

Ročník 2010



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 85

Rozeslána dne 17. srpna 2010

Cena Kč 39,–

O B S A H:

242. Nález Ústavního soudu ze dne 1. července 2010 ve věci návrhu na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a na vyslovení protiústavní nečinnosti Parlamentu České republiky

242**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 1. července 2010 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická ve věci návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, a na vyslovení protiústavní nečinnosti Parlamentu České republiky za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

I. Návrh na zrušení § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, se zamítá.

II. 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.

Odůvodnění**I.****Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele**

1. Skupina senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatel“) podala návrh na zahájení řízení podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o Ústavním soudu“), ve kterém požaduje, aby Ústavní soud vyslovil, že

„Dlouhodobá nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu upravujícího nakládání s majetkem, jehož původními vlastníky byly církve, náboženské řády a kongregace, porušuje čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 1, odst. 4 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“.

2. Dále navrhuje, aby Ústavní soud zrušil § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, (dále též jen „zákon o půdě“). Toto ustanovení včetně nadpisu správně zní (navrhovatel uvádí chybný text podle ASPI, nikoli podle Sbírky zákonů):

„Majetek církví

Majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské společnosti, řády a kongregace, nelze převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákonů o tomto majetku.“.

3. Z citovaného ustanovení § 29 zákona o půdě podle navrhovatele vyplývá, že nebylo vůlí zákonodárce řešit v zákonu o půdě problematiku tzv. církevních restitucí. Vzhledem k tomu, že nezanebatelná část majetku patřila původně do vlastnictví církví, náboženských řádů a kongregací, vyjádřil zákonodárce v zákonu o půdě explicitně, že tento majetek nebude řešen zákonem o půdě, ale v jiných zákonech, které teprve budou přijaty. Zákonodárce podle navrhovatele zamýšlel v krátkém časovém období přijmout zákony, jejichž předmětem bude vymezení postavení církví, vztahu církví a státu, financování církví a v souvislosti s tím i restituce původního církevního majetku. Vzhledem k tomu, že zákonodárce předpokládal, že původní církevní majetek (nebo jeho část), bude církvím vydán, má ustanovení § 29 zákona o půdě tzv. blokační charakter, neboť s tímto majetkem nelze nakládat (nelze jej převádět). Délka tohoto přechodného období omezení vlastnického práva není zákonem limitována.

4. Navrhovatel především zdůrazňuje, že nepovažuje za protiústavní samotné znění ustanovení § 29 zákona o půdě v podobě, ve které bylo přijato, a v době, ve které bylo přijato. Za protiústavní však považuje stav, kdy nedošlo k naplnění legitimního očekávání tohoto svojí povahou pouze překlenovacím ustanovením v důsledku dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, a tím byl zakonzervován stav, který měl být toliko přechodný, na dobu – v době podání návrhu – přesahující patnáct let. V tom spatřuje navrhovatel rozpor s požadavkem právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), neboť § 29 zákona o půdě tak jistotu v právních vztazích nevytváří, ale odsunutím zamýšlené zákonné úpravy do neurčité budoucnosti naopak vnáší do právních vztahů výrazný prvek nejistoty, což lze tolerovat toliko po časově omezenou, přechodnou dobu.

5. V ustanovení § 29 zákona o půdě si podle názoru navrhovatele zákonodárce uložil povinnost přijmout zákony, které budou řešit právní úpravu vztahu k majetku, jehož původními vlastníky byly církve, náboženské řády a kongregace. Skutečnost, že žádný takový zákon dosud nebyl přijat, je důsledkem dlouhodobé nečinnosti zákonodárského sboru. V tomto poukázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 a dále na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 71/04.

6. Ustanovení § 29 zákona o půdě podle navrhovatele vytváří vlastnickou nerovnost. Část vlastníků – zejména obcí – nemůže se svým majetkem dlouhodobě svobodně nakládat. Blokační ustanovení znemožňuje např. i takové uspořádání vlastnických vztahů, při kterém by blokovaný majetek byl převeden do vlastnictví příslušné církve nebo při kterém by se oprávněná církev tohoto majetku platně vzdala a umožnila vlastníku zapsanému v katastru nemovitostí tento majetek „odblokovat“. Tento stav tak má podle navrhovatele zasahovat i do práva na samosprávu, neboť obce nemohou blokovaný majetek využívat pro projekty čerpající finance z veřejných zdrojů a fondů Evropské unie. Dochází tak k porušení čl. 4 odst. 1, čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“). Navrhovatel dále odkázal na závěry nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 (vyslovení povinnosti zákonodárce vydat zvláštní zákon) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 (co do časové průměrnosti omezení základního práva).

7. Vzhledem k nutnosti přijetí napadeným ustanovením předvídaného zákona v řádném legislativním procesu navrhovatel navrhl odložit vykonatelnost derogačního nálezu k 31. prosinci 2008. Zároveň navrhl přednostní pojednání věci ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu.

II.

Vyjádření účastníků řízení

8. K návrhu se k výzvě Ústavního soudu vyjádřili oba účastníci řízení. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření ze dne 12. července 2007, podepsaném předsedou sněmovny Ing. Miloslavem Vlčkem, pouze uvedla, že návrh byl schválen ústavně předepsaným způsobem dne 21. května 1991 potřebnou většinou poslanců Federálního shromáždění, byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen. Posuzovaný zákon tak byl přijat v mezích Ústavou sta-

novené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vyjádření dále obsahuje pouze odkaz na nález sp. zn. II. ÚS 528/02 a připomínku, že návrh nenapadá ústavnost § 29 zákona o půdě, nýbrž stav, kdy nedošlo k jeho naplnění.

9. Za Senát se vyjádřil jeho předseda MUDr. Přemysl Sobotka, který především uvedl, že koncepce restitucí vycházela z principu vracení majetku při splnění určitých podmínek, a nikoli z automatického obnovení vlastnických práv bez dalšího řízení. V té době neexistoval žádný ústavní nebo jiný zákon, který by zákonodárce k podobnému kroku zavazoval. Připomenul v této souvislosti význam preambule zákona o půdě a obsah samotného § 29 tohoto zákona, ze kterého plyne vůle zákonodárce zmírnit následky majetkových křivd u půdy a jiného zemědělského majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, a současně vůle blokovat převody uvedeného majetku do doby přijetí zákonných úprav. Rovněž on poukázal na nález II. ÚS 528/02 a jeho význam z hlediska zdůraznění závazku státu splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob. Připomenul rovněž aktivity Senátu v tomto směru (veřejné slyšení k této problematice v dubnu 2007).

III.

Ústní jednání před Ústavním soudem a procesní varia

10. Dne 1. července 2010 se konalo veřejné ústní jednání Ústavního soudu, z něhož se zástupci účastníků řízení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky omluvili.

11. Zástupce navrhovatele v jeho rámci nevnesl návrhy na provedení dalších důkazů. V rekapitulaci návrhu zdůraznil provizorní charakter napadené normy a rozdíl mezi mlčením zákonodárce a opomenutím zákonodárce, přičemž v projednávané věci se má jednat o druhý případ. Tento stav trvá již více než devatenáct let. Připomenul širší souvislosti vztahu státu a církví, otázku nezávislosti církví na státu a v tomto ohledu i závěry prof. Tretery. Zástupce navrhovatele dále upozornil na určitou paralelu posuzovaného stavu s dřívějším problémem deregulace nájmu. Závěrem setrval na svých návrzích předložených v původním návrhu s tím, aby Ústavní soud stanovil den, k němuž se napadené ustanovení zrušuje, dle své úvahy.

12. Při poradě pléna Ústavního soudu předložil původně určený soudce zpravodaj Jiří Mucha zpravodajskou zprávu spolu s návrhem na zrušení napadeného ustanovení. Pro tento návrh se však nevyslovila kvalifikovaná většina soudců předpokládaná ustanovením § 13 zákona o Ústavním soudu, které vyžaduje pro přijetí rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy většinu devíti hlasů. Rozhodnutím předsedajícího došlo ve smyslu ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu ke změně na místě soudce zpravodaje a k určení nového soudce pro vypracování nálezu, kterým se stala soudkyně Ivana Janů.

IV.

Předpoklady projednání návrhu a ústavnost legislativní procedury

13. Ústavní soud dospěl k závěru, že po formální stránce je návrh v souladu s požadavky zákona o Ústavním soudu. V řízení o zrušení právního předpisu je povinností Ústavního soudu nejprve zkoumat, zda právní předpis, kterého se návrh týká, byl schválen v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). To však lze pouze v případě, že platí ústavní úprava, na jejímž základě byl přezkoumávaný právní předpis přijat. Ustanovení § 29 zákona o půdě platí v původním znění. Bylo přijato Federálním shromážděním ČSFR dne 21. května 1991 a vyhlášeno ve Sbírce zákonů 24. června 1991 na základě ústavního zákona

č. 143/1968 Sb. Tento ústavní zákon byl zrušen čl. 112 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) dnem 1. ledna 1993. Proto se již Ústavní soud otázkou splnění těchto dvou podmínek nezabýval.

V.

Formální posouzení návrhu

14. Ústavní soud posoudil návrh jak z hlediska argumentace předložené navrhovatelem, tak z ústavněprávních hledisek dalších. Dospěl k závěru, že důvodnost návrhu na zrušení napadeného ustanovení dána není (výrok sub I), ovšem argumentace navrhovatele (resp. jeho intence) má ústavněprávní význam, což vedlo Ústavní soud k vyhovění navrhovateli co do samostatného výroku (výrok sub II). Byl přitom veden následujícími úvahami.

15. V daném případě navrhovatel předložil takovou argumentační konstrukci, ve které představuje petit pouze prostředek, kterým má být dosaženo skutečného cíle. Tím není odstranění § 29 zákona o půdě jako ustanovení neústavního, nýbrž odstranění stavu, kdy v důsledku dlouhodobé nečinnosti zákonodárce nedošlo k naplnění legitimního očekávání založeného tímto překlenovacím ustanovením. Tento stav tak nevytváří jistotu v právních vztazích, jak by to odpovídalo čl. 1 odst. 1 Ústavy, a současně se dotýká jiných ústavně zaručených pozic dalších právních subjektů, především obcí. Navrhovatel v odůvodnění svého návrhu netvrdí, že by obsah tohoto ustanovení byl v rozporu s některou součástí ústavního pořádku. Svým návrhem se snaží o dosažení stavu, který naplní legitimní očekávání založené závazkem zákonodárce zmírnit následky majetkových křivd u půdy a jiného zemědělského majetku, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace. K dosažení tohoto cíle má podle jeho názoru vést zrušení § 29 zákona o půdě ve spojení s konstatováním dlouhodobé protiústavní nečinnosti zákonodárce spočívající v nepřijetí zvláštního zákona.

16. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře vychází z toho, že je vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním. V této souvislosti se proto musel vypořádat s otázkou, zda je možné zrušení ustanovení, které ani sám navrhovatel nepovažuje za neústavní. Zásah Ústavního soudu v takovém případě není možný, neboť by znamenal, že Ústavní soud opouští roli tzv. negativního zákonodárce, a dostává se na pole vyhrazené pouze zákonodárci pozitivnímu, tj. Parlamentu České republiky. Možnost vyhovujícího nálezu Ústavního soudu – tedy zrušení napadeného ustanovení – spojuje čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se závěrem, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Podle čl. 88 odst. 2 Ústavy jsou soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem, který stanoví pravidla řízení před Ústavním soudem. Pokud by samotné ustanovení § 29 zákona o půdě nebylo shledáno protiústavním, nebyly by dány důvody pro vyhovující nález, nýbrž pro zamítnutí návrhu nebo jeho odmítnutí jako zjevně neopodstatněného. K tomu je tedy možno shrnout, že argumentace předložená navrhovatelem vyzývá Ústavní soud, aby přezkoumal ústavnost napadeného ustanovení ve světle širších souvislostí (nepřijetí jiného právního předpisu). Abstraktní přezkum ústavnosti právních předpisů – ani pravomoci Ústavního soudu – nejsou konstruovány k plnohodnotnému nahrazování eventuálních protiústavních mezer v právu do budoucna (vyjma poskytnutí ochrany v individuálních případech). Nelze očekávat „zústavnění“ takové mezery v právu interpretací vyslovenou Ústavním soudem, a tím vlastně vyřešení problému. Ústavní soud by nepřipustně vstupoval na pole pozitivního zákonodárce.

17. Ústavní soud si je zároveň vědom, že nepřijetí předpokládaného zvláštního zákona dopadá na široký okruh různých subjektů, přičemž při abstraktním přezkumu normy, byť by Ústavní soud neshledal důvody pro její zrušení, nelze vyloučit, že se vyskytne takový individuální případ aplikace (dopadů) napadeného ustanovení, který vyvolá další ústavněprávní konsekvence.

VI.

Rekapitulace judikatury Ústavního soudu ve vztahu k § 29 zákona o půdě

18. Své závěry jak k interpretaci ustanovení § 29 zákona o půdě, tak k důsledkům jeho existence v kontextu nároků církví a náboženských společností, Ústavní soud již vyložil ve své dřívější judikatuře. Vývoj této judikatury byl v zásadě charakterizován dvěma konkurenčními přístupy, které se lišily v míře možnosti soudní moci (v dané době) ingerovat do komplexních a složitých společenských a politických otázek, kdy těžiště odpovědnosti za přijetí právní úpravy leží primárně na zákonodárci.

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

20. Již v uvedeném nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 tedy Ústavní soud konstatoval, že „[obecné soudy] v průběhu řízení opomněly zvážit, že přechod majetku církví je pokryt kogentním ustanovením § 29 zákona č. 229/1991 Sb., dle něhož nelze majetek, jehož původním vlastníkem byly církve, náboženské řády a kongregace, převádět do vlastnictví jiným osobám do přijetí zákona o tomto majetku. Zákon o půdě tedy předpokládá, že zemědělský majetek, který byl dříve ve vlastnictví církevních právnických osob, bude řešen samostatným zákonem a do doby vydání tohoto zákona je chráněn. Na tento majetek je proto nutno vztahovat režim restitučních zákonů, a tudíž zde není prostor pro podávání žalob o určení vlastnictví pro absenci naléhavého právního zájmu. Ten nelze odvodit ani ze skutečnosti, že stát nebyl schopen vydat speciální restituční zákon, přestože zákon č. 229/1991 Sb., který nabyl účinnosti již 24. června 1991, vydání takového zákona předpokládá. Stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení.“. Tento závěr (v konkurenci k nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05 – viz výše) byl následně potvrzen stanoviskem sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (viz výše), které se především vyjádřilo k charakteru zákona č. 298/1990 Sb. jako zákona restitučního, neboť byl naplněn restituční účel tohoto zákona prostřednictvím výčtu oprávněných osob a dotčeného (převáděného) majetku. Nadto stanovisko převzalo část odůvodnění nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02 v části, v níž je výslovně konstatována povinnost zákonodárce vydat restituční zákon, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení. Z toho, a především ze stručnosti samostatné argumentace stanoviska, je zřejmé, že smyslem stanoviska nebylo koncipovat nějaké další nové právní závěry, nýbrž internalizovat jeden z již vyslovených právních názorů, a to odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. sp. zn. IV. ÚS 298/05 a právní závěr nálezu sp. zn. II. ÚS 528/02, které vystupovaly v konkurenci k právnímu názoru nálezu sp. zn. IV. ÚS 298/05. Uvedené konstatování povinnosti zákonodárce přijmout restituční zákon a naplnit tak legitimní očekávání na straně církevních subjektů je ustáleně reprodukován v pozdější judikatuře Ústavního soudu [srov. již zmíněné usnesení sp. zn.

* pozn. red.: Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 38, nález č. 156, str. 241

** pozn. red.: Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, svazek 39, stanovisko č. 22/05, str. 515, vyhlášeno pod č. 13/2006 Sb.

II. ÚS 687/04; dále usnesení sp. zn. II. ÚS 230/05 ze dne 16. března 2006; usnesení sp. zn. IV. ÚS 509/05 ze dne 19. června 2006; usnesení sp. zn. I. ÚS 679/03 ze dne 10. května 2007; usnesení sp. zn. I. ÚS 1652/07 ze dne 18. července 2007 (ve SbNU nepublikována); bod 29 nálezu sp. zn. IV. ÚS 34/06 ze dne 21. listopadu 2007 (N 201/47 SbNU 597); usnesení sp. zn. IV. ÚS 158/08 ze dne 6. května 2008; usnesení sp. zn. II. ÚS 2904/08 ze dne 7. ledna 2009 (ve SbNU nepublikována) a řadu dalších; naposled náleze ze dne 24. června 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06].

21. V žádném ze svých rozhodnutí Ústavní soud nevyslovil pochybnosti o ústavnosti ustanovení § 29 zákona o půdě, ačkoliv k tomu měl opakovaně příležitost. Naopak na základě interpretace tohoto ustanovení ustáleně činí své závěry ve vztahu k zárukám ústavně konformního řešení majetkového vypořádání historického majetku církví. Proto by eventuální konstatování protiústavnosti napadeného ustanovení ve svých důsledcích znamenalo zásadní a zároveň překvapivou změnu judikatury, neboť by tak v zásadě ztratila podkladu stanoviskem pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (viz výše) založená judikatura.

VII./a

Identifikace účelu ustanovení § 29 zákona o půdě

22. Dřívější úvahy obsažené v judikatuře Ústavního soudu již předznamenaly výklad účelu napadeného ustanovení, k němuž Ústavní soud dospěl i nyní ve zvláštním řízení o návrhu na zrušení části právního předpisu.

23. Z obecně známého průběhu legislativního procesu ve vztahu k historickému majetku církví v letech 1990 a 1991 je zřejmé, že ustanovení § 29 zákona o půdě je výsledkem objektivní potřeby přijmout takovou komplexní právní úpravu, jejíž příprava vzhledem k širším souvislostem vztahu státu a církví vyžaduje koncepční přístup, a nebylo ji vhodné spojovat se zákony, které měly za cíl zmírnění majetkových křivd při uznání odpovědnosti státu za minulost i na základě specifických politických úvah, a to v období, kdy deatizace majetku ve státě musela být esenciálním prvkem ekonomické transformace původně centrálně plánovaného hospodářství. Konkrétní legislativní návrhy na vypořádání historického majetku církví při složitosti celého problému neměly úspěch. Průběh parlamentní rozpravy dokládá, že nezařazení církví mezi osoby oprávněné v obecných restitučních předpisech s cílem následně přijmout zvláštní zákon v jejich prospěch bylo předem deklarovaným záměrem [Z vystoupení ministra hospodářství vlády ČSFR Vladimíra Dlouhého na 14. společné schůzi FS ČSFR dne 5. dubna 1991 (k tisku č. 547) se podává: „Třetí oblastí je oblast oprávněných osob. Zde bych se chtěl zmínit o církvích a obcích, i když se o tom zmíní i zpravodajové. Vláda se domnívá, že je nutno podpořit problém řešení církve samostatným zákonem na úrovni federace (...)“ (čti v souvislosti s rozpravou k tiskům č. 393 a 643); tento i další v nálezu citované stenozáznamy a tisky jsou zveřejněny ve Společné česko-slovenské digitální parlamentní knihovně na <http://www.psp.cz>]. Podle tehdejšího názoru vlády měl být tento přístup dokonce (ve světle legislativní konstrukce již přijatého zákona č. 298/1990 Sb.) důsledkem zvláštního ohledu na církev a náboženské společnosti, které by neměly být zatíženy poměrně komplikovaným procesem uplatňování restitučních nároků, který pro vydání nemovitosti předpokládaly obecné restituční zákony [Z vystoupení místopředsedy vlády ČSFR Pavla Rychetského na 13. společné schůzi FS ČSFR dne 20. února 1991 (k tisku č. 477, návrh zákona o mimosoudních rehabilitacích) se podává: „Myslím, že významná otázka je otázka toho, zda můžeme předloženou osnovou restituovat majetek církví a náboženských společností či nikoliv. Federální vláda jako první restituční zákon, předložený po 17. listopadu, předložila tomuto shromáždění zákon o majetkových poměrech některých řádů a kongregací. Federální vláda tedy jednoznačně projevila svůj jasný úmysl, že chce obnovit vlastnické poměry církví a náboženských společností. Učinila to novým zákonem, který nepožaduje od oprávněného subjektu nic. Ze zákona se odevzdává majetek církve, nemusí v žádných lhůtách, za žádných hmotněprávních podmínek ničeho prokazovat. Zde mám zákon, který je jednoznačně formulovaný jako zákon, ve kterém jsou na jedné straně subjekty oprávněné, na druhé straně subjekty povinné a v případě konfliktu je oprávněn nezávislý soud, který bude posuzovat a vykládat tento zákon. Vláda nechce, aby církev byla postaveny do tohoto postavení, vláda nechce,

aby byly navíc omezeny případnou lhůtou, ve které, když neuplatní nárok, jejich nárok beze zbytku a jednou provždy zaniká, a vláda dále připouští a nikdy to nezapírala, že nemůže souhlasit s tak zásadní změnou osnovy zákona, jde-li o změnu, která dopadá výlučně na jiné vlády, nikoliv na vládu federální.“; viz Společná česko-slovenská digitální parlamentní knihovna, odkaz výše].

24. Právní řád obsahuje z tohoto důvodu i další ustanovení regulující (omezující) dispozice s majetkem, jehož původním vlastníkem nebyl stát, která rovněž předpokládají přijetí zvláštní právní úpravy k podrobné úpravě nároků dalších oprávněných subjektů. Explicitně na „majetek církví“ dopadá ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, které zní: „Předmětem tohoto zákona není majetek, který má být vrácen právnickým osobám zvláštními předpisy.¹⁾ Předmětem tohoto zákona rovněž není majetek, který na stát přešel po 25. únoru 1948 z vlastnictví církví, řádů a kongregací a náboženských společností.“. V přiřazené poznámce pod čarou ustanovení odkazuje „např. [na] zákon č. 298/1990 Sb., o úpravě některých majetkových vztahů řeholních řádů a kongregací a arcibiskupství olomouckého.“.

25. Ze smyslu napadeného ustanovení a z jeho dosavadní interpretace Ústavním soudem (navázání na shora rekapitulovanou judikaturu) plyne, že jeho účelem není toliko samotná „blokace“ určité části státního majetku (zčásti též majetku evidovaného ve vlastnictví třetích osob, zejm. obcí), tedy např. snaha o zachování určitého majetkového *statu quo*. Podstatu napadeného ustanovení je nutno spatřovat především v závazku (příslibu) zákonodárce v časově odložené době přijmout právní úpravu vypořádávající historický majetek církví a náboženských společností, která zohlední objektivní specifiky pojednávané materie a ustanovení § 29 zákona o půdě fakticky konzumuje. Dispoziční omezení s historickým církevním majetkem slouží toliko k ochraně tohoto majetku do doby přijetí zvláštního zákona. Takto pojatý účel napadeného ustanovení vychází jak z konkrétních historických okolností tvorby tzv. restitučního zákonodárství, neboť tento unikátní proces provádějící nejzásadnější společenské změny lze hodnotit výhradně v dobových kontextech [srov. typicky nálezy sp. zn. Pl. ÚS 14/94 ze dne 8. 3. 1995 (N 14/3 SbNU 73; 55/1995 Sb.) či další rozhodnutí týkající se legality a legitimacy dekretů prezidenta republiky], tak i z pozdějšího výkladu provedeného Ústavním soudem ve věcech sp. zn. II. ÚS 528/02, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 a sp. zn. I. ÚS 663/06.

VII./b

Identifikace dotčených ústavně chráněných zájmů

26. Na straně subjektů (odlišných od státu), které jsou evidovány jako vlastníci určité části nemovitostí, na něž dopadá dispoziční omezení plynoucí z § 29 zákona o půdě, přichází v úvahu především čl. 11 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo vlastnit majetek, přičemž vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu (srov. i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod). V případě obcí, které navrhovatel zvláště zdůrazňuje, může být namítán i rozpor s čl. 101 odst. 3 Ústavy, neboť omezením vlastnických práv obcí jako územních samosprávných celků může být bráněno v nerušeném výkonu práva územní samosprávy (čl. 8 Ústavy).

27. V případě dotčených církví a náboženských společností se jedná nejen o obecný praktický i symbolický význam přijetí zákonů „o zmírnění některých majetkových křivd“, tedy o morální závazek demokratického právního státu vůči osobám stíženým systematickým porušováním základních práv v době komunistického režimu, které často zároveň patří k těm, kterým Česká republika vděčí za svůj nynější demokratický a právní charakter, nýbrž zároveň – co do někdejší ekonomické základny církevní a náboženské činnosti – o zejména tristní historickou realitu plnění explicitních závazků státu vůči (historickým) církvím a náboženským společnostem, které na sebe převzal zákonem č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů (srov. § 1, 4, 6, 8, § 11 odst. 1 a § 12), na jedné straně a požadavku na materiální naplnění záruk plynoucích z čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod na straně druhé. Ve

vztahu k legitimnímu očekávání (majetkovým zájmům) církevních právnických osob se jedná o čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

28. Dále lze vzhledem k nečinnosti zákonodárce zvažovat dotčení principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, který plyne ze základu materiálního právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ve výše uvedených souvislostech je možno rovněž zvážit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

VIII.

Vlastní přezkum ústavnosti

29. Shora vymezený účel § 29 zákona o půdě je nutno sledovat v kontextu hodnotového základu restituční a rehabilitační legislativy a judikatury Ústavního soudu. Primární hodnotová východiska zákonodárce vtělil do preambulí a úvodních ustanovení restitučních a rehabilitačních zákonů a zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Ústavní soud nelegitimitu režimu a jeho aktů v letech 1948–1989 výslovně konstatoval v klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.). Nutno dále zdůraznit, že posuzovaná problematika restitucí není Ústavním soudem ani s odstupem dvou desítek let nahlížena jako otázka historické nespravedlnosti, která by se vymykala nástrojům právního státu. Pro jakékoliv posuzování aktů přijatých v rozhodném období po 25. únoru 1948 se jako primární referenční kritérium nabízí především dobová úroveň poznání základních práv a svobod, jak se v mezinárodním společenství ustálila a explicitně zformulovala po druhé světové válce. Na rozdíl od křivd, které se takto jeví toliko při aplikaci pozdějších měřítek, není pro rozhodné období náprava aktů komunistického režimu otázkou pouze morální, nýbrž přímé a trvající důsledky těchto aktů mají konkrétní právní relevanci [k dostatečnosti toliko morálního odůvodnění nápravy „*historical injustices*“ polemicky např. Wyman, K. M. Is there a Moral Justification for Redressing Historical Injustices? In: Vanderbilt Law Review, January 2008, str. 128–194]. Zároveň platí, že těžiště odpovědnosti za konkrétní řešení majetkových restitucí leží v první řadě na zákonodárci, nikoliv primárně na Ústavním soudu, který při své kasační pravomoci může toliko (eventuálně) korigovat zákonodárcem přijaté řešení, nikoliv absenci právního předpisu nahrazovat, a to ani z podnětu navrhovatele, který je sám reprezentantem moci zákonodárné. Jinými slovy řečeno, Ústavní soud musí odmítnout pokus o své vtažení do politického boje, v němž určitá právní otázka slouží ke sledování různých politických cílů.

30. Ve své ustálené judikatuře Ústavní soud opakovaně dovodil, že státní moc – ve vztahu k normativním právním aktům zvláště pak moc zákonodárná – je ve své činnosti vedena příkazem proporcionality (přiměřenosti) a zákazem legislativní svévole. V pochybnostech o ústavnosti právního předpisu proto Ústavní soud posuzuje účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada přiměřenosti, jež se projevuje zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod [srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)].

31. Těmto úvahám odpovídá přezkum ústavnosti podústavního předpisu ve třech metodologických krocích [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/02 ze dne 28. 1. 2004 (N 10/32 SbNU 61; 98/2004 Sb.) a řadu dalších]: Prvním je hodnocení jednoduchého práva hlediskem vhodnosti, jehož obsahem je posuzování zvoleného normativního prostředku z pohledu možného naplnění sledovaného účelu. Ne-li daný normativní prostředek způsobilý sledovaného účelu dosáhnout, jde ze strany zákonodárce o projev svévole, jež se považuje za rozporný s principem právního státu. Druhým krokem uplatnění principu proporcionality je posouzení jednoduchého práva hlediskem potřebnosti, jež sleduje analýzu plurality možných normativních prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a jejich subsidiaritu z hlediska omezení Ústavou chráněné hodnoty – základního práva nebo veřejného statku. Lze-li zákonodárcem sledovaného účelu dosáhnout alternativními normativními prostředky, je pak ústavně konformní ten, jež danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře nejmenší. Sleduje-li posuzované

jednoduché právo na straně jedné ochranu určité z ústavně chráněných hodnot, na straně druhé však jinou omezuje, třetí hledisko principu proporcionality, jímž je poměřování, představuje metodologii zvažování těchto v kolizi stojících ústavních hodnot.

32. Ústavní soud si je však zároveň vědom, že ne každé ustanovení právního řádu lze testovat podle předem daného vzorce. S ohledem na širší kontext napadeného ustanovení, neboť je součástí „jednorázového“ restitučního a rehabilitačního zákonodárství, které se realizuje z podstatné části v době takových kvalitativních společenských změn, kde alespoň částečná náprava křivd minulosti předurčuje charakter dalšího demokratického vývoje, jedná se o závěry s níže uvedenou výhradou dalšího přezkumu individuálních a konkrétních případů.

VIII./a

33. V první fázi přezkumu Ústavní soud testuje napadené ustanovení ve vztahu ke způsobilosti naplnění jeho účelu (vhodnost zvoleného prostředku). Jeho podstatou je zvažování zásahu z pohledu možného naplnění sledovaného účelu. Zkoumané ustanovení musí být schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Není-li právní úprava objektivně způsobilá sledovaného účelu dosáhnout, jde o projev svévole zákonodárce, jenž se považuje za rozporný s principem právního státu.

34. Demokratický zákonodárce je při koncipování předpisů zmírňujících (zejména) majetkové křivdy obecně omezen jednak faktickým stavem dotčených věcí (jejich faktickou existencí) a zároveň limitován imperativem minimalizace újmy jednak na jiných právech chráněných zájmech (např. veřejný zájem), jednak na základních právech ve vztahu ke vzniku majetkových křivd nových [ať už kterékoliv straně; srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 71/04 ze dne 17. 5. 2005 (N 109/37 SbNU 421; 272/2005 Sb.), část III. B], a to ve vztahu k osobám odlišným od státu, které dotčené nemovitosti v mezidobí po protiprávním zásahu státu eventuálně nabyly v dobré víře.

35. Zákonodárce byl nucen vážit, nakolik je systém restitučního zákonodárství (v širokém slova smyslu) vnitřně koherentní a bezrozporný jak z objektivního hlediska, tak z hlediska časové soudnosti přijímání jednotlivých dílčích předpisů. Tyto porevoluční právní předpisy jsou proto charakteristické i ustanoveními, která mají za cíl umožnit faktické či právní účinky jiného budoucího zákona.

36. Mezi tato ustanovení lze zařadit kromě napadeného § 29 zákona o půdě i již zmíněné ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 92/1991 Sb., dále např. § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, které má zabránit vzniku konfliktu majetkových práv restituentů (původních vlastníků) a obcí (eventuálních nových nabyvatelů). Rovněž již zrušené ustanovení § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 25/98 ze dne 10. 3. 1999 (N 38/13 SbNU 269; 57/1999 Sb.)] stanovilo, že „Věc, která je prohlášena za národní kulturní památku, se nevydává až do doby, kdy Česká národní rada a Slovenská národní rada přijmou nový zákon o správě a ochraně kulturních památek.“, stejně jako již rovněž zrušené ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 71/04 – viz výše), stanovující, že „Nemovitost, která je prohlášena národní kulturní památkou, nelze vydat až do doby přijetí zákonů upravujících správu a ochranu kulturních památek.“. V těchto posledně uvedených případech se jednalo o eliminaci střetu mezi majetkovým právem restituenta a veřejným zájmem na ochraně kulturních památek.

37. V posuzované věci je především zřejmé, že zrušení § 29 zákona o půdě by umožnilo převod historického majetku církví třetím osobám, čímž by bylo podstatně ohroženo, ne-li znemožněno, majetkové vyrovnání prostřednictvím naturální restituce (jako jedné z klíčových metod zmírňování majetkových křivd). Převod vlastnického práva k původnímu církevnímu majetku na třetí osoby (nabývající tento majetek v dobré víře) by v praxi znamenal podstatné zúžení diskrece zákonodárce o metodách jakéhokoliv budoucího majetkového narovnání, nadto s možnými zvýšenými nároky na státní rozpočet.

38. Pokud tedy zákonodárce stanovil, že převod (přechod) majetku, jehož vlastníky byly k rozhodnému datu církve a náboženské společnosti, resp. jejich právnické osoby, jest jakožto akt *contra legem* stižen absolutní neplatností (v případech jdoucích proti smyslu majetkového vyrovnání), sledoval tím zcela rozumně účel napadeného ustanovení, a to ve vztahu k zajištění materiálního podkladu pro budoucí zákon o vypořádání historického majetku církví, příp. širší legislativní řešení majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi. Tento účel by mohl být při absenci blokačního účinku zčásti nebo zcela zmařen, neboť toliko právní dispozice státu s dotčeným majetkem může být podkladem pro přijetí „zákonů o tomto majetku“ při respektu k postavení eventuálních nových vlastníků.

VIII./b

39. V situaci, kdy lze sledovaného účelu dosáhnout alternativními prostředky, je ústavně konformní ten, jenž danou ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře co nejmenší. Dle tohoto principu je povoleno použití pouze nejšetnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků.

40. Ačkoliv v obecné rovině je věcí zákonodárce, jak bude při nápravě křivd postupovat a které prostředky zvolí (v teoretické rovině je myslitelná restituce naturální či relutární – resp. kombinace těchto prostředků), je právě naturální restituce i s ohledem na dosavadní „restituční zákonodárství“, příp. při ochraně jiných základních práv a svobod, metodou primární [tím nemají být vyloučeny metody jiné, vhodnější: srov. např. Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, přijaté a vyhlášené Valným shromážděním Organizace spojených národů rezolucí č. 60/147 ze dne 16. prosince 2005].

41. Z veřejně dostupných údajů je známo [např. materiál k usnesení Poslanecké sněmovny č. 774 ze dne 29. dubna 2008 (doplnění důvodové zprávy „Vymezení rozsahu vydávaného majetku a ocenění nevýdáváného majetku, to je stanovení rozsahu finanční náhrady“), sněm. tisk 482, <http://www.psp.cz>], že zcela většinovým vlastníkem napadeným ustanovením dotčených nemovitostí je stát, přičemž se jedná zejména o nemovitosti ve správě Pozemkového fondu České republiky, s právem hospodaření Lesů České republiky, s. p., Vojenských lesů a statků ČR, s. p., a Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových. Ve vztahu k nemovitostem ve vlastnictví státu je dispoziční omezení s tímto majetkem bezpředmětné tímto způsobem testovat, neboť takové omezení státu vůči sobě samému nepochybně nezasahuje jeho ústavní postavení (srov. dokonce eventuální zákonnou „povinnost“ státu vlastnit určitý majetek ve veřejném zájmu v intenci čl. 11 odst. 2 Listiny). Poměrně menší počet dotčených nemovitostí je evidován ve vlastnictví třetích osob, zejm. obcí. Podrobnější informace o struktuře těchto třetích osob Ústavnímu soudu nebyly předloženy.

42. V obecné rovině je myslitelnou alternativou k naturální restituci převážný důraz na jiné metody zmírnění křivd, např. finanční kompenzace majetku (relutární restituce), který by neblokován (odblokován) zůstal v konečném vlastnictví státu (resp. dalších subjektů). Tuto úvahu – která by teoreticky mohla znamenat mírnější zásah do existujících majetkových vztahů, ovšem možná též pouze zdánlivě – se Ústavní soud necítí povolán rozvinout s ohledem na to, že by se dostal na pole vyhrazené zákonodárci – zvláště v otázkách politických a ekonomických. Restituce relutární totiž přináší odlišný typ zátěže pro státní rozpočet (majetkové postavení státu), přičemž není v tomto ohledu úkolem Ústavního soudu vhodnost poměru restitučních metod posuzovat. V tomto smyslu, je-li naturální restituce (v určitém v budoucnu stanoveném rozsahu v kombinaci s dalšími metodami) legitimním cílem zákonodárce, nepředstavuje zajištění dotčeného majetku ustanovením § 29 zákona o půdě zásah nad rámec nezbytnosti. Ústavní soud nemůže vlastní úvahou zákonodárci určité poměry mezi metodami naturální a relutární restituce nařizovat.

43. Ústavní soud neshledal, že by zákonodárce měl k dispozici „mírnější“ prostředek než blokadu dotčeného majetku, pokud má být do jisté míry teprve na jeho budoucím ekonomickém i politickém uvážení, jaké metody zmírnění křivd zvolí, resp. jakou diferenciaci ve svých úvahách ve vztahu k určitým okruhům majetku, typům dotčených subjektů či dalším okolnostem zvolí. Tím nemá být řečeno, že by zákonodárce měl ve vztahu k naložení s blokovaným majetkem zcela volnou úvahu. Naopak budoucí legislativní řešení musí být založeno právě na vážení oprávněných zájmů všech dotčených subjektů. Právě vzhledem k jejich (ústavně chráněným) zájmům, jak budou existovat v době přijetí legislativního řešení, zákonodárce musí zvolit konkrétní kombinaci metod zmírnění křivd, aby – kromě jiného – nevznikly křivdy nové na straně oprávněných či povinných osob. Lze poukázat v praktické rovině i na návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi [konkrétně: návrh zákona o zmírnění některých majetkových křivd způsobených církvím a náboženským společenstvem v době nesvobody, o vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), sněm. tisk č. 482], který v rámci politické diskrece navrhoval za povinné osoby toliko stát, státní organizace a Pozemkový fond České republiky (srov. § 4), tedy nikoliv např. obce nebo další subjekty.

VIII./c

44. Újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.

45. Ústavní soud dosud ani otázku ústavnosti či přiměřenosti zásahu § 29 zákona o půdě ve své judikatuře nevzněl, naopak v zásadě provedl jeho ústavně konformní interpretaci.

46. Ani nyní Ústavní soud neshledal, že by přezkum vyústil v závěr o disproporcii mezi cíli a prostředky sledovanými napadeným ustanovením a ústavně chráněnými zájmy, které jsou ve hře. Z výše uvedeného *implicite* plyne, že účel napadeného ustanovení je sám o sobě ústavně konformním, ba přímo žádoucím, má-li odčinit majetkové křivdy spáchané na církvích a náboženských společnostech, příp. sleduje-li naplnění záruk plynoucích z čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (viz dále).

47. Ve vztahu k největší části majetku, který je blokačním účinkem dotčen a zůstává ve vlastnictví státu, nelze hovořit o zásahu ústavněprávní relevance, zvláště pokud jde o samotnou dispozici s blokovaným majetkem. Stát se nemůže dovolávat vlastnického práva jako práva základního vůči sobě samému, zvláště pokud dotčený majetek získal pouze za cenu porušení mezinárodně akceptovaných standardů ochrany základních práv a svobod i svých vlastních zákonů. V této souvislosti nelze ani teoreticky presumovat dobrou víru či obdobný subjektivní prvek na straně státu, neboť stát zná objektivně své právo. Nelze tedy považovat za protiústavní zásah, ani pokud stát (fakticky nebo právně) nepřevádí vyhrazenou část majetku, který je formálně v jeho vlastnictví.

48. Ve vztahu k obcím, které v některých případech jsou evidovány jako vlastníci původně církevního majetku, Ústavní soud především shledává, že blokadě tohoto majetku není svévolí zákonodárce, který by na základě vlastní politické úvahy či na základě jiné neobhájitelné intence zamýšlel vůči konkrétním obcím nebo vůči celkové úrovni realizace práva na samosprávu zasáhnout. Dotčení těchto obcí je dáno historickou existencí vlastnické plurality před rokem 1948. Nelze především bez dalšího konstatovat, že by omezení převodů konkrétních jednotlivých nemovitostí v majetku obce znamenalo bez dalšího omezení práva na samosprávu ve vztahu ke konkrétní obci.

49. Zásadní důraz nyní dává Ústavní soud na rozdílný charakter a právní osud majetku, který před rozhodným obdobím byl ve vlastnictví osob od obcí odlišných, neboť ten byl oprávněně předmě-

tem (ať už realizovaných či nerealizovaných) úvah demokratického zákonodárce o naturální restituci třetím osobám, na jedné straně a tzv. historického majetku obcí na straně druhé.

50. Otázka obnovy samosprávy obcí (celková koncepce obecního zřízení) s nezbytným zajištěním materiální základny v demokratických poměrech totiž reaguje na změny provedené již vládním nařízením č. 4/1945 Sb. z. a n., o volbě a pravomoci národních výborů, a zvláště pak zákonem č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů. Ten v ustanovení § 30 odst. 2 stanovoval, že „Dosavadní kmenové jmění obecní pozbývá této povahy.“, čímž byla završena právní a faktická likvidace prvků územní samosprávy. K její obnově došlo v roce 1990 v souvislosti s přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb. jím byl v čl. 86 novelizován zejména v tom, že „Základem místní samosprávy je obec“ [odst. 1] a že „Obec je samostatným společenstvím občanů. Je právnickou osobou; má vlastní majetek, s nímž samostatně hospodář. [...]“ [odst. 2]. Následně ústavní zákon č. 556/1990 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, zakotvil do čl. 4 odst. 7 novelizovaného zákona zmocnění národních rad přijmout zákony, které stanoví, které věci z majetku České republiky a Slovenské republiky jsou vlastnictvím obcí. Tímto zákonem se pro Českou republiku stal zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, kterým ve smyslu § 1 a 2 *ex lege* přešel na obce (kromě jiného i s určitými výjimkami) majetek, který obce vlastnily ke dni 31. prosince 1949, tedy tzv. historický majetek obcí.

51. Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb. „Do vlastnictví obcí nepřecházejí rovněž věci z vlastnictví České republiky, k jejichž vydání uplatní nárok oprávněná osoba podle zvláštního předpisu.“. Ve vztahu k obcím se tak jedná o výhradu, která dle svého smyslu má zabránit kolizím práv a nároků obcí (jako eventuálních nových nabyvatelů) a oprávněných osob (budoucích restituentů). Ústavní soud ve své judikatuře v souvislosti s restitučními spory proto již opakovaně uvedl, že obec nemůže své vlastnické právo odvozovat podle zákona č. 172/1991 Sb. tam, kde předmětné nemovitosti nepředstavují tzv. historické vlastnictví obce [srov. nález sp. zn. II. ÚS 411/99 ze dne 9. 2. 2000 (N 23/17 SbNU 167); nález sp. zn. I. ÚS 84/05 ze dne 1. 2. 2006 (N 29/40 SbNU 233)]. Skutečností je, že výklad ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb. zaznamenal i určité výkyvy. Např. v usnesení sp. zn. III. ÚS 630/06 ze dne 22. 3. 2007 (U 4/44 SbNU 769) Ústavní soud s poukazem na tam citovanou judikaturu mimo jiné uvedl, že ze smyslu ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 172/1991 Sb., které odkazuje na zvláštní (restituční) předpisy, plyne, že se vztahuje „nejen na zvláštní předpisy již vydané, ale bez omezení též na předpisy následné.“. Podobně dřívější usnesení ze dne 13. listopadu 1997 sp. zn. IV. ÚS 373/97 (ve SbNU nepublikováno), s odkazem na soudní praxi v první řadě uvedlo, že „obce se v případě restituovaného majetku jeho vlastníky nestaly a oprávněným osobám vydávají nemovitosti za stát z titulu, že je ke dni 24. 6. 1991 držely.“. Takový výklad se reálnému střetu výše uvedených práv restituenta a obce pokusil zabránit eliminací účinků byť toliko formálního převodu dotčeného majetku na obec.

52. Oproti tomu stojí řada dalších rozhodnutí Ústavního soudu, dle nichž podle zákona č. 172/1991 Sb. vlastnictví k nemovitostem dotčeným následnými restitucemi (které byly vyvolány např. pozdějším zákonem o půdě) na obce *de iure* přechází, ovšem spolu s povinností „vydat majetek oprávněným osobám dle předpisů restitučních“ [srov. např. usnesení ze dne 19. listopadu 2009 sp. zn. III. ÚS 1357/09 (ve SbNU nepublikováno); nález sp. zn. IV. ÚS 346/98 ze dne 12. 10. 1998 (N 122/12 SbNU 187); nález sp. zn. II. ÚS 2277/07 ze dne 21. 5. 2008 (N 95/49 SbNU 419); usnesení Ústavního soudu ze dne 31. října 2007 sp. zn. III. ÚS 801/06; usnesení ze dne 16. srpna 2007 sp. zn. III. ÚS 1602/07; usnesení ze dne 27. července 2000 sp. zn. IV. ÚS 124/99; usnesení ze dne 17. ledna 2002 sp. zn. IV. ÚS 477/01; ze dne 1. března 2000 sp. zn. I. ÚS 448/98 (ve SbNU nepublikována)]. Eventuální výkladová nejednotnost v této otázce se však nejeví jako podstatná pro účel restitučního procesu. K tomu je vhodné poukázat i na znění ustanovení § 6 odst. 5 zákona o půdě, podle něhož „Jestliže nemovitosti přešly do vlastnictví obce, má oprávněná osoba právo podle tohoto zákona vůči obci.“ [k tomu např. usnesení ze dne 28. září 1998 sp. zn. IV. ÚS 157/98; usnesení ze dne 19. května 1999 sp. zn. II. ÚS 104/99 (ve SbNU nepublikována), včetně odmítnutí návrhu na zrušení § 6 odst. 5 zákona

o půdě]. Z kontextu přijímání jednotlivých restitučních předpisů a konstantní judikatury Ústavního soudu je tedy nepochybně zřejmé, že na rozdíl od navrácení historického majetku obcí měl přechod jiného majetku určeného k budoucí restituci na obce zcela specifickou, formální povahu, kdy postavení obce jako osoby povinné v restitučním procesu nebylo Ústavním soudem nikdy zpochybněno. V ústavním pořádku nadto nelze nalézt takové právo obcí, které by zaručovalo, že jejich vztah k historickému majetku církví bude plynutím času posilovat. Z čl. 101 Ústavy totiž nijak neplyne nárok obcí na historický majetek církví a náboženských společností. Ústavní soud naopak již v minulosti výslovně uvedl, že vydání majetku v restitučním procesu ze strany obce oprávněné osobě není zásahem do územní samosprávy ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy [usnesení ze dne 23. března 1999 sp. zn. IV. ÚS 392/98 (ve SbNU nepublikováno)]. V žádném z uvedených rozhodnutí, jak je již zřejmé, Ústavní soud neshledal ani porušení práva plynoucího z čl. 11 Listiny.

53. Vzhledem ke shora vymezenému účelu napadeného ustanovení a dosavadní roli obcí v restitučním procesu, kde koncepčně vystupují i jako osoby povinné, se tak v obecné rovině nejví samotná blokáce určitého specifického majetku, byť evidovaného jako vlastnictví obcí, jako účinek nepřiměřený. V této rovině nelze zájmy samosprávných obcí na jedné straně a autonomních církví a náboženských společností na straně druhé stavět do protikladu, neboť obecný rozvoj obcí není podmíněn vlastnictvím původních církevních nemovitostí přímo obcí, nýbrž může být stejně dobře naplněn hospodařením jakékoliv třetí osoby.

54. Při abstraktním přezkumu ústavnosti Ústavní soud není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadené ustanovení v individuálním případě může vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých vlastníků, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem včetně např. relevance nabývacího titulu, k existenci dobré víry či k dosavadní roli typu dotčeného subjektu v restitučním procesu může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [k obdobnému odkazu na individuální přezkum srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), bod 112; k precizaci a konkretizaci dřívějšího obecnějšího právního názoru uvedeného ve stanovisku pléna Ústavního soudu došlo při hledání spravedlnosti v individuálním případě i např. ve vztahu ke stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 21/05 ze dne 1. 11. 2005 (ST 21/39 SbNU 493; 477/2005 Sb.) pozdějšími nálezy sp. zn. II. ÚS 519/08 ze dne 25. 9. 2008 (N 157/50 SbNU 399); ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. I. ÚS 428/06 (N 215/51 SbNU 673); nálezy ze dne 25. června 2009 sp. zn. I. ÚS 89/07; ze dne 5. srpna 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07].

55. Ve vztahu k obecnému principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo (požadavek na určitost a srozumitelnost právní normy) je nutno zvážit i celkovou legislativní kvalitu napadeného ustanovení. Eventuální námitku neurčitosti stanovení budoucího okruhu oprávněných osob a okruhu blokováného (vydáváného) majetku, resp. dalších podmínek naturální restituce je možno odmítnout. Ústavní soud přijetím určité interpretace napadeného ustanovení v předchozí judikatuře jeho objektivní neurčitost či nesrozumitelnost vyloučil. Pokud napadené ustanovení hovoří o „církvích, náboženských společnostech, řádech a kongregacích“, není jiného rozumného výkladu, než že se jedná o entity existující s vlastní právní subjektivitou podle platného práva, ať už byly chápány jako církevní právnické osoby uvnitř církví a náboženských společností nebo vedle nich, které byly subjektem věcného práva k majetku, z něhož církve a náboženské společnosti čerpaly prostředky pro naplňování svých cílů a jehož odejmutí proto pociťovaly jako majetkovou křivdu. Ve vztahu k nim se pak jedná o takový majetek, který *de iure* nebo *de facto* přešel na stát v rozhodném období od 25. února 1948 do 1. ledna 1990 [srov. např. § 4 odst. 1 zákona o půdě; § 1 odst. 1 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích; ale i § 2 odst. 1 zákona č. 119/1990 Sb., o soudní rehabilitaci], a to v důsledku majetkové křivdy [srov. např. uvozující větu zákona č. 298/1990 Sb.; preambuli a ustanovení § 6 odst. 1 zákona o půdě; preambuli a ustanovení § 1 a 6 zákona č. 87/1991 Sb.; § 1 zákona č. 403/1990 Sb., o zmírnění následků některých majetkových křivd]. Vymezení okruhu dotčeného majetku v ustanovení § 29 zákona o půdě je dostatečně určité, neboť existence věcného práva (resp. pozbytí práva k majetku, jehož odejmutím byla způsobena křivda) v rozhodném období je objektivně právně průkaznou skutečností, a je nerozhodné, že státní orgány nevedou kompletní samostatný seznam dotčeného majetku, k čemuž ani není právního důvodu.

56. Konečně je zřejmé, že napadené ustanovení § 29 zákona o půdě neobsahuje konkrétně stanovenou lhůtu pro přijetí zákona o původně církevním majetku. Doba, po kterou je od účinnosti napadeného ustanovení dotčený majetek blokován, je stanovena pouze relativně, a to ve vztahu k přijetí zmiňovaného zvláštního zákona. Ústavní soud konstatuje, že v obecné rovině takový postup není apriorně vyloučen. Jedná se spíše o otázku legislativní techniky a její vhodnosti, přičemž zákonný odkaz na zvláštní zákon, který má teprve vzniknout, vždy obsahuje prvek relativní právní nejistoty o obsahu takového zákona, je ovšem odůvodnitelný limitovanými lidskými možnostmi moci výkonné a zákonodárné připravovat a přijímat pouze omezený počet zákonů v daném čase. Z dnešního pohledu legislativně nestandardní konstrukce napadeného ustanovení není překvapující v kontextu úrovně restituční legislativy z počátku 90. let. V této souvislosti je nutno poukázat na ústavně významné pochybnosti o splnění nároků kladených na obecnost právního předpisu i např. u tzv. výčtového zákona č. 298/1990 Sb., které nelze v testu proporcionality překlenout jinak než poukazem na výjimečné důvody pro jeho přijetí [jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (318/2009 Sb.), část VI./a]. Obdobné výjimečné důvody – plynoucí z charakteristických okolností, s nimiž se potýkal zákonodárce po roce 1989 – Ústavní soud vztahuje i na nyní projednávanou věc.

57. Na základě výše uvedeného tedy Ústavní soud neshledal důvody pro vyhovění návrhu na zrušení § 29 zákona o půdě, neboť toto ustanovení protiústavním není. V rámci dosaženého ústavně konformního výkladu shledal, že účel i prostředek obsažené v napadeném ustanovení ob stojí při poměrování s ústavními principy, což nepopírá ani navrhovatel, když uvádí, že „nepovažuj[e] za protiústavní samotné znění ustanovení § 29 zákona o půdě v podobě, ve které bylo přijato, a v době, ve které bylo přijato. Za protiústavní však považuj[e] stav, kdy nedošlo k naplnění legitimního očekávání tohoto svojí povahou pouze překlenovacího ustanovení v důsledku dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, a tím byl zakonzervován stav, který měl být toliko přechodný, na dobu přesahující patnáct let.“

58. Právní skutečnost plynutí času, jak navrhovatel zdůrazňuje, má v tomto případě ústavně-právní důsledky nikoliv do ústavnosti samotného napadeného ustanovení, nýbrž v případě nenaplnění tohoto ustanovení postupně se stupňující důsledky absence právní úpravy do sféry okruhu beneficentů normy, a to eventuálně až do intenzity protiústavnosti. V takové situaci zrušení napadeného ustanovení na právním postavení beneficentů právní normy ničeho nemění, naopak může jejich postavení (právní jistotu) dále zhoršit, neboť určitý okruh právních vztahů zůstává neupraven.

59. Plynutí času v projednávané věci a s ním spojená nečinnost zákonodárce nebyly důvodem pro zrušení napadené normy, staly se však podkladem pro II. výrok tohoto nálezu, jímž navrhovatel požadoval konstatovat protiústavní nečinnost Parlamentu.

IX.

Důsledky plynutí času v relevantní judikatuře Ústavního soudu

60. Ústavní soud ve své judikatuře postihuje případy, kdy kvalifikovaná právní skutečnost spočívající v běhu času vede k zásahu Ústavního soudu, a to buď kasačního (zrušení napadené úpravy) nebo interpretativního (vyslovení protiústavní nečinnosti Parlamentu). Z první skupiny případů navrhovatel sám poukazuje na nálezy Pl. ÚS 5/03 (viz níže) a sp. zn. Pl. ÚS 71/04 (viz výše), Ústavní soud dále zvažoval závěry plynoucí z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/98 (viz výše), nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 ze dne 20. 11. 2002 (N 142/28 SbNU 237; 528/2002 Sb.) a nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.). Za druhý typ přístupu lze považovat nálezy ve věci sp. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.).

61. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.) Ústavní soud zrušil ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a zá-

vazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Důvodem byla nepřiměřenost omezení vlastnického práva krajů a obcí k majetku, který byl v rámci reformy veřejné správy na obce a kraje převeden, jež byla spatřována v tom, že zákon zároveň zavázal obce a kraje k užívání tohoto majetku pouze k účelu, ke kterému byly užívány ke dni přechodu vlastnictví, a to po dobu 10 let. Ústavní soud shledal, že u převáděných nemovitostí omezení vlastnického práva je nutno minimalizovat toliko na „přechodné údobí“. V projednávané věci se však jedná o podstatně odlišnou situaci. Ve věci ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb. se jednalo o účelové omezení majetku, který stát na obce převedl, aniž by indikoval další mimořádné dispozice s tímto majetkem v budoucnu, mělo se tedy jednat o převod relativně trvalý. Oproti tomu v nyní projednávané věci, kde zásadní roli hraje přijetí ústavně konformního řešení zmírnění majetkových krivd způsobených církvím a náboženským společenstvem, jsou obce na základě existence napadeného ustanovení § 29 zákona o půdě dostatečně informovány o eventualitě naturální restituce tohoto majetku nebo jeho části, a to na základě jak samotného textu ustanovení § 29 zákona o půdě, tak vzhledem k judikatuře Ústavního soudu a jejímu vývoji. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/03 Ústavní soud shledal, že užívání převáděného majetku toliko za určitým účelem po dobu 10 let (intenzita uložené povinnosti) není vyváženo žádnou jinou hodnotou. V nyní projednávané věci však spíše než potřebu odstranit jeden účinek napadeného ustanovení shledal nutnost vyvážit řadu ústavně chráněných zájmů, což nelze bez aktivní účasti zákonodárce.

62. Dále Ústavní soud zvažoval závěry, které učinil v případě návrhu na zrušení ustanovení § 8 odst. 6 zákona o mimosoudních rehabilitacích pod sp. zn. Pl. ÚS 25/98 ze dne 10. března 1999 (viz výše). Toto ustanovení stanovilo, že „Věc, která je prohlášena za národní kulturní památku, se nevydává až do doby, kdy Česká národní rada a Slovenská národní rada přijmou nový zákon o správě a ochraně kulturních památek.“. Návrhu bylo vyhověno stejně jako návrhu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 71/04 (viz výše), v níž bylo zrušeno ustanovení § 11 odst. 5 zákona o půdě, které stanovilo, že „Nemovitost, která je prohlášena národní kulturní památkou, nelze vydat až do doby přijetí zákonů upravujících správu a ochranu kulturních památek.“. V posledně uvedeném nálezu dospěl Ústavní soud k právnímu názoru, podle kterého nelze považovat za svévoli zákonodárce, že dosud na úseku správy a ochrany kulturních památek nepřijal nový zákon, je však svévolí a současně diskriminujícím postupem, když právě na tuto podmínku, navíc vágně a v rozporu s principy tvorby práva v právním státě vyjádřenou, váže možnost uplatnění restitučního nároku. I ohledně těchto závěrů Ústavní soud shledal zásadní odlišnosti nyní posuzované věci. Především je zřejmé, že ve vztahu k původním vlastníkům „blokovaného“ majetku ve výše uvedených případech byla blokáci stanovena překážka vydání, přestože zákon upravující danou problematiku – tedy zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči – existoval a dával státu dostatek nástrojů k ochraně kulturních hodnot při respektování práv restituentů. Proto byla citovaná ustanovení shledána jako nedůvodné omezení a diskriminace restituentů. V projednávané věci však napadené ustanovení slouží nikoliv primárně jako překážka, nýbrž jako záruka budoucí právní (restituční) úpravy, přičemž zároveň odkazuje na předpis, který dosud neexistuje. Zrušením citovaných ustanovení zákona o půdě a zákona o mimosoudních rehabilitacích tehdy ve výše uvedených věcech Ústavní soud odstranil nedůvodnou překážku vydání věci oprávněné osobě, v nyní projednávaném případě by však při absenci zvláštního zákona nápravy závadného stavu – naplnění legitimního očekávání – nijak nedosáhl.

63. Vzhledem k argumentům navrhovatele, které uvádí v ústavní stížnosti, se nyní nejedná ani o možnost nápravy tvrzeného protiústavního stavu zrušením zákonného ustanovení, jako např. v případě zrušení části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001 (N 96/22 SbNU 329; 276/2001 Sb.)], kdy Ústavní soud rovněž několikrát marně apeloval na zákonodárce, aby neústavní stav odstranil a uvedl právní úpravu správního soudnictví do souladu s mezinárodními závazky České republiky. V nyní posuzované věci se totiž Ústavní soud kloní k názoru, že zrušením napadeného ustanovení by k ústavně konformnímu vyřešení (vyvážení) vztahů nepřispěl.

64. V odlišné pozici je nyní Ústavní soud i oproti řízení ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (nálezy ze dne 13. prosince 2005 – viz výše), kdy shledal, že lhůty zakotvené v ustanovení § 13 odst. 6 a 7 zákona č. 229/1991 Sb., ve znění zákona č. 253/2003 Sb., a ustanovení čl. VI zákona č. 253/2003 Sb., ča-

sově omezují uplatnění práva oprávněných osob podle § 11 odst. 2 zákona o půdě na vydání náhradního pozemku, ačkoliv těmto právům nesvědčí efektivní procesní prostředek ochrany. Tento postup zákonodárce kvalifikoval Ústavní soud jako svévoli zákonodárce, stojící v rozporu s ústavním principem ochrany oprávněné důvěry občana v právo, jenž je komponentem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), v rozhodovaném kontextu pak i v rozporu s principem legitimního očekávání při uplatňování majetkového práva plynoucího z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. V nyní posuzované věci beneficianti ustanovení § 29 zákona o půdě rovněž nemají k dispozici efektivní prostředek ochrany práva, avšak jeho uplatnění není omezeno lhůtou, kterou by bylo možno jako protiústavní zrušit.

65. Konečně se v nyní posuzovaném případě nejedná o období zpočátku tolerované neústavnosti transformace užívacích vztahů na vztahy nájemní, kde se postupně během času právní úprava dostávala stále více do rozporu s ochranou vlastnického práva [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/02 (viz výše)]. Neústavnost současného stavu Ústavní soud spatřuje v nepřijetí žádoucí právní úpravy, nikoliv v přijetí ústavně nekonformní právní úpravy, tedy právní úpravy nedostatečné.

66. Nahlíženo praktickými důsledky, zrušení napadeného ustanovení by poskytlo ochranu toliko zájmům jedné skupiny adresátů normy. Ochrana zájmů církví a náboženských společností – a rovněž legislativní účel napadeného ustanovení – by tak byly pominuty zcela, neboť jakékoliv další převody historického církevního majetku by uvažovanou naturální restituci podstatně ztížily, ne-li zcela znemožnily. Zcela nárazově by se tak odpovědnost za vypořádání historického církevního majetku přenesla na samotné církve a náboženské společnosti (resp. někdejší jednotlivé subjekty vlastnického práva) prostřednictvím velkého množství individuálních soudních sporů. To je cesta, kterou Ústavní soud již jednou odmítl, nikoliv však upřením nároků církevním subjektům, nýbrž prostřednictvím interpretace, ve které dal přednost legislativnímu řešení této složité a vnitřně provázané problematiky. Ústavní soud nemůže nahrazovat zákonodárce v tom, že by uplatnil vlastní politickou vůli a v zásadě pozitivně upravil určité okruhy právních vztahů v souladu se zájmy, které dostatečně upraveny nejsou. Pro vyvažování zájmů širokého spektra osob v různých situacích do budoucna se objektivně nehodí nástroj, který má Ústavní soud k dispozici z ustanovení § 70 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb. Zrušení ustanovení předpokládajícího přijetí zvláštního zákona do budoucna totiž nenapraví absenci pozitivní právní úpravy.

67. Ústavní soud proto zvolil takové řešení, které výslovně konstatuje ústavní relevanci a náležitost zájmů obcí a třetích osob, jejichž dispozice s někdejší církevním majetkem je omezena, i církví a náboženských společností, o jejichž historický majetek, protiprávně zabavený komunistickým režimem, se jedná. Zároveň však konstatuje, že zrušení napadeného ustanovení § 29 zákona o půdě by odporovalo principu přiměřenosti v materiálním právním státě, neboť užitek z takového postupu by byl v důsledku (dalšího) zkomplikování budoucího vypořádání historického majetku církví a náboženských společností, i s ohledem na ekonomickou situaci státu, značně nejistým.

X.

Protiústavní nečinnost zákonodárce

68. Ústavní soud byl proto postaven před posouzení, jak reagovat na eventuální zjištění (dle návrhovatele) o protiústavní nečinnosti zákonodárce v důsledku plynutí času. Návrhovatel předkládá petit analogický rozhodnutí ve věci sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz výše), kterým byla mimo jiné konstátována protiústavní nečinnost Parlamentu České republiky spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu v oblasti regulovaného nájemného, kdy Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadené právní úpravy. Ačkoliv ustanovení § 696 odst. 1 občanského zákoníku předpokládalo přijetí zvláštního právního předpisu, ten nebyl vydán. Tím byl udržován stav protiústavnosti. Ústavní soud však dospěl k závěru, že důvody ke zrušení samotného § 696 odst. 1 občanského zákoníku nejsou dány, neboť „Samotná díkce § 696 odst. 1 občanského zákoníku, která pouze předjímá přijetí nové úpravy, není protiústavní, protiústavní je dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů.“.

69. V citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 Ústavní soud dále uvedl: »Pozornost si zaslouží i druhá rovina navrhovatelových námitek založená na tvrzení o protiústavní mezeře v zákonodárství spočívající v tom, že dosud nebyla přijata předpokládaná právní úprava. Jako důsledek nečinnosti zákonodárského sboru může vyvolat protiústavní stav, a to tehdy, je-li zákonodárce povinen přijmout určitou zákonnou úpravu, neučiní tak, a tím zasáhne do právem – Ústavou – chráněného zájmu. Přitom povinnost pro zákonodárce může vyplývat jak přímo z ústavněprávní úrovně (např. v zajištění realizace základních práv a svobod nebo v jejich ochraně), tak i z úrovně „obyčejných“ zákonů, v nichž si tuto povinnost *expressis verbis* sám uložil. [...] Lze tedy uzavřít, že za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak předvídanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případě, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak ta byla zrušena proto, že nesplňovala ústavní kritéria, a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu (18 měsíců). Navíc zůstal nečinný i po uplynutí této lhůty a nezbytnou právní úpravu nepřijal dodnes (ani po více než 4 letech)«.

70. V nyní projednávané věci Ústavní soud vychází z výše uvedených závěrů, které protiústavní nečinnost odlišují od „běžné“ nečinnosti zákonodárce v tom smyslu, že na straně zákonodárce musí existovat závazek určitý okruh právních vztahů právně upravit, přičemž tento závazek může plynout buď z jednoduchého práva, kde si zákonodárce tuto povinnost sám výslovně uložil, nebo přímo z ústavního pořádku, pokud neupravení určitého okruhu vztahů vyvolává ústavněprávní důsledky.

71. Veden výše uvedenými úvahami konstatuje Ústavní soud, že v projednávaném případě se jedná jak o nenaplnění výslovného závazku plynoucího ze zákona, tak nečinnost v oblasti materiálních záruk základních práv a svobod. Uvedené se projevuje ve třech samostatně stojících rovinách.

XI./a

Povinnost zákonodárce plynoucí z příslibu v ustanovení § 29 zákona o půdě a judikatury Ústavního soudu

72. První rovinou, která je pro ústavněprávní hodnocení určující, je samotným zákonodárcem projevená vůle (srov. citovanou část nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05) otázku vypořádání historického majetku církví a náboženských společností vyřešit, objevující se jak v textu napadené normy, tak dobovém úmyslu zákonodárce podchyceném např. ve stenografických záznamech z jednání příslušných komor parlamentu od roku 1991, kdy napadené ustanovení nabylo účinnosti, v praxi již od roku 1990, kdy byl schválen zákon č. 298/1990 Sb., již ve své době prezentovaný jako provizorní opatření [kromě již citovaných viz diskusi k tiskům týkajícím se okrajově historického církevního majetku <http://www.psp.cz>: např. Odpověď místopředsedy vlády České a Slovenské Federativní Republiky RNDr. J. Mikloška, DrSc., na interpelaci podanou poslankyní Sněmovny lidu E. Novákovou ze dne 28. listopadu 1990: „(...) Zákon č. 298/1990 Sb. (...) nepostihuje zdaleka veškerý majetek řádů a kongregací a řeší pouze návrat vlastnictví u objektů, které řády a kongregace potřebovaly nezbytně pro zahájení své činnosti. Hned při jednání s řády a kongregacemi bylo dohodnuto, že jde o první etapu návratu zabaveného majetku, respektive že toto není konečné řešení majetkové rehabilitace církví a náboženských sdružení. (...)“ tisk 272; naopak z poslední doby srov. dále např. důvodovou zprávu k návrhu zákona o zmírnění některých majetkových křivd způsobených církvím a náboženskými společnostmi v době nesvobody, o vypořádání majetkových vztahů mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), sněm. tisk č. 482, která rovněž spatřuje potřebnost zákona v úvahách jak ekonomických, tak (ústavně) právních včetně naplnění legitimního očekávání církví a náboženských společností a „příslibu zákonodárce“].

73. Ústavněprávní význam této skutečnosti je zákonodárci nepochybně znám z judikatury Ústavního soudu, a to nejpozději od roku 2005, kdy Ústavní soud zcela konkrétně a explicitně vyjád-

řil, že „Stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení.“ [nález ze dne 2. února 2005 sp. zn. II. ÚS 528/02; stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05 (viz výše); usnesení ze dne 19. ledna 2006, sp. zn. II. ÚS 687/04 (ve SbNU nepublikováno); nález ze dne 24. června 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06; a řada dalších rozhodnutí].

74. Ústavní soud opakovaně konstatoval, že princip ochrany legitimního očekávání (ve smyslu ochrany důvěry v právo) je pevně svázán s principy právního státu a plyne tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud považuje za vhodné připomenout, že sociální filozofie došla k závěru, že jsou-li nejisté hranice legitimních očekávání založených na zákonu, je nejistá i svoboda (srov. např. Rawls, J., *Teorie spravedlnosti*, Praha, Victoria Publishing, 1995, str. 145). Ochrana legitimního očekávání je integrální součástí vlády práva. Předpokladem právního státu a zároveň právní jistoty, jako jednoho z jeho atributů, je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo, na jejímž základě může v reálném čase plánovat a realizovat své zájmy. Je zřejmé, že na právní jistotu a upevňování důvěry v právo má srovnatelně negativní vliv jak náhlá změna pravidel [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)], tak nepřijetí předvídaných pravidel.

75. Z komparativního pohledu, přičemž nejde ani o typickou mezinárodní komparaci, spíše o komparaci se společným „československým prvkem“, je vhodné poukázat na osud napadeného – zcela totožného – ustanovení § 29 zákona o půdě ve Slovenské republice po rozdělení československé federace. Toto ustanovení je na Slovensku dnes již prakticky konzumováno přijetím zákona č. 282/1993 Z. z., o zmiernení niektorých majetkových krívd spôsobených cirkvám a náboženským spoločnostiam, který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1994, a zákona č. 503/2003 Z. z., o navrátení vlastníctva k pozemkom, který nabyl účinnosti dnem 1. května 2005. Vzhledem ke konkrétní aktivitě slovenského zákonodárce tak existence ustanovení § 29 zákona o půdě, jak je zřejmé, nevyvolala otázky ohledně důvěry v aktivitu zákonodárce a ústavnosti eventuální legislativní nečinnosti, neboť závazek obsažený v ustanovení § 29 zákona o půdě byl naplněn. Tím je dále zároveň potvrzován účel napadeného ustanovení, jak jej Ústavní soud výše rekapituloval.

76. Naléhavost veřejného zájmu na odstranění právní nejistoty plynoucí z provizorního právního stavu (zákon č. 298/1990 Sb. ve spojení s § 29 zákona o půdě) k dnešnímu dni již přesahuje tolerovatelnou a ospravedlnitelnou mez. Nepřijetí zvláštního zákona, k čemuž se zákonodárce explicitně zavázal, po dobu devatenácti let, ač byl Ústavním soudem na problematičnost své nečinnosti upozorňován, je projevem nepřipustné legislativní libovůle, a porušuje čl. 1 odst. 1 Ústavy.

XI./b

Povinnost zákonodárce plynoucí z ochrany legitimního očekávání

77. Druhou rovinou téhož závazku zákonodárce je mechanismus, jakým bylo naloženo s právně významnými nároky oprávněných osob z řad (nejen) církví a náboženských společností s ohledem na konkrétní zvolený model celkové koncepce restitučního zákonodárství v Československu po roce 1989. Naprostá většina aktů, kterými komunistický stát zcela odňal církvím a náboženským společnostem jejich hospodářskou samostatnost, by neobstála nejen s ohledem na tehdy již zcela nepochybný mezinárodní standard základních práv, ale ani ve světle dobových československých zákonů. Přechod vlastnického práva ani v tehdejší době nemohl být založen kupř. převzetím věci bez právního důvodu, navíc státem, který po celou dobu držby ani nemohl být v dobré víře.

78. Ústavní soud konstatuje, že kromě explicitního zákonného podkladu v ustanovení § 29 zákona o půdě má legitimní očekávání církví a náboženských společností základ i v celkové koncepci restitučního procesu po roce 1989, který ani v jednotlivých restitučních ustanoveních [srov. interpretaci v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/98 ze dne 31. 3. 1999 (N 48/13 SbNU 341; 83/1999 Sb.) a řadě dalších],

ale ani jako celek, nemůže být vykládán v neprospěch celých skupin subjektů (osob), které kromě křivd majetkových přežívaly dlouhá období pod systematickým a permanentním tlakem totalitní státní moci i ve všech svých (zbývajících) aktivitách.

79. Pro projednávanou věc je zvláště významné, že podle judikatury Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva je nutno ustálenou judikaturu soudů a v ní obsaženou interpretaci považovat za zákon v materiálním smyslu a za součást příslušné právní normy [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455); nálezy sp. zn. IV. ÚS 611/05 ze dne 8. 2. 2006 (N 34/40 SbNU 281); rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věcech *Kruslin proti Francii* ze dne 24. dubna 1990, č. 11801/85, Series A No. 176-B; *Müller a další proti Švýcarsku* ze dne 24. května 1988, 10737/84, Series A No. 133; *Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti Německu* ze dne 20. listopadu 1989, č. 10572/83, Series A No. 165; pokud není uvedeno jinak, citovaná rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (Komise) jsou zveřejněna v databázi HUDOC na <http://www.echr.coe.int>]. V nyní posuzované věci tak existence legitimního očekávání (majetkového zájmu) dotčených církevních subjektů plyne jak ze zákonného ustanovení, tak z ustálené interpretační a aplikační praxe (judikatury Ústavního soudu, na niž systematicky odkazují soudy obecně).

80. Na tomto místě je nutno uvést, že ačkoliv pojem legitimního očekávání může mít přes toto označení v úvahách různých Ústavních soudů či Evropského soudu pro lidská práva zvláštní povahu, tedy není zcela volně zaměnitelný s obdobně označenými teoretickými konstrukcemi v jiných jurisdikcích (*esperance légitime*; *legitimate expectation*), jeho relevantní podstatou je majetkový zájem, který spadá pod ochranu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (i čl. 11 Listiny). Podle tohoto článku: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“. Pojem „majetek“ obsažený v první části čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Může zahrnovat jak „existující majetek“, tak různé majetkové hodnoty včetně pohledávek, na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že má přinejmenším „legitimní očekávání“ dosáhnout účinného užívání vlastnického práva. Předmětem ochrany podle zmíněného článku je tedy nejen nabytý, tj. existující majetek, ale také legitimní očekávání nabytí takového majetku. Ústředním pravidlem při zvažování aplikovatelnosti čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit majetkový zájem chráněný čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě [*Iatridis proti Řecku* [GC], rozsudek ze dne 25. března 1999, č. 31107/96, odst. 54, ECHR 1999-II; *Beyeler proti Itálii* [GC], ze dne 5. ledna 2000, č. 33202/96, odst. 100, ECHR 2000-I; *Broniowski proti Polsku* [GC], ze dne 22. června 2004, č. 31443/96, odst. 129, ECHR 2004-V; *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku* [GC], ze dne 11. ledna 2007, č. 73049/01, odst. 63].

81. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě v interpretaci Evropského soudu pro lidská práva neukládá členským státům obecný závazek navracet majetek, který na ně byl převeden před ratifikací Úmluvy. Ani nepředstavuje omezení členských států při stanovení rozsahu majetkových restitucí a určení podmínek, za kterých bude majetek navrácen původním vlastníkům [*Jantner proti Slovensku*, rozsudek ze dne 4. března 2003, no. 39050/97, odst. 34]. Na druhou stranu však, pokud smluvní stát po ratifikaci Úmluvy (Protokolu) přijme právní úpravu umožňující plnou nebo částečnou obnovu vlastnictví konfiskovaného majetku, může tento zákon zakládat nové majetkové právo pod ochranou čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Totéž platí ve vztahu k opatřením týkajícím se restituce nebo kompenzace majetku, která plynou ze zákona přijatého před ratifikací Úmluvy (Protokolu), pokud tento zákon zůstává v účinnosti i po ratifikaci Úmluvy (Protokolu) [*Broniowski proti Polsku* [GC], ze dne 22. června 2004, č. 31443/96, odst. 125, ECHR 2004-V; *Maltzan a další proti Německu* (dec.) [GC], ze dne 2. března 2005, č. 71916/01, 71917/01 a 10260/02, odst. 74(d), ECHR 2005-V; *Kopecký proti Slovensku* [GC], ze dne 28. září 2004, č. 44912/98, odst. 35(d), ECHR 2004-IX].

82. Pokud jde dále o pojem legitimního očekávání, vzhledem k různému pojetí tohoto institutu v různých jurisdikcích lze na okraj komparativně zmínit např. odlišnou koncepci legitimního očekávání v judikatuře Evropského soudního dvora (Soudního dvora Evropské unie), která se pojetí ustálenému v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva zcela zásadně vymyká. Respekt k legitimnímu očekávání v judikatuře Evropského soudního dvora je sice jedním z nejčastěji se dovolávaných principů práva Společenství/EU, nicméně jeho aplikace je typická pouze v konkrétně stanovených oblastech, zejména v oblasti zemědělství a v zaměstnaneckých sporech [viz Tridimas, T. *The General Principles of EC Law*. Oxford University Press, 2000, str. 169]. Tento princip má zvláštní význam zejména v kontextu retroaktivní aplikace práva. Lze se ho však dovolávat i v jiných souvislostech, ale vždy jen v rozsahu, ve kterém samo Společenství/EU již dříve vytvořilo situaci, která dala vzniknout legitimnímu očekávání. Takové očekávání může vzniknout na základě dřívější legislativy nebo na základě jednání institucí Společenství, přičemž tohoto principu se lze dovolat, pouze pokud legislativa nebo jednání dotčených orgánů jsou bezprostřední příčinou legitimního očekávání. Legitimní očekávání může být zdrojem hmotných práv, čímž se odlišuje např. od principu právní jistoty, který má spíše charakter obecného a interpretačního principu. Při respektování výše uvedených obecných předpokladů Evropský soudní dvůr konkretizoval koncepci legitimního očekávání ve své judikatuře tak, že musí mít určitou podobu z hlediska toho, kdo se jej může dovolávat, v jakém čase, v jakém rozsahu a ve vztahu k jakým právům. Např. v rozsudku Soudu první instance T-199/01, *G contre Commission de Communautés européennes* ze 7. listopadu 2002, v bodě 38 se uvádí, že je odkazováno na předchozí judikaturu, a dále, že se právo legitimního očekávání váže na tři podmínky – tomu, kdo se jej dovolává, musí být veřejnou správou Společenství poskytnuty přesné, bezpodmínečné a shodné záruky, vyplývající z oprávněných a spolehlivých zdrojů, dále tyto záruky musí být takové povahy, že z nich vznikne legitimní očekávání u toho, komu jsou určeny, a konečně tyto záruky musí být poskytnuty v souladu s použitelnými normami. Uvedené podmínky vztahující se ke koncepci *legitimního očekávání* vymezené ve výše uvedeném rozsudku Soudu první instance T-199/01, *G contre Commission de Communautés européennes* však musí být chápány v úzkém kontextu projednávané oblasti, kterou se tento případ zabývá, totiž v kontextu zaměstnaneckého sporu, ve kterém bylo odmítnuto proplatit náhradu lékařských výdajů úředníku Evropské komise.

83. Ústavní soud v nálezu ze dne 8. března 2006 sp. zn. Pl. ÚS 50/04 (N 50/40 SbNU 443; 154/2006 Sb.) uvedl, že „k principu legitimního očekávání v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva judikoval, že z ní zřetelně vystupuje pojetí ochrany legitimního očekávání jako majetkového nároku, který byl již individualizován individuálním právním aktem, anebo je individualizovatelný přímo na základě právní úpravy“ (srov. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 – viz výše). Konečně zcela konkrétně k posuzované problematice se Ústavní soud vyjádřil v již citované judikatuře [nález ze dne 2. února 2005 sp. zn. II. ÚS 528/02; stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, prostřednictvím potvrzením závěrů dříve citovaného nálezu; usnesení ze dne 19. ledna 2006 sp. zn. II. ÚS 687/04 (ve SbNU nepublikováno); a řada rozhodnutí navazujících], když uvedl, že „Stát ovšem musí svůj závazek vydat restituční zákon, vyplývající z citovaného ustanovení zákona o půdě, ohledně církevního majetku splnit, neboť musí splnit legitimní očekávání na straně církevních právnických osob, které se opírá o zákonné ustanovení“. V nyní projednávané věci tedy Ústavní soud legitimní očekávání (majetkový zájem) dovozuje z konkrétního zákonného ustanovení podpořeného dlouhodobou interpretací Ústavním soudem.

84. Ve stěžejním rozsudku Velkého senátu ze dne 22. června 2004 ve věci Broniowski proti Polsku [GC], č. 31443/96, ECHR 2004-V – které má pilotní charakter a jehož nosné závěry nelze pominout ani v nyní posuzované věci – Evropský soud pro lidská práva hodnotil situaci stěžovatele, který, stručně řečeno, neúspěšně uplatňoval svůj požadavek na odškodnění za nemovitosti, které jeho rodina pozbyla po druhé světové válce. Tento jeho majetkový zájem měl oporu v právním řádu (příslib zákonodárce) a judikatuře nejvyšších soudních instancí. V důsledku postupu a zejména nečinnosti státu, který nepřijal odpovídající – právním řádem předvídaný – zákon, podle něhož by o odškodnění mohlo být rozhodnuto, bylo shledáno porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

85. Pro závěry Ústavního soudu se jeví jako podstatné, že Evropský soud pro lidská práva kvalifikoval nečinnost zákonodárce jako zásah do práva ve smyslu obecného pravidla věty první čl. 1

[odst. 136, 145, 146 rozsudku]. Zdůraznil, že kontext citovaného článku obsahuje i pozitivní povinnost státu zabezpečit výkon dotčených majetkových práv při zohlednění spravedlivé rovnováhy mezi konkurujícími si zájmy jednotlivce a celé společnosti [odst. 143–144]. Každý zásah do práva zaručeného Úmluvou musí sledovat legitimní cíl při zachování zásady spravedlivé rovnováhy (*fair balance*), která je vlastní čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Zároveň uvedl, že vnitrostátní orgány, pro svou přímou znalost společnosti a jejích potřeb, mají široké možnosti vlastního uvážení v otázce identifikace veřejného zájmu při vyvažování střetávajících se práv a zájmů, až na situace, kdy jejich úsudek zjevně postrádá rozumný základ [odst. 149; s odkazem na James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, Series A no. 98-A; The Former King of Greece (Bývalý řecký král) proti Řecku [GC], rozsudek ze dne 23. listopadu 2000, č. 25701/94, ECHR 2000-XII]. Uvedená měřítka jsou platná i pro tak zásadní změny systému, jakými jsou přechod země od totalitního režimu k demokratické formě vlády a reforma politické, právní a ekonomické struktury státu jakožto fenomény, které nevyhnutelně zahrnují i přijímání ekonomického a sociálního zákonodárství se širokými společenskými dopady. Při aplikaci čl. 1 Dodatkového protokolu musí být provedeno celkové zhodnocení různých dotčených zájmů při zohlednění, že Úmluva je zamýšlena k zajištění práv, která jsou „účelná a účinná“. Při posuzování přípustnosti zásahu nemusí být hodnoceny nutně pouze konkrétní podmínky kompenzace, nýbrž i postup stran a prostředky využitě státem a jejich implementace. V tomto kontextu zdůraznil Evropský soud pro lidská práva, že nejistota, ať již plyne ze zákona, správních postupů či z praxe orgánů státní správy, je faktorem, který musí být brán v potaz při hodnocení postupu státu. Pokud se jedná o sporné otázky veřejného zájmu, státní moc musí jednat ve správný čas, vhodně a důsledně [odst. 151; s odkazem na rozsudek ve věci Vasilescu proti Rumunsku ze dne 22. května 1998, č. 27053/95, odst. 51, ECHR1998-III; Beyeler proti Itálii [GC], ze dne 5. ledna 2000, č. 33202/96, odst. 110 *in fine*, 114 a 120 *in fine*, ECHR 2000-I; Sovtransavto Holding proti Ukrajině ze dne 25. července 2002, č. 48553/99, odst. 97-98, ECHR 2002-VII].

86. V předmětném případě Evropský soud pro lidská práva opakovaně zvažoval historické faktory, specifika dotčeného období, kdy se stát musel potýkat s problémy politické, hospodářské a sociální přeměny, i velký rozsah sporných nároků, a připouštěl mimořádnou obtížnost situace, vyžadující komplexní politická rozhodnutí [srov. odst. 155–163]. Evropský soud pro lidská práva dále připustil, že v situacích, jejichž řešení vyžaduje přijetí sporného zákona s výraznými ekonomickými dopady na celý stát, musí mít vnitrostátní orgány značnou diskreci nejen při výběru opatření pro ochranu a regulaci vlastnických vztahů, ale rovněž volbě odpovídající doby k jejich provedení. Výběr těchto opatření může zahrnovat i nezbytná rozhodnutí omezit výši kompenzace za zabavený majetek na úroveň nižší než je jeho tržní cena. Ustanovení čl. 1 Dodatkového protokolu tedy nezajišťuje právo na plnou kompenzaci za všech podmínek [odst. 182; s odkazem na rozsudek James a další proti Spojenému království, ze dne 21. února 1986, č. 8793/79, odst. 54, Series A no. 98-A].

87. Dále Evropský soud pro lidská práva uvedl, že ačkoliv zásadní reformy politického a ekonomického systému země a stav veřejných financí mohou ospravedlnit výrazné omezení vyplácených kompenzací (za nemovitosti, o něž stěžovatel a další osoby přišly po roce 1945), polský stát nebyl schopen předložit dostatečné vysvětlení, ve vztahu k čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, z jakého důvodu trvale selhával po mnoho let při realizaci nároku stěžovatele, stejně jako tisíců jiných [odst. 183]. Pravidla a principy plynoucí z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě vyžadují, uvedl Evropský soud pro lidská práva, aby státy nejen respektovaly a aplikovaly konzistentně a předvídatelně zákony, které samy přijaly, ale i v jejich důsledku zajistily právní a faktické podmínky pro jejich realizaci. Stejně principy zavázaly polský stát, aby v přiměřeném čase, vhodnými prostředky a důsledně naplnil legislativní příslib vypořádat příslušné nároky, a to ve veřejném zájmu [odst. 184]. Skutečnost, že stěžovatel nepatrnou část (kolem 2 %) kompenzace již obdržel, Evropský soud pro lidská práva neshledal za důvod, proč by tím měl být zbaven možnosti získat alespoň přiměřenou část nárokované hodnoty [odst. 186 *in fine*].

88. Kromě výroku o porušení čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě Evropský soud pro lidská práva vyslovil, že toto porušení má původ v systémovém problému spočívajícím v selhání domácího zákonodárství a praxe [výrok sub 3]. Dalším výrokem Evropský soud pro lidská práva uložil polskému státu povinnost prostřednictvím vhodných právních opatření a správní praxe zajistit realizaci

dotčeného majetkového práva i ve vztahu k jeho ostatním nositelům nebo jim namísto toho poskytnout odpovídající kompenzaci [výrok sub 4].

89. Výše uvedené právní závěry Evropského soudu pro lidská práva dopadají *mutatis mutandis* i na postavení beneficentů napadeného ustanovení § 29 zákona o půdě, kteří byli o budoucím vypořádání historického majetku církví státní mocí opakovaně ujišťováni, a to postoji a explicitními přísliby vrcholných orgánů moci výkonné i jednotlivých ústavních činitelů, a především samotným zákonodárcem prostřednictvím příslibu obsaženého v zákonné normě. V této atmosféře posléze Ústavní soud odmítl uvedený příslib zákonodárce řešit kazuisticky prostřednictvím individuálních soudních řízení, kterými by vzhledem k vysokému počtu potenciálních sporů zahlcená soudní moc aktivisticky naplňovala účel zákona, který vznikne teprve v budoucnu. Stěžejním je v této věci prvek důvěry v právo, o jehož konkrétní interpretaci byly církevní subjekty opakovaně ze strany veřejné moci ujišťovány, včetně explicitních rozhodnutí Ústavního soudu [již uvedená rozhodnutí: nález ze dne 2. února 2005 sp. zn. II. ÚS 528/02; stanovisko pléna ze dne 1. listopadu 2005 sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, s připojeným odkazem na předchozí nález; usnesení ze dne 19. ledna 2006 sp. zn. II. ÚS 687/04; nález ze dne 24. června 2009 sp. zn. I. ÚS 663/06; a řada dalších rozhodnutí].

90. To, co Ústavní soud ve své judikatuře označuje jako legitimní očekávání [srov. uvozovkami opatřený pojem *right to credit* ve výroku sub 3 rozsudku *Broniowski*], je nepochybně trvajícím a konkrétním majetkovým zájmem spadajícím pod čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nemožnost realizovat tento majetkový zájem (resp. dosáhnout kompenzace) po dobu devatenácti let tak podle názoru Ústavního soudu splňuje hledisko protiústavnosti, spočívající v opomenutí legislativně vyřešit systémový a komplexní problém, na nějž byl zákonodárce Ústavním soudem opakovaně upozorňován. Legitimita účelu tohoto zásahu (nečinnosti) mohla trvat po určité přechodné období v době přijímání nejzásadnějších kroků společenské transformace, není však udržitelná *ad infinitum*. Jako mimořádně cynický se mimochodem jeví protiargument, dle něhož se dotčené subjekty nyní nemohou dovolávat svých majetkových nároků, protože své zájmy řádně nehájily dostupnými právními prostředky bezprostředně po zásahu do práva mezi lety 1948–1989. Obdobná argumentace vystavuje podstatu právních a politických změn po roce 1989 zásadním pochybnostem o jejich smyslu a zavírá oči před rolí soudů v (církevních) politických procesech jako ochotných vykonavatelů stranických příkazů [srov. zvláště nález ze dne 2. února 1999 sp. zn. II. ÚS 66/98 1999 (N 18/13 SbNU 123), který ve vztahu k obdobně „nedůslednému“ stěžovateli přílehlavě poznamenal, že „by další uplatňování majetkového práva na nemovitosti poměrně vysoké hodnoty zcela určitě vedlo k nejjednoduššímu tehdy používanému prostředku státu – tj. k odstranění nositele tohoto práva, a to bez jakéhokoli zdůvodnění.“; k tomu obecně nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (viz výše)].

91. K uvedenému Ústavní soud 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 z 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 jednotlivé církevní právnické osobě byla, s ohledem na organizační strukturu a vnitřní vazby církví, zamýšlena a realizována jako akt protiprávní represe vůči celé (příslušné) církvi, zahrnuje pozitivní odpovědnost zákonodárce i uvážení vhodné podoby úpravy těchto celkových vztahů, s výhradou poskytnutí soudní ochrany v konkrétním případě. Je-li jako alternativa k uvedenému zvažována cesta vysokého počtu individuálních soudních sporů, v řádech tisíců – což by bylo praktickým důsledkem přenesení odpovědnosti ze zákonodárce na soudy při zrušení § 29 zákona o půdě – pochybuje Ústavní soud, že by po mnoha dalších letech těchto řízení, byť by se fakticky většina majetku dostala do vlastnictví církví a náboženských společností, byl vůbec naplněn původní morální a ekonomický účel restitucí či zohledněny v žádoucí míře zájmy obcí či třetích osob.

XI./c

Povinnost zákonodárce plynoucí ze závazku ochrany základních práv a svobod

92. Ačkoliv Ústavní soud v několika svých rozhodnutích připomenul, že tzv. restituční zákonodárství vychází obecně z koncepce, že na restituce není ústavně založený nárok a že takový nárok neplyne ani z mezinárodních závazků České republiky, v citované věci sp. zn. Pl. ÚS 20/05 Ústavní soud rovněž konstatoval, že nečinnost zákonodárce (neupravení určité otázky) je protiústavní, pokud vyvolává další přímé protiústavní následky.

93. Ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny garantuje náboženský pluralismus a náboženskou toleranci, respektive oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání (zásada konfesně neutrálního státu). Zásada náboženského pluralismu a tolerance je vyjádřena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny základních práv a svobod. Ústřední princip konfesně neutrálního státu je realizován kooperačním modelem vztahu státu a církví a jejich vzájemnou nezávislostí. Pro následující úvahy je podstatné, zda a do jaké míry představuje ekonomická soběstačnost materiální předpoklad nezávislého výkonu práv zaručených především čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny. Ústavní pořádek České republiky totiž neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů.

94. Ústavní soud nahlíží s ohledem na formální právní kontinuitu, avšak zároveň jasně deklarovanou hodnotovou diskontinuitu českého státu s předchozím nedemokratickým režimem [nález ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (viz výše)], jako na všeobecný závazek demokratického a právního státu, vyjádřený v čl. 1 Ústavy a především v jednotlivých ustanoveních Listiny základních práv a svobod, zajistit nejen formální, ale i skutečnou obnovu materiálních záruk výkonu základních práv a svobod, kde dříve – navzdory elementárnímu lidskoprávnímu obsahu v mezinárodním *ius cogens* – stát selhal. Přijetí Listiny základních práv a svobod a přihlášení se k dalším mezinárodním instrumentům ochrany základních práv však není bodem nula, v němž by limitně začínala povinnost státu, je-li to třeba, aktivně vytvořit podmínky pro realizaci základních práv. Naopak ve vztahu k jednotlivým nositelům základního práva nelze nebrat ohled na historický kontext situace, v níž se aktuálně a vinou státu nacházejí. Jinými slovy řečeno, bylo by v rozporu s koncepcí rozvoje a posilování základních práv, pokud by společenské změny vedly opakovaně k zavádění nižších standardů základních práv na základě ignorování historických příčin současného stavu. Dějiny demokratických a právních států nemohou sestávat z tlustých čar za minulostí, nýbrž poučení z dřívějších zkušeností se musí projevovat v zárukách neopakování minulých chyb v budoucnu.

95. V tomto ohledu chápe Ústavní soud celkový proces restitucí (v širokém slova smyslu) po roce 1989 nikoliv jako čistě politický záměr, který by byl toliko součástí (nezbytné) liberální ekonomické transformace, v níž by plnil primárně funkci deetatizace společenského bohatství, nýbrž jej pojímá i jako proces obnovy materiálních záruk výkonu základních práv projevující se např. i ve fungování občanské společnosti [akcent na první pojetí pozorují ve většině zemí střední a východní Evropy a fungující tržní ekonomiku považují za měřítko úspěšnosti transformace např. Posner, E. A. – Vermeule, A. Transnational Justice as Ordinary Justice. In Harvard Law Review, Vol. 117, No. 3, January 2004, s. 765-825; zvláště ve vztahu k České republice je možno dokonce u vnějších pozorovatelů za důraz na první pojetí na úkor lidskoprávního aspektu pozorovat kritiku: Williams, R. C. The Contemporary Right to Property Restitution in the Context of Transitional Justice. Occasional Paper Series, International Center for Transitiona Justice, May 2007, s. 11-23, <http://www.ictj.org>].

96. Ke vztahu církví a náboženských společností jako takových k ústavně zaručené svobodě náboženského vyznání poznamenává Ústavní soud pro úplnost tolik, že ústavní relevance těchto entit je dána čl. 15 odst. 1 („Svoboda [...] náboženského vyznání je zaručena.“) a čl. 16 odst. 1 Listiny, podle něhož je zaručen výkon náboženství nebo víry soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu, a to buď samostatně nebo společně s jinými (rozpoznání právní subjektivity takového společenství právem je pak již důsledkem těchto záruk, ne-

boť ve státě nelze realizovat svá práva bez vstupování do právních vztahů) [srov. např. nález ze dne 18. června 2003 sp. zn. I. ÚS 146/03 (viz níže)]. Rovněž Evropská komise pro lidská práva uvedla, že pro účely čl. 9 Úmluvy se zdá být rozdílné nahlížení na církve a na jejich jednotlivé členy toliko uměle konstruované, protože i církvím samotným byla samostatně přiznána práva plynoucí z čl. 9 odst. 1 Úmluvy, neboť prostřednictvím církví a náboženských společností vykonávají své základní právo sami věřící [X. & Church of Scientology v. Sweden, App. 7805/77, 16 Eur. Comm'n H.R. Dec. & Rep. 68 (1979), citováno dle Evans, C. Freedom of Religion under the European Convention on Human Rights. Oxford : Oxford University Press, 2001, s. 13–14]. Ústavní deklarace svobody vyznání bez záruk institucionálních, tedy např. bez reflexe prvku práva sdružovacího či bez respektu k nezbytné funkční majetkové podstatě jednotlivých církevních subjektů, by zajišťovala náboženskou svobodu toliko iluzorně.

97. Církve a náboženské společnosti jsou tedy nositelkami základních práv a v nyní pojednávaném kontextu i způsobilé vystupovat jako subjekty práv vlastnických. Jen na okraj ve vztahu k historickému charakteru majetku církví lze poukázat na dostupné doktrinární názory, které shodně nedovozují charakter církevního majetku jako vlastnictví státního [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; expertizy jsou zveřejněny v příloze sněm. tisku č. 858 „Zpráva předsedy dočasné komise Poslanecké sněmovny pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi o činnosti komise v době od 13. června 2008 do 31. března 2009“]. Pro vlastnické postavení církví v tomto ohledu zvláště není rozhodné, zda se jednalo o právnícké osoby veřejného či soukromého práva [The Holy Monasteries (Svaté kláštery) proti Řecku ze dne 9. prosince 1994, č. 13092/87, 13984/88, série A č. 301-A, odst. 48–49].

98. Ústavní soud již ve své judikatuře potvrdil, že aktivity církví nelze omezovat toliko na výkon kultu, nýbrž že ústavní ochrany (čl. 15 odst. 1, čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny) požívají i jejich tradiční aktivity obecně prospěšné, vzdělávací, zdravotnické, sociální, charitativní apod. [nález sp. zn. I. ÚS 146/03 ze dne 18. 6. 2003 (N 115/31 SbNU 33); nález sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/06 ze dne 30. 10. 2007 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.)]. K tomu lze srovnat např. názor německého Spolkového ústavního soudu, dle něhož „Svoboda náboženského vyznání v sobě vedle svobody jednotlivce projevovat své vyznání v soukromí a na veřejnosti nutně obsahuje i svobodu sdružování se v organizacích za účelem společného veřejného vyznání, zvláště pak svobodu vyznání pro církve v jejich historicky utvořené podobě a na základě jejich poslání (BVerfGE 42, 312). K podání ústavní stížnosti na ochranu základního práva na nerušený výkon náboženského vyznání jsou oprávněny nejen náboženské společnosti, jejich suborganizace nebo jejich právně nezávislá zařízení, ale také právnícké osoby, jejichž cílem je plnění charitativních úkolů při realizaci jednoho ze základních požadavků náboženského vyznání (viz BVerfGE 19, 129; 30, 112; 42, 312; 46, 73)“ [BVerfGE 53, 366]. V tomto kontextu např. „pojetí katolické církve zahrnuje výkon náboženství nejen v oblasti víry a bohoslužby, nýbrž také svobodu k rozvoji a působení ve světě, což odpovídá jejím náboženským úkolům. K tomu patří obzvláště charitativní působení. Aktivní láska k bližním je podstatným úkolem křesťanů a křesťanskými církvemi je chápána jako základní funkce. Nezahrnuje pouze církevně zajišťovanou nemocniční péči, nýbrž obecně je podle základních náboženských požadavků orientována na zabezpečení potřebných lidí včetně jejich výchovy a vzdělání“ (BVerfGE 70, 138; BVerfGE 57, 220). Historická úloha církví ve společnosti je reflektována i v judikatuře jiných Ústavních soudů [srov. rozhodnutí Ústavního soudu Italské republiky ze dne 11. dubna 1989, ITA-1989-R-001; rozhodnutí Ústavního soudu Litevské republiky ze dne 13. června 2000, LTU-2000-2-006; rozhodnutí Ústavního soudu Maďarské republiky ze dne 27. února 1993, HUN-1993-1-003; označení dle databáze CODICES <http://www.codices.coe.int>].

99. Budiž dále řečeno, že Evropský soud pro lidská práva se ve věci The Holy Monasteries (Svaté kláštery) proti Řecku ze dne 9. prosince 1994, č. 13092/87, 13984/88, série A č. 301-A, při posuzování vyvlastnění hospodářských pozemků dotčených klášterů shledal primárně porušení zaru-

čené ochrany majetkových zájmů plynoucích z čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, nikoliv práva plynoucího z čl. 9 Úmluvy. K tomu však Ústavní soud dodává, že tento individuální závěr (oddělení majetkových práv od náboženské svobody) není prakticky přenositelný při abstraktním posouzení nečinnosti zákonodárce na nyní posuzovanou – diametrálně odlišnou – věc. V této části odůvodnění nálezu totiž Ústavní soud hodnotí (a) širší ústavní konsekvence českého ústavního pořádku, (b) a to při zvážení celkové intenzity zásahu, který (z podstatné části) nevydání majetku může znamenat do materiálních záruk úrovně náboženské svobody (c) při zohlednění existence jiných záruk práv plynoucích z čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny.

100. K bodu (a) Ústavní soud konstatuje, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy demokratickým právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Z uvedeného principu především vyplývá, že Ústavní soud musí vycházet z té vnitrostátní či mezinárodněprávní úpravy, která poskytuje nejvyšší standard ochrany základních práv a svobod. Referenčním kritériem je nyní především čl. 16 odst. 1 a 2 jako speciální ustanovení k čl. 15 odst. 1 Listiny. Míra konkrétnosti těchto ustanovení odráží předchozí trpkou zkušenost, kterou přineslo ignorování formálně přiznaných základních práv v době komunistického režimu v Československu, a zároveň navazuje na lidskoprávní standardy dosažené v civilizovaných zemích. Interpretace těchto ustanovení byla již opakovaně traktována v judikatuře Ústavního soudu.

101. K úvaze pod bodem (b) je nutno především uvést, že se nyní nejedná o individuální zásah vůči jednomu subjektu nebo skupině subjektů, nýbrž že podstatou majetkové křivdy je zabrání veškerého hospodářského a významné části dalšího majetku určeného pro působení církví ve společnosti, což negativně zasáhlo celý segment společnosti a v důsledku dalších opatření eliminovalo výkon podstatných složek základního práva. Ústavní soud ve svých úvahách proto zohledňuje, že pokud se vůči církvím a náboženským společnostem jednalo ze strany komunistického státu o jednotné vedený zásah celkový a komplexní, kde primárním předmětem protiprávní represe nebyl ani tak jednotlivý subjekt vlastnického práva (církevní právnická osoba), ale jejich celek a postavení ve společnosti, a nikoliv jejich majetková podstata, nýbrž podstata jejich existence, odráží se tato skutečnost i v jejich odlišném postavení po změně společenských a právních poměrů a v charakteru nároků, resp. v povinnosti nového demokratického zákonodárce jím nezaviněný stav korigovat. Zákonodárce tedy stojí před řešením důsledků zásahu, který nebyl ve vztahu k oblastem náboženského života v Československu jednotlivou výjimkou, nýbrž pravidlem, resp. přímým ideovým imperativem, neboť se v případě náboženství jednalo o „[...] opium lidu. Zrušit náboženství jako iluzorní štěstí lidu znamená žádat jeho skutečné štěstí“ [Marx, K. Úvod ke kritice Hegelovy filozofie práva. In Marx, K., Engels, B. Spisy. Sv. 1. Státní nakladatelství politické literatury, Praha, 1956, s. 401–402]. Zánik materiálně determinovaného náboženství jako pozůstatku nižšího stupně společenského vývoje byl pak spojován s odstraněním soukromého vlastnictví výrobních prostředků v celé společnosti [Engels, B. Anti-Dühring. In Marx, K., Engels, B. Spisy. Sv. 20, Nakladatelství Svoboda, Praha, 1966, s. 310]. Kromě praktické tzv. církevní politiky byl uvedený „ideál“ dokonce povýšen na ústavní normu prostřednictvím ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, jejíž čl. 16 výslovně stanovoval, že „Veškerá kulturní politika v Československu, rozvoj vzdělání, výchova a vyučování jsou vedeny v duchu vědeckého světového názoru, marxismu-leninismu, [...]“. Historická realita – v čemž Ústavní soud odkazuje na široce dostupné odborné práce historické a právněhistorické – tak v případě církví a náboženských společností relativizuje náhled na majetkové křivdy izolovaně ve vztahu k jednotlivým postiženým subjektům, nýbrž jejich masivní charakter proniká do samotné podstaty náboženské svobody. Celkový rozsah blokování církevního majetku, jedná-li se, jak je patrné, o drtivou většinu historického majetku církví a náboženských společností, tak v komparaci se zárukami čl. 16 odst. 1 a 2 Listiny vyúsťuje v protiústavní stav zejm. ve vztahu k právu církví svobodně volit formu a rozsah svých aktivit, a tedy „spravovat své záležitosti nezávisle na státních orgánech.“.

102. A to i při zvážení (c) mechanismů, jakými stát praktikuje tzv. hospodářské zabezpečení církví. To se děje na základě zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož 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), a to i ve vztahu k čistě kultové činnosti. Nelze odhlédnout od

skutečnosti, že tzv. hospodářské zabezpečení církví bylo od počátku koncipováno jako jeden z instrumentů odstranění hospodářské nezávislosti církví a náboženských společností, s přímým úmyslem nikoliv náboženskou svobodu naplňovat, nýbrž ji potírat prostřednictvím přímé exekutivní kontroly náboženského života a ekonomického útlaku. Výstižně účel a aplikaci zákona č. 218/1949 Sb. předslal tehdejší generální tajemník Komunistické strany Československa Rudolf Slánský na poradě krajských tajemníků KSČ dne 15. září 1949: „[...] My jsme vzali biskupům půdu. Vzali jsme církví všechen tisk. Všude do konzistoří jsme dosadili komisaře. Zavírali jsme církevní školy, letos nebyla otevřena ani jediná církevní škola. Teď postupně jim bereme kláštery. Zavíráme kněze. [...] Teď např. další důležité opatření – nový platový zákon pro kněze. Budeme o tom ještě jednat, za jakých podmínek a komu dáme plat. Myslím, že naše práce v církevním úseku je kladná [...] Bylo by dobré, abyste měli připravené takové černé listiny těch největších štváčů v krajích a okresích. Pamatovat na to, když ne dnes, tak zítra, to budeme potřebovat. Strana se dost naučila politicky“ [citováno dle Kaplan, K. Stát a církev v Československu 1948–1953. Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, Praha, Nakladatelství Doplněk, Brno, 1993, str. 98, pozn. 190]. Zároveň bylo tzv. hospodářské zabezpečení církví považováno za opatření dočasné, v duchu výše uvedených ideologických východisek, o čemž svědčí např. i to, že zákon č. 218/1949 Sb. vůbec nepředpokládal proces státního uznání či registraci církví a náboženských společností nových [též např. Hájek, J. K problematice právních poměrů církví v ČSSR. Správní právo, 1986, č. 6, str. 369: „právní úprava (...) spočívá na uznání dočasné, dosaženým stupněm společenského vývoje podmíněné existence náboženského cítění (...).“].

103. Na tomto místě Ústavní soud shrnuje, jakkoliv to nyní není přímým předmětem ústavního přezkumu, že model tzv. hospodářského zabezpečení církví a náboženských společností, pokud by byl pojímán jako plnohodnotná alternativa k vypořádání historického majetku církví a náboženských společností, není dostatečnou zárukou svobod plynoucích z čl. 16 odst. 1 Listiny, zvláště pak nezávislosti (dotčených) církví a náboženských společností na státu podle čl. 16 odst. 2 Listiny. Pro správné pochopení těchto úvah je nutno zdůraznit, že Ústavní soud nyní neprovádí ekonomickou analýzu nároků oprávněných církví plynoucích ze zákona č. 218/1949 Sb. v poměru ke skutečnému plnění státu, nýbrž hovoří obecně o mechanismu, kdy je to výhradně stát, který dotčeným církvím a náboženským společnostem zákonem přiznává řadu titulů tzv. hospodářského zabezpečení, zároveň však *de facto* sám určuje, jaká celková částka na tyto výdaje bude vynaložena, čímž prakticky jednostranně rozhoduje o míře ekonomické závislosti dotčených církví a náboženských společností na státu [srov. např. stanovisko Ministerstva kultury obsažené v kontrolním závěru Nejvyššího kontrolního úřadu č. 08/20: „V průběhu let byla Ministerstvem financí ve státním rozpočtu určena jen minimální výše prostředků na platy a pojistné administrativy, věcné náklady a údržbu církevního majetku. Předkládání rozpočtu jednotlivých CNS bylo z tohoto důvodu zrušeno, protože stát není schopen financovat veškeré finanční potřeby církví a náboženských společností“, <http://www.nku.cz>; k významu tzv. hospodářského zabezpečení pro výkon práv plynoucích z náboženské svobody srov. např. Příbyl, S. Pojetí tzv. „zvláštních práv“ církví a náboženských společností podle zákona č. 3/2002 Sb. In Právník č. 7, roč. CXLII, 2003, str. 714].

104. Uvedený stav při absenci rozumného vypořádání historického církevního majetku, kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti nadále dominantním zdrojem příjmů dotčených církví a náboženských společností, navíc bez zjevné vazby na výnosy ze zadržovaného historického majetku církví, tak ve svých důsledcích porušuje čl. 16 odst. 1 Listiny co do volnosti projevovat víru ve společnosti veřejným působením a tradičními formami nábožensky motivovaných obecně prospěšných aktivit s využitím příslušných historicky formovaných ekonomických zdrojů, a zvláště pak čl. 16 odst. 2 Listiny, a to v hospodářské složce církevní autonomie. Jde přitom o právní názor i doktrinárně zastávaný, k čemuž srov. Syllová, J. K výkladu čl. 16 Listiny základních práv a svobod. In: Kolář, P., Kříž, J. (eds.). Narovnání vztahu mezi státem a církvemi. CEVRO Institut, Praha, 2009, str. 9: Zákonodárce měl v úmyslu »obnovit a rehabilitovat postavení církví, které bylo během posledních 40 let marginalizováno, a dát jim samostatnost v rozhodování, kterou v období totality ztratily. Ústavodárce si byl vědom skutečnosti, že formulace obsahující slovo „nezávislost“ uvedená v tomto ustanovení je jedinou možností, jak autonomii v postavení církví posílit alespoň ústavněprávně, v situaci, kdy bylo nenávratně přerušeno staleté výchovné a vzdělávací působení, kdy byl majetek, který církve používaly, postátněn a vliv církví na něj anulován. Listinné ustanovení bylo programem, který měl být dovršen

dosažením skutečné nezávislosti církví. [...] Nezávislost církví je možno i gramaticky vykládat tak, že musí mít majetek, který by jim umožnil nezávisle vykonávat základní církevní funkce, aby měl každý právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru, buď sám, nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováním obřadu.«.

105. Na tomto místě je vhodné upozornit, že k obdobnému názoru dospěl i Ústavní soud Maďarské republiky v rozhodnutí ze dne 12. února 1993, č. 4/1993. Jedním z nosných závěrů bylo zjištění, že tehdy napadený restituční zákon – vymezující okruhy navráceného majetku jejich účelem korespondujícím s tradičními funkcemi církví – sleduje primárně „škody způsobené státem ve vztahu k ústavnímu právu na svobodný výkon náboženství, a nikoliv škody způsobené na právu vlastnickém.“. Zároveň zdůraznil, že historická role církví ve společnosti a na veřejnost orientovaný charakter jejich činností je do jisté míry odlišuje od jiných fyzických či právnických osob (při zohlednění povahy jejich majetku) a zároveň umožňuje jejich komparaci – co do požadavku nezávislosti na státu – s místními samosprávami (obcemi), které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení (rozuměj: samosprávu) [srov. zejm. část III rozhodnutí; dle anglického překladu na stránkách Ústavního soudu Maďarské republiky <http://www.mkab.hu>].

106. Jinými slovy řečeno, dopady nečinnosti zákonodárce se tak projevují nejen toliko v úzké majetkové sféře (historických) církví a náboženských společností (čl. 11 Listiny, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), nýbrž i ve faktickém omezení samostatnosti a nezávislosti na státu (církevní autonomie) zaručených čl. 16 odst. 2 Listiny k výkonu svobod zaručených čl. 16 odst. 1 a čl. 15 odst. 1 Listiny. Za nepřijatelný považuje Ústavní soud ten názor, dle něhož by (z historického pohledu) široce pojatá svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání, jak plyne z českého ústavního pořádku a z mezinárodních standardů a jak je pod ochranou obecných soudů a Ústavního soudu, měla ospravedlňovat určitou nižší úroveň ekonomické samostatnosti církví a náboženských společností. Tedy že by snad existence současné vyšší úrovně základních práv a svobod v komparaci se stavem dřívějším (k 25. únoru 1948) mohla sloužit jako argument pro nepřiznání majetkového vyrovnání.

107. Vzhledem k uvedenému Ústavní soud shledal dostatek důvodů pro konstatování protiústavní nečinnosti Parlamentu, pročez již nepovažoval za účelné stejně podrobně rozvíjet další aspekty problematiky, mezi nimiž je nutno poukázat především na otázku racionality důvodů pro fakticky odlišné zacházení se subjekty, které se z vůle zákonodárce staly oprávněnými osobami podle zákona č. 298/1990 Sb., a církevními právnickými osobami ostatními, které jsou součástí jak katolické církve, tak dotčených církví a náboženských společností jiných, a to s přihlédnutím k tomu, že tato nerovnost je umocňována délkou doby, kdy jsou tyto jiné právnické osoby odkazovány na zákon, který neexistuje. Ani úvaha o zmírnění některých křivd nemůže být ovládána iracionální svévolí zákonodárce zakládající nerovnost.

XI./d

108. Ve vztahu k obcím a třetím osobám, které jsou aktuálně zapsanými vlastníky blokováného historického církevního majetku, dlouhodobá nečinnost Parlamentu může vyvolávat individuální protiústavní účinky na základě konkrétních okolností, jež Ústavní soud vzhledem k mnohosti představitelných situací nemůže postihnout obecným výrokem. I při setrvání na primární odpovědnosti zákonodárce za právní úpravu dotčené materie vzhledem ke komplexnosti vztahů a vzhledem ke zdrženlivosti Ústavního soudu k tomu, aby svým eventuálním kasačním zásahem v podstatě pozitivně předznamenal budoucí rozhodnutí zákonodárce, se nezříká poskytnutí náležité ochrany specifickým individuálním nárokům dotčených osob v budoucnu (společně s obecnými soudy), pokud zákonodárce nepřijme ústavně konformní řešení.

XII. Závěr

109. Z uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že napadené ustanovení § 29 zákona o půdě není samo o sobě protiústavním, neboť sleduje ústavně konformní účel a neobsahuje excesivní prostředky pro jeho dosažení. Zároveň však shledal, že nečinnost Parlamentu spočívající v nepřijetí zákona předpokládaného ustanovením § 29 zákona o půdě, kterým by byl vypořádán historický majetek církví, a to po dobu devatenácti let, porušuje čl. 1 Ústavy, čl. 11, čl. 15 odst. 1, 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.

110. Ústavní soud neshledal důvody pro přednostní projednání návrhu ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Vladimír Kůrka, Jiří Mucha, Jan Musil a Pavel Rychetský.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2010 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 175, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupci – 516 205 175, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most:** Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc:** ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 4:** SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 8:** Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7–12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Simonová – EMU, Zavadišská 786; **Teplice:** Knihkupectví L & N, Kapelní 4; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.