zákonech metoda finanční náhrady (kompenzace), a to za stanovených podmínek.

Podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání věci, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 3), je-li věc v držení povinné osoby (§ 4), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání věci (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání věci (§ 8 odst. 1 až 4). Existují-li důvody nevydání za splnění předchozích podmínek restituce, subsidiárně je zakotveno poskytnutí finanční náhrady (§ 8 odst. 5). Finanční náhrada se oprávněné osobě poskytuje jen za nemovitost, kterou jí nelze vydat (§ 13 odst. 1), a spočívá ve vyplacení hotovosti nejvíce ve výši 30 000 Kčs a ve vydání cenných papírů, které nemají povahu státního dluhopisu. Finanční náhrada se stanoví podle cenových předpisů pro oceňování nemovitostí ke dni účinnosti tohoto zákona, která nastala 1. 4. 1991.

Podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, fyzická osoba disponuje nárokem na vydání pozemku, splňuje-li podmínky být oprávněnou osobou (§ 4), je-li pozemek v držení povinné osoby (§5), dále jsou-li dány zákonné podmínky vydání pozemku (§ 6) a konečně nejsou-li dány zákonné důvody pro nevydání pozemku (§ 11 odst. 1). V případě existence důvodů nevydání pozemku subsidiárně je založen nárok na bezúplatný převod jiného pozemku do vlastnictví oprávněné osoby (§ 11 odst. 2; § 11a odst. 1). Teprve za pozemky, které se podle tohoto zákona nevydávají a za které nelze poskytnout oprávněné osobě jiný pozemek, zakotvuje zákon o půdě v pořadí druhý subsidiární nárok,

jímž je nárok na finanční náhradu (§ 16 odst. 1). V případech splnění podmínek pro vydání původního, příp. náhradního pozemku zákon alternativně zakládá pro oprávněné osoby možnost vypořádání nároků převodem vlastnických práv k nemovitostem ve vlastnictví státu a správě dříve Pozemkového fondu, dnes Státního pozemkového úřadu [§ 18a, § 17 odst. 3 písm. a) zákona o půdě].

Institut (finanční) náhrady podle zákona o půdě byl konstruován, zejména vzhledem k době vzniku a účelu zákona o půdě, odlišně od náhrady, kterou stanoví zákon o majetkovém vyrovnání. V tomto ohledu je nepřipadné srovnávat s touto náhradou hypotetickou výši náhrady, která by byla vypočítána ve smyslu § 28a zákona o půdě v cenách platných ke dni 24. června 1991. Zvolení uvedeného jednotného kritéria pro stanovení hodnoty pozemků v zákoně o půdě tak nesloužilo a neslouží primárně pro přímé vyplacení finanční náhrady, neboť ta nastupuje až jako druhý subsidiární nárok, nýbrž především ke stanovení „hodnoty“ restitučního nároku pro případ, že restituční nárok nebyl uspokojen přímo vydáním nemovitosti, která byla předmětem majetkové křivdy, nýbrž nemovitosti náhradní („jiné“). Oprávněným osobám podle zákona o půdě tak byly převáděny náhradní („jiné“) pozemky, které byly formálně určeny jako ekvivalent restitučního nároku v cenách roku 1991, ovšem tyto pozemky měly (v pozdější době) nepochybně svou tržní hodnotu, která se od uvedených formálních cen výrazně lišila.

Konstrukce výpočtu ceny nemovitostí k roku 1991 je založena primárně na snaze stanovit jednotné referenční kritérium pro stanovení cen pozemků pro celý mnohaletý proces restitucí zemědělské půdy, a vzhledem k neexistenci trhu s nemovitostmi v době přijetí zákona, má působit jako ochranný mechanismus oprávněných osob a prostředek k zachování rovného přístupu ke všem restituentům navzájem. V době přijetí zákona totiž nebylo možné předvídat vývoj tržních cen a obtížně by bylo možno reagovat na výkyvy či prudký růst cen v pozdějších letech.

Tato cena slouží především pro určení ekvivalentního náhradního pozemku, pro určení pořadí více oprávněných osob, jimž podle „výše nároku“ je postupně navrhováno uzavření smlouvy ve smyslu (§ 11a odst. 9), nebo pro určení lesního pozemku „přiměřené výměry a kvality“ podle § 11 odst. 2.

Tato koncepce ceny nemovitosti je potvrzena i judikaturou Ústavního soudu, konkrétně nálezem sp. zn. Pl. ÚS 6/05, jímž byla zrušena tzv. restituční tečka, která spočívala v zakotvení prekluze práva na převod pozemku ve vlastnictví státu, pročež oprávněné osobě v zásadě zbývala finanční náhrada, na níž pochopitelně neměla ekonomický zájem. Navrhovatelé spatřovali v zániku práva na vydání pozemku, kromě jiného, zhoršení postavení restituentů, a to vzhledem k výši náhrady, jež nebyla adekvátní vzhledem k přibližně patnáctiletému odstupu od cenové hladiny v roce 1991.

Finanční náhrada v klíčových restitučních zákonech, za něž nutno považovat zákon o mimosoudních rehabilitacích a zákon o půdě, totiž z pohledu původních intencí zákonodárce nespĺňovala funkci ekvivalentu nevydané věci, resp. pozemku, jak konstatoval i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05. S ohledem na výše uvedenou konstrukci subsidiárních nároků podle zákona o půdě Ústavní soud odmítl, že by rozpor tehdy přezkoumávaných zákonných ustanovení s ústavním pořádkem mohl být spatřován jen v protiústavní nerovnosti mezi cenou náhradního pozemku a výší eventuální finanční náhrady.

Nálezem, kterým byla zrušena napadená právní úprava, byl především dán i nadále průchod ochraně vlastnického práva (restitučního nároku) prostřednictvím získání náhradních („jiných“)

pozemků, které na rozdíl od finanční náhrady plnily funkci ekvivalentu původního restitučního nároku. Navzdory záměru zákonodárce byl

Ústavním soudem zachován takový právní stav, v němž docházelo (a dochází) k uspokojování restitučních nároků primárně naturálně, a tudíž v podobě přiměřeného ekvivalentu hodnoty restitučního nároku. V takové situaci je nepřipadné srovnávat nyní popsanou konstrukci „finanční náhrady“ s „finanční náhradou,“ jak je koncipována v návrhu zákona o majetkovém vyrovnání (§ 15). Uvedený návrh totiž v případě nemožnosti vydat nemovitost (§ 8) neumožňuje vydání ekvivalentního náhradního pozemku, jako zákon o půdě, a finanční náhrada za majetek, který se nevydává, proto funkci ekvivalentu přiměřeně plní.

I když nemá materie zákona o mimosoudních rehabilitacích k této problematice tak těsné vazby, jako judikatura k zákoně o půdě, je vhodné upozornit, že i ve vztahu k tomuto zákonu již dochází k judikatorním korekcím výše náhrady (resp. její přiměřenosti v současných, podstatně odlišných ekonomických podmínkách), přičemž je nyní možno upozornit například na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 1603/2011, dle něhož výklad ustanovení § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích nesmí být ve zjevné kontradikci s principy přiměřenosti a pokud možno i spravedlnosti (v zájmu dosažení konformity vůči lidskoprávním kautelám i vůči civilistické zásadě ochrany vlastnického práva). V zájmu spravedlivého řešení věci není vyloučeno žalobcům přičknout takovou náhradu, která by v rozumné míře vycházela z hodnoty nemovitostí v době pravomocného zamítnutí žaloby o jejich vydání soudem. Je tedy zřejmé, že ani výše nastíněná argumentace, která obhajuje neekvivalentní finanční náhradu jako ústavně obhajitelnou, za situace, kdy se jedná o nárok subsidiární (v zákonu o půdě je situace markantnější), již není udržitelnou tvář v tvář ekonomické realitě, které je zásadně odlišná od počátku 90. let.

Náhrada ve výši cen z počátku 90. let 20. století nemůže být brána jako adekvátní navždy. Naopak, Nejvyšší soud se explicitně dovolává předchozích závěrů

Ústavního soudu, který umožnil změnu judikatury (změnu hodnocení určité právní otázky) při splnění některé z těchto podmínek: 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 ustanovení (změna jiných zákonů, které obsahově s rozhodným ustanovením v různé míře věcně souvisejí). Nejvyšší soud proto v závěru zmíněného rozhodnutí konstatoval, že *„plynutí času (20 a více let od účinnosti restitučních norem), vedoucí ve věcech restitučních náhrad ke zvýšení hodnoty věci řádově, resp. mnohonásobně, představuje takovou změnu poměrů, která může vést per se v konkrétních situacích k použití jiného právního řešení“* oproti dosavadní praxi opírající se o mechanismus výpočtu náhrady v § 13 zákona o mimosoudních rehabilitacích.

Pokud by pro vypořádání historického majetku církví byla zvolena v zásadě totožná metoda, která byla již obsažena právě v zákoně o půdě, 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 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 a tedy protiústavní. 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.

V nálezu Pl. ÚS 9/07 Ústavní soud uvedl, že při volbě konkrétní podoby vypořádání historického církevního majetku, resp. majetkových vztahů mezi státem a církvemi, „*musí zákonodárce respektovat principy, které plynou čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, podle nichž nesmí být výše stanovené náhrady v poměru k hodnotě kompenzovaného majetku projevem libovůle zákonodárce, nýbrž musí odrážet zásadu přiměřenosti.*“.

Z toho plyne, že úvahy o kompenzaci majetkového nároku je nutno odvíjet od aktuálních hodnot v době přijetí legislativního řešení, protože 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. Pokud by finanční kompenzace (části) historického majetku církví měla odpovídat cenám roku 1991, nesplňovala by kritérium přiměřenosti, a to zvláště s přihlédnutím k tomu, že k eventuálnímu poskytnutí této náhrady podle zákona o půdě (v kombinaci s naturální restitucí) mohlo dojít již v roce 1991.

Navíc je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že na rozdíl od ostatních restituentů nemohly církevní právnické osoby (a nemohou ještě pořád) majetek, který byl blokován tzv. blokačními paragrafy, užívat a brát z něj užítky v důsledku protiústavní nečinnosti zákonodárce. Výše finanční náhrady proto musí zohledňovat i tuto skutečnost.

Rovněž je třeba přihlídnout k tomu, že rozsah původního majetku, který se nevydává oprávněným osobám, je v případě zákona č. 428/2012 Sb. mnohem širší než v případě jiných restitučních zákonů, a to jednak vzhledem k § 4, který oproti jiným restitučním zákonům (§ 5 zákona č. 229/1991 Sb., § 4 zákona č. 87/1991 Sb., § 4 zákona č. 403/1990 Sb.) značně zužuje okruh povinných osob, a jednak vzhledem k § 8, který naopak ve srovnání s jinými restitučními zákony (např. § 11 zákona č. 229/1991 Sb.) obsahuje mnohem širší okruh případů, kdy věci nelze vydat. Pokud jsou tedy takto odlišně, tedy úžeji, ve srovnání s jinými restitučními zákony stanoveny podmínky pro vydávání věcí oprávněným osobám, nelze dost dobře mluvit o diskriminaci ostatních restituentů, neboť nejde o srovnatelné situace.

Diskriminací se přitom obecně rozumí takové jednání, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to zejména z důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení (viz čl. 3 odst. 1 Listina základních práv a svobod).

Pokud se však srovnává nesrovnatelné, nelze mluvit o diskriminaci.

K určení rozsahu a hodnoty majetku, který se nebude vydávat a za který se bude vyplácet paušální náhrada, je třeba uvést toto:

Rozsah původního církevního majetku, který byl zestátněn v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, byl určen následujícím způsobem.

Církevní komise sdružující představitele církví a náboženských společností předložila vládní komisi pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi souhrnný seznam výměr původního církevního majetku s rozdělením na jednotlivé druhy pozemků (lesní půda, zahrady, rybníky atd.). Tento seznam byl zpracován na základě pozemkových knih a je uveřejněn na internetových stránkách Ministerstva kultury<sup>7</sup>.

Předložené údaje byly následně Ministerstvem kultury prověřovány.

- 7) Hodnověrnost databáze, ze které vycházel seznam předložený Církevní komisí, byla prověřena nezávislou poradenskou firmou Ernst & Young.
- 8) Byly získány údaje od dotčených státních institucí a podniků (Pozemkový fond ČR a Lesy ČR, s.p.) o rozloze původního církevního majetku, se kterým hospodaří (přílohy č. 1 a 2).
- 9) Byly přezkoumány dostupné archivní materiály k rozsahu církevního majetku. V důsledku povodní z roku 2002 nyní nejsou k dispozici údaje o původním církevním majetku z období revize první pozemkové reformy. Byly proto využity údaje vztahující se k provedení 1. pozemkové reformy, a to i vzhledem ke kvalitě, kterou úředníci v období 1. republiky oproti období po II. světové válce odváděli. Vycházelo se z publikace Předběžné výsledky československé pozemkové reformy (autor – J. Voženílek – tehdejší prezident Státního pozemkového úřadu) vydané v roce 1932. Dále byly prověřovány i údaje o průběhu pozemkové reformy na jednotlivých církevních velkostatkách v pozdějších letech, které lze dohledat v Národním archivu.

Rozsah původního majetku církví a náboženských společností byl takto určen na **261 tis. ha**.

Z toho:

- lesní půda 181 326 ha
- zemědělská půda 72 202 ha
- vodní plochy 3 611 ha
- zastavěné plochy 600 ha
- ostatní plochy 3 894 ha.

Do tohoto rozsahu není započítán majetek, který církve a náboženské společnosti již nyní vlastní. V takto určeném rozsahu tudíž není obsažen ani majetek, který byl církevním subjektům vrácen podle zákona č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého, ve znění zákona č. 338/1991 Sb. a tzv. exekutivní cestou v letech 1996 až 1998.

Návrhy na zrušení zákona č. 428/2012 Sb. zpochybňují takto stanovený rozsah historického církevního majetku uvedením údaje o církevním majetku, který byl přihlášen k první pozemkové reformě – cca 234 tis. ha veškeré půdy. K tomu je však nezbytné dodat, že první pozemková reforma se vztahovala pouze na velkostatky se zemědělskou půdou nad 150 ha nebo veškerou půdou nad

<sup>7</sup> <http://www.mkcr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolocnosti/majetkove-narovnani/rozsah-puvodniho-cirkevniho-majetku-123124>

250 ha. Církevní statky s menší výměrou, např. pozemky farností, menší statky řádů a kongregací v těchto číslech zahrnuté nejsou. Dále zde chybí církevní majetek nabytý v druhé polovině 30. let nákupy, dary a dědictvími (příloha č. 3), který nebyl přihlášen do první pozemkové reformy jako církevní. Rovněž jakékoliv údaje o majetku přihlášeném k revizi první pozemkové reformy neobsahují statky s menší výměrou, na které se revize první pozemkové reformy nevztahovala (hranice byla 50 ha, resp. 30 ha), což se vedle farního majetku týká i majetku nekatolických církví a náboženských společností. Z dat poskytnutých Pozemkovým fondem ČR a Lesy ČR, s.p. vyplývá, že pouze tyto dvě instituce obhospodařovaly v roce 2011 cca 200 tis. ha původního církevního majetku. Značná část původního církevního majetku se přitom dále nachází ve vojenských újezdech, v národních parcích a ve vlastnictví obcí, krajů a fyzických a právnických osob.

### **Hodnota původního církevního majetku**

Hodnota původního církevního majetku byla počítána podle tržních cen tak, aby představovala spravedlivou hodnotu majetku, který byl církvím a náboženským společnostem v minulosti protiprávně odebrán a se kterým v důsledku toho nemohly nakládat a mít z něj užítky, a to i více než dvacet let od přijetí tzv. blokačních paragrafů (§ 29 zákona o půdě a § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb.), které předpokládaly přijetí zákona o vypořádání majetku, jehož původními vlastníky byly církve, řády, kongregace a náboženské společnosti.

Pro stanovení hodnoty původního církevního majetku byla zvažována možnost ocenění podle jednotlivých položek původního církevního majetku (výčtová metoda). Tento způsob byl však nakonec odmítnut.

Vytvoření položkového seznamu původního církevního majetku by vyžadovalo zmapování informací z různých zdrojů – pozemkové knihy, mapové podklady, parcelní protokoly, archivní doklady, což by představovalo značné časové nároky a vedle toho rovněž nezanedbatelné nároky finanční. Rovněž nelze vyloučit, že by takto vytvořené seznamy byly zatíženy značnými chybami.

V případě pozemků, zejména zemědělských, by bylo z důvodů změn v půdní držbě třeba provést orientační srovnání popisných informací o parcelách dřívějších pozemkových evidencí se stavem parcel katastru (srovnávací sestavení parcel), popř. dokument, z něhož bude zřejmé, do které ze stávajících parcel původní pozemek nebo jeho část zasahuje.

Značný objem prací by pak představovalo samotné ocenění majetku na základě vyhotovených seznamů, které by muselo být provedeno na základě znaleckých posudků (náklady na jeden znalecký posudek se pohybují mezi 8 -20 tis. Kč). Časově náročné by bylo rovněž ocenění pozemků, kterému by musela předcházet jejich identifikace na současný stav (náklady na geometrické plány se pohybují v rozmezí 10 - 50 tis. Kč). Odhad počtu položek původního církevního majetku je přitom cca 100 tis.

Výčtová metoda přitom nebyla zvolena už ve srovnatelných restitučních předpisech, jako je zákon o půdě nebo zákon o mimosoudních rehabilitacích.

Vzhledem k výše uvedenému byl proto pro stanovení hodnoty původního církevního majetku zvolen jiný postup vycházející ze stanovení průměrných cen pro jednotlivé segmenty majetku. Takový postup byl možný, jelikož charakteristickým rysem původního církevního majetku je, že jeho rozmístění po území České republiky je prakticky rovnoměrné. Dále je možné říci, že v rámci jednotlivých katastrálních území byl tento zemědělský majetek rozmístěn zcela náhodně, nelze vysledovat žádné systematické pravidlo, které by jeho polohu definovalo.

### Ocenění zemědělské půdy

Zemědělská půda je pro účely tohoto ocenění definována jako souhrn obdělávané půdy (kultura orná půda, chmelnice, vinice a trvalý travní porost) a kultur „zahrada“ a „sad“. Míní se zde původní zemědělská půda, tedy stav podle roku 1948.

U zemědělské půdy došlo od roku 1948 k velkým změnám. V řadě případů se zemědělská půda dostala do intravilánů měst a její cena je tak mnohem vyšší než cena obdělávané půdy mimo intravilán nebo ve venkovských oblastech. Například původně zemědělské pozemky Řádu křížovníků s červenou hvězdou v Praze Ďáblicích byly změněny na stavební pozemky a dnes mají hodnotu desítek miliónů Kč. Aplikovat zde např. úřední ceny z roku 1991 by bylo zjevně nespravedlivé.

I tyto změny jsou v ocenění zemědělské půdy zachyceny, z toho důvodu je průměrná cena zemědělské půdy vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy.

Hodnota takto určené zemědělské půdy závisí na:

- bonitě,
- poloze v rámci ČR,
- pozici v rámci katastru.

V rámci použité metodiky jsou první dva faktory zahrnuty do průměrných cen zemědělské půdy, ať již v závislosti na průměrné bonitě, tak i na vazbě na proměnnou cenovou hladinu v rámci ČR.

Poloha v rámci katastru ovlivňuje hodnotu zemědělské půdy podstatně zejména s ohledem na její umístění vůči intravilánu, přičemž pozemky s kulturou „zahrada“ a „sad“ se většinou nacházejí uvnitř zastavěné oblasti. Vyšší hodnotu než ostatní zemědělské pozemky pak mají též ty z nich, které se přimykají k souvisle zastavěné oblasti (možnost rozvoje obce, napojení na sítě, dostupnost atd.).

Pro výpočet hodnoty zemědělské půdy byla tato půda rozdělena do tří částí.

#### **g) Půda kultury zahrada a sad, která se nachází v intravilánu.**

Cena pozemků kultury zahrada určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen zahrada/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,4 a je také takto použit. V praxi se cena zahrad blíží více cenám stavebních parcel.

Cena pozemků kultury sad určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny kultury sad pro jednotlivé oblasti (kraje). Vzhledem k běžné velikosti sadů je použita jednotková cena z rozsahu velikosti jednotlivého pozemku do 1 ha.

#### **h) Půda třídy A - část zemědělské půdy, která spadá do obdělávané půdy a přimyká se k souvisle zastavěné oblasti (obdělávaná půda třída A). Do kategorie A jsou zařazeny pozemky v blízkosti zástavby, kde se předpokládá její další rozšíření, a jsou v dostupnosti**

inženýrských sítí. Podíl obdělávané půdy třídy A na celkové obdělávané půdě je určen na základě odhadu podílu této třídy v různě zastavěných katastrálních území, dle speciálního algoritmu (za použití výseče či celé soustředné kružnice na základě zastavěnosti daného katastrálního území – příloha č. 4 ) na 4,27 % obdělávané půdy.

Cena určena dle podkladu Přehled cen stavebních pozemků v krajích ČR – červen 2007, Ing. Václav Dolanský, CSc., 1. katedra oboru management a marketing Fakulty strojní ČVUT (uveřejněno v časopise REALIT 7/2007).

Použity jsou průměrné tržní ceny stavebních parcel pro jednotlivé kraje vynásobené koeficientem „poměr cen rozvoj/stav. parcela“. Tento koeficient se při stanovení úřední ceny rovná 0,3 a je také takto použit.

- i) Půda třídy B** - část zemědělské půdy, do které spadá zbytek obdělávané půdy v katastru a jejíž hodnota je dána zejména bonitou a polohou v rámci ČR. V kategorii B jsou pozemky v tzv. volné krajině, kde se urbanistický rozvoj nepředpokládá.

Cena určena dle podkladu Cena zemědělské půdy v České republice v letech 1993–2004 - Němec, Štolbová, Vrbová, Výzkumný ústav zemědělské ekonomiky Praha.

Použity jsou průměrné tržní ceny orné půdy pro jednotlivé oblasti (kraje) v kategorii 1-5 ha. Použití průměrných hodnot z tohoto intervalu je pro objektivní stanovení hodnoty nezbytné, průměrná cena při prodeji větších celků je nereprezentativní v důsledku realizace rozsáhlých prodejů půdy Pozemkovým fondem v netržním režimu.

Jsou-li známy plochy jednotlivých typů zemědělské půdy (zahrada, sad, obdělávaná půda třídy A, obdělávaná půda třídy B), je možno jim přiřadit i jejich hodnotu v závislosti na jednotkových cenách.

Zprůměrováním cen výše uvedených druhů pozemků za celou Českou republiku se došlo k průměrné ceně zemědělské půdy v ČR ve výši **444 827 Kč/ha**. Vzhledem k tomuto postupu, kdy je do průměru započítána např. cena zahrad u budovy bývalého Arcibiskupského gymnázia v Bubenči, která se pohybuje v 10 000 Kč za m<sup>2</sup>, je výsledná cena vyšší než běžně uváděné tržní ceny zemědělské půdy na venkově, kde se zemědělská půda nejvíce prodává.

### Ocenění lesní půdy v rámci ČR

Cena lesní půdy včetně porostů byla stanovena na základě Zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky – stav k 31.12.2000, kterou vydalo Ministerstvo zemědělství (viz příloha č. 5). Vychází z průměrné hodnoty lesních pozemků (31 200 Kč/ha) a z průměrné věcné hodnoty lesních porostů (bez holin) (274 000 Kč/ha). Opět se zde míní původní lesní půda, tedy stav podle roku 1948.

Při reálném předpokladu existence až 10 % holin vychází výsledná průměrná hodnota takto:

průměrná hodnota pozemku	31 200
průměrná hodnota porostu	0,9*274 000 = 246 600

**CELKEM**

**277 800 Kč/ha**

### Ocenění vodních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota vodní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **200 000 Kč/ha**.

### Ocenění zastavěných ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota zastavěné plochy byla stanovena na základě vyčíslení celkových výměr zastavěných ploch po krajích s jejich jednotkovým oceněním stanoveným na základě Přehledu cen stavebních pozemků v krajích ČR vydaném v měsíčníku REALIT 7/2007 na **11 067 763 Kč/ha**.

### Ocenění budov v rámci ČR

Ocenění budov vychází z

e) analýzy zastavěných ploch. Výsledkem analýzy je zjištění koeficientu průměrného pokrytí stavbou v rámci kultury „zastavěná plocha a nádvoří“. Analýza byla Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním provedena na reprezentativním vzorku 2696 katastrálních území rozmístěných ve všech krajích. Z uvedeného podkladu vychází průměrná zastavěnost 0,6045, medián 0,5409. Pro výpočet zastavěné plochy použité k vyčíslení hodnoty budov byl použit medián tohoto koeficientu. Tato skutečnost vyjadřuje základní charakteristiku ohodnocovaného majetku, tj. že se jedná o majetek „zemědělský“, nacházející se v spíše v menších sídlech s vysokým výskytem,

f) odborným odhadem stanovené hodnoty 1m<sup>2</sup> skutečně zastavěné plochy.

- Pro stavby převážně venkovského typu (hospodářské dvory, event. přízemní obytné budovy) je hodnota stanovena odborným odhadem na **12 500 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.
- Pro stavby, které byly ve vlastnictví ženských řádů a nekatolických církví a které nebyly určeny k zemědělství a byly ve většině případů vícepodlažní je stanovena odborným odhadem hodnota na **25 000 Kč/m<sup>2</sup>** zastavěné plochy.

V obou případech takto stanovená cena zahrnuje i cenu movitých věcí umístěných v budovách.

### Ocenění ostatních ploch v rámci ČR

Jednotková průměrná hodnota ostatní plochy byla stanovena odborným odhadem ve výši **300 000 Kč/ha**.

### Přehled ocenění původního církevního majetku

	Výměra (ha)	Cena za m <sup>2</sup> (Kč)	Výsledná cena (mld. Kč)
Lesní půda	181326	27,74	50,3
Zemědělská půda	72202	44,48	32,1
Vodní plochy	3611	20,00	0,7
Zastavěné plochy	600	1106,78	6,6

<b>Ostatní plochy</b>	<b>3894</b>	30,00	<b>1,2</b>
<b>Budovy</b>	324		<b>43,8</b>
<b>Celkem</b>			<b>134,7</b>

V rámci jednání vládní komise pro narovnání vztahů mezi státem a církvemi byla výsledná hodnota původního církevního majetku snížena na 134 mld. Kč.

Výpočet hodnoty původního církevního majetku byl prověřen společností Ernst & Young se závěrem, že „*Statistický algoritmus, využívající průměrné ceny, je racionální vzhledem k nedokonalosti podkladových i tržních dat za podmínek omezeného času pro zpracování ocenění majetku.*“

## STANOVENÍ VÝŠE FINANČNÍ NÁHRADY

Finanční náhrada je stanovena jako paušální. Její hodnota by měla odpovídat hodnotě původního církevního majetku, který nemůže být vydán, protože nesplňuje podmínky stanovené pro vydání podle § 4 až 7 zákona č. 428/2012 Sb.

Při výpočtu finanční náhrady se postupovalo tak, že se od celkové hodnoty původního církevního majetku (134 mld. Kč) odečetla hodnota původního církevního majetku, který mohou vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p.

Při stanovení hodnoty majetku, který může být vydán Pozemkovým fondem ČR (dnes Státním pozemkovým úřadem) a Lesy ČR, s.p., byl použit stejný způsob ocenění jako při stanovení hodnoty původního církevního majetku.

Hodnota původního církevního majetku ve správě Pozemkového fondu ČR (dnes Státní pozemkový úřad) ke dni 1. 5. 2011:

30 832 245 973 Kč.

Hodnota původního církevního majetku, se kterým hospodařily Lesy ČR, s.p. ke dni 28. 2. 2011:

43 864 880 704 Kč.

Celková hodnota původního církevního majetku, který mohou vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p. = 74 697 126 676 Kč. Pro účely stanovení finanční náhrady byla tato suma zaokrouhlena na 75 mld. Kč.

Rozdíl mezi hodnotou původního církevního majetku a hodnotou původního církevního majetku, který může vydat Pozemkový fond ČR (dnes Státní pozemkový úřad) a Lesy ČR, s.p., pak činí částku finanční náhrady, tj. 59 mld. Kč.

K námitce stěžovatelů, že při stanovení výše finanční náhrady nebyly vzaty do úvahy náhrady zaplacené oprávněným osobám při odnětí majetku při revizi první pozemkové reformy (zákon č. 142/1947 Sb.) a při nové pozemkové reformě (zákon č. 46/1948 Sb.), je nutné uvést, že z historických pramenů (příloha č. 6) vyplývá, že při těchto reformách byla státem obecně uplatňována „politika zatlačování kapitalistických živlů na vesnici“, a nebyly tak poskytnuty žádné finanční náhrady.

Pokud jde o požadavek na odečtení výdajů státu poskytnutých státem podle zákona č. 218/1949 Sb., lze kromě toho, což už bylo výše uvedeno k právní neopodstatněnosti takového požadavku, uvést, že byla k tomuto tématu v roce 2008 Dočasnou komisí Poslanecké sněmovny

Parlamentu ČR pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi zadána studie Národohospodářské fakultě VŠE (příloha č. 7). Podle této studie činí kvalifikovaný odhad výdajů státu na církve v letech 1948-2007 60,6 mld. Kč (v cenách roku 2007). Zároveň však podle této studie činí kvalifikovaný odhad výnosů z majetku, který byl státem po roce 1948 odejmut církvím a náboženským organizacím, a to za období 1948 – 2007, celkem 141,4 mld. Kč (v cenách roku 2007).

### **Určení příjemců finanční náhrady**

Výše finanční náhrady reprezentuje hodnotu původního církevního majetku, který nebude církvím vrácen. Tuto hodnotu stát vydá církvím v peněžní formě k realizaci obou účelů zákona č. 428/2012 Sb. uvedených v § 1, tj. zmírnění některých majetkových křivd, které byly spáchány komunistickým režimem církvím a náboženským společnostem v období od 25. 2. 1948 do 1. 1. 1990, a vypořádání majetkových vztahů mezi státem a registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi.

Majetkové vztahy existují mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, kterým vzniklo (v duchu výše citované judikatury Ústavního soudu) legitimní očekávání na vypořádání jejich původního majetku, a rovněž mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi, jimž bylo přiznáno zvláštní právo na financování ze státního rozpočtu, které zákon č. 428/2012 Sb. zrušil. Obě skupiny církví a náboženských společností byly zařazeny mezi dotčené církve a náboženské společnosti podle § 15 odst. 2 zákona č. 428/2012 Sb. s tím, že se tyto skupiny zčásti překrývají. Finanční náhrada slouží nejen ke kompenzaci za nevydávaný původní církevní majetek, ale i k realizaci finanční odluhy, která byla schválena všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi.

Při rozdělení finanční náhrady mezi jednotlivé církve a náboženské společnosti byla před direktivním určením částek státem dána přednost variantě nabídnout dotčeným církvím a náboženským společnostem, aby bylo rozdělení provedeno na základě jejich vzájemné dohody. Vycházelo se z premisy, že samotné církve a náboženské společnosti mají nejlepší přehled jak o křivdách, které jim komunistický režim způsobil, tak o svých současných hospodářských potřebách. Pokud by nebyla dosažena jednomyslná shoda na rozdělení finanční náhrady, stát by částky stanovil sám. Dohoda však mezi všemi dotčenými církvemi a náboženskými společnostmi byla uzavřena (příloha č. 8), a částky uvedené v § 15 odst. 2 tuto dohodu respektují.

Platí, že celková částka finanční náhrady (59 mld.) není navýšena o platby směřující k realizaci finanční odluhy. Prakticky to tedy vypadá tak, že církvím, kterým nebyly v rozhodném období způsobeny majetkové křivdy, je poskytována finanční náhrada z hodnoty původního majetku Církve římskokatolické (podíl Církve římskokatolické na hodnotě původního církevního majetku je cca 98 %, avšak podíl Církve římskokatolické na finanční náhradě je pouze 80 %). Toto řešení umožňuje, aby mohl být realizován jeden z cílů zákona č. 428/2012 Sb., tedy finanční odluha se všemi dosud státem financovanými církvemi a náboženskými společnostmi. Pokud by podíly jednotlivých církví a náboženských společností měly striktně odpovídat způsobeným majetkovým křivdám, neměly by nekatolické církve a náboženské společnosti dostatek finančních zdrojů k důstojnému přežití.

Nelze souhlasit s tím, že by § 11 zákona zaváděl principy a povinnosti, které se u jiných restitučních předpisů neaplikovaly. Např. zákon č. 229/1991 Sb. obsahuje § 4a, v jehož odst. 1 je



uvedeno, že při prosazování nároku jsou dotčené orgány státní správy a právnické osoby, na které přešlo vlastnické nebo užívací právo, povinny poskytnout tomu, kdo tvrdí, že je oprávněnou osobou, pomoc zejména tím, že mu poskytují výpisy z evidence a kopie listin, jakož i jiné prostředky, které mohou přispět k objasnění věci.

Ustanovení § 11 zákona souvisí s jeho § 18 odst. 4, v němž je uvedeno, že při aplikaci tohoto zákona musí být šetřen jeho účel, kterým je zmírnění majetkových křivd způsobených registrovaným církvím a náboženským společnostem v rozhodném období, a orgány veřejné moci poskytnou oprávněným osobám součinnost zejména tím, že jim bez zbytečného odkladu bezplatně poskytnou výpisy a opisy z evidence a jiné podklady, které mohou přispět k objasnění jejich nároků. Jde o principy, které vplynuly z „restituční“ judikatury Ústavního soudu a které na počátku 90. let minulého století samozřejmě neexistovaly. Došlo-li však k přijetí restitučního zákona týkajícího se původního majetku církví více než 20 let po přijetí restitučních zákonů z 90. let minulého století, nebylo možné tyto principy v zákoně samotném úplně ignorovat.

K námitce vztahující se k § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. je třeba uvést, že ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb. „pouze“ zakládá aktivní žalobní legitimaci oprávněných osob podle § 3 zákona č. 428/2012 Sb., kterou by nebylo možné z jiného ustanovení odvodit, a v důvodové zprávě k tomuto ustanovení se výslovně uvádělo, že ustanovení § 134 občanského zákoníku o vydržení vlastnictví (jako originární nabytí vlastnictví) tímto ustanovením není dotčeno. Z tohoto ustanovení tedy automaticky nevyplývá, že osoby podle § 3 zákona č. 428/2012 Sb., pokud podají žalobu o určení vlastnického práva státu z důvodu porušení tzv. blokačních paragrafů, budou v těchto případných sporech úspěšné.

Ve zmíněném § 3 zákona č. 92/1991 Sb. přitom bylo a je stanoveno, že majetku, na jehož vydání může vzniknout nárok fyzické osobě podle zvláštních předpisů, může být použito podle tohoto zákona pouze v případě, že tyto nároky nebyly uplatněny ve stanovené lhůtě nebo byly zamítnuty.

Ani zmíněný § 14a zákona č. 229/1991 Sb. přitom nemohl bránit osobám oprávněným podle jiných restitučních zákonů, pokud svůj nárok včas uplatnily, v podání žaloby na určení neplatnosti právních úkonů odporujících § 3 zákona č. 92/1991 Sb. Tomu nasvědčuje i soudní judikatura, která vycházela osobám oprávněným z restitučních předpisů vstříc.

V rozhodnutí č.j. 28 Cdo 4053/2009 k tomu uvedl Nejvyšší soud, že *„jestliže při privatizaci majetku státu mělo dojít i k převodu pozemků, jež měly být vydány oprávněné osobě podle zákona o půdě, a stalo se tak v době, kdy o včas uplatněném nároku oprávněné osoby nebylo rozhodnuto, došlo tím k porušení jednak ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. a současně i ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě. Právní úkon, který porušuje zákon, je podle § 39 občanského zákoníku neplatný, přičemž v případě porušení ustanovení § 5 odst. 3 zákona o půdě jde o důsledek v tomto ustanovení výslovně vyjádřený. Jde o důsledek, který nastává i tam, kde docházelo k převodu majetku v rámci tzv. velké privatizace podle zákona č. 92/1991 Sb. (více k tomu srovnej kupř. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2005, sp. zn. 28 Cdo 343/2005, uveřejněný v Souboru (civilních) rozhodnutí Nejvyššího soudu pod C 3773, sešit 3, ročník 2007, popř. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 571/99, náleží ze dne 18.10.2001, sp. zn. III. ÚS 17/01, a mnohé další). Vydání pozemků žalobkyni jako oprávněné osobě nebrání ani ust. § 14a zákona o půdě, které se v posuzovaném případě neuplatní. Toto ustanovení - které bylo do zákona o půdě včleněno až novelou*

*provedenou zákonem č. 30/1996 Sb. a podle něhož nelze vydat oprávněné osobě nemovitost, byla-li po 1. září 1993 nabyta do vlastnictví jiné osoby než státu nebo byl-li schválen ohledně této věci privatizační projekt nebo vydáno rozhodnutí o její privatizaci - se týká pouze nároků vzniklých v důsledku vydání nálezu Ústavního soudu, uveřejněného ve Sbírce zákonů pod č. 29/1996, které v něm uvedená skupina oprávněných osob nemohla uplatnit ve lhůtách dříve stanovených, pouze proto, že nesplňovala podmínku trvalého pobytu.“*

Ústavní soud k tomu např. v rozhodnutí č.j. III. ÚS 17/01 z 18.10.2001 uvedl, že „ze soudního přezkumu není vyloučeno přezkoumávání podmínek, za nichž je možno rozhodnutí o privatizaci přijmout. S ohledem na to, že restituční procesy ve smyslu zákona o půdě jsou také pod soudní ochranou, je z hlediska možných dopadů do ústavně zaručených práv navrhovatelky třeba akceptovat, že je věcí ústavního soudnictví posoudit, nakolik byla v rozhodovací praxi správního orgánu a obecného soudu při aplikaci a interpretaci ustanovení, řešících eventuální kolize restitučního a privatizačního zákonodárství, šetřena ústavně zaručená práva navrhovatelky, zejména právo na spravedlivý proces, princip právní jistoty a důvěry v právo. Ústavní soud je toho názoru, že v daném případě je třeba se přidržet dosavadní rozhodovací praxe v obdobných situacích jak ve vztahu k zákonu č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve znění pozdějších předpisů, tak i ve vztahu k zákonu o půdě, která je obsažena v řadě rozhodnutí tohoto soudu (např. sp. IV. ÚS 536/98, III. ÚS 269/96, II. ÚS 11/97 a dalších), a z níž vyplývá, že jsou-li řádně a včas podle příslušných restitučních předpisů uplatněny restituční nároky tak do doby než je o nich rozhodnuto nebo byly zamítnuty, platí blokáce privatizačních procesů podle § 3 odst. 2 zákona č. 92/1991 Sb. Z uvedeného vyplývá, že byla-li uplatněna výzva podle zákona o půdě a nárok uplatněn u pozemkového úřadu a o uplatněném restitučním nároku nebylo negativně rozhodnuto, nemělo vůbec k privatizaci takového majetku dojít.“

V nálezu II. ÚS 571/99 z 24.5.2000 Ústavní soud uvedl, že „novelizace zákona č. 229/1991 Sb. neupřednostnila privatizace před restitucemi při zachování nároku na finanční náhradu obecně, tedy v celém rozsahu, ale pouze ve vztahu k novému okruhu oprávněných osob, konstituovanému novelizacemi (zákon č. 116/1994 Sb., a zákon č. 30/1996 Sb.). Není možné tedy obecně upřednostňovat privatizace před restitucemi se zachováním nároku oprávněné osoby na finanční náhradu s odkazem na to, že účelem zákona č. 229/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je nikoli odstranění, nýbrž zmírnění některých majetkových křivd, ke kterým došlo vůči vlastníkům zemědělského a lesního majetku. Nemovitosti, na něž byl uplatněn restituční nárok a o jehož oprávněnosti nebylo do doby schváleného privatizačního projektu rozhodnuto, nesmí být převedeny do vlastnictví jiných subjektů. V případě, že se tak stane, jsou všechny takovéto úkony právně neplatné.“

K námitce, že výsostné postavení církví a náboženských společností mezi oprávněnými osobami může vést k ústavním stížnostem dalších oprávněných osob, které budou své vlastní právní postavení vnímat jako diskriminační, je třeba uvést, že není jasné, co konkrétně, tzn. jaký právní akt, by měl být předmětem takových ústavních stížností, když by předtím bylo samozřejmě nutné vyčerpat všechny procesní prostředky, které zákon k ochraně práva poskytuje.