

SALVS REI PVBLICAE SVPREMA LEX ESTO.

Ústavní konformita účelového určení finančních náhrad církvím



Mgr. Vladimíra Pejchalová-Grünwaldová, LL.M.

JUDr. Jindřiška Syllová, CSc.

Parlament České republiky
Kancelář Poslanecké sněmovny
Parlamentní institut

Obsah

ÚVOD	2
I. ZÁSADY JUDIKATURY ÚS O CÍRKEVNÍM MAJETKU (JINDŘIŠKA SYLLOVÁ)	3
ČÁSTEČNÉ URČENÍ KOMPENZACE NA PLATY	6
VYUŽITÍ KOMPENZACE JEN PRO ÚČELY KULTU A V NEZISKOVÝCH PRÁVNICKÝCH OSOBÁCH	6
VYUŽITÍ KOMPENZACÍ PRO ÚČELY KULTU A PRO ÚČELY VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÉ	8
ZÁVĚR:	9
II. ZÁKAZ OMEZENÍ PRÁV CÍRKVÍ Z JINÝCH DŮVODŮ NEŽ JE STANOVÍ LISTINA (JINDŘIŠKA SYLLOVÁ).....	9
III. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ JUDIKATURA V OBLASTI RESTITUCÍ MAJETKU (VLADIMÍRA PEJCHALOVÁ).....	10
IV. CELKOVÝ ZÁVĚR (JINDŘIŠKA SYLLOVÁ)	13
PRAMENY:.....	13

Ústavní konformita účelového určení finančních náhrad církvím

Posudek související s návrhem 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

Úvod

Zákon upravující účelové určení finančních náhrad¹ (dále jen „kompenzací“) církvím bude slučitelný s ústavním pořádkem České republiky tehdy, pokud neporuší:

- I. Zásady judikatury Ústavního soudu o církevním majetku (vykládající zejména čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 2 Listiny)
- II. Zákaz omezení práv církví z jiných důvodů než je stanoví Listina (jak to upravuje čl. 16 odst. 4 Listiny)
- III. Mezinárodněprávní judikaturu v oblasti restitucí

¹ § 15 návrhu zákona

I. Zásady judikatury ÚS o církevním majetku (Jindřiška Syllová)

Při posouzení ústavní konformity účelového určení kompenzací je třeba vycházet zejména z nálezu ÚS č. 4/2003 Sb. Podle tohoto nálezu nesmí být použití zisku církevních osob omezeno jen na úzce formulované cíle, kterými podle zákona byly tyto: *"vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby."*² Podle Ústavního soudu tímto se „znemožňuje církvím a náboženským společnostem použít dosažený zisk jiným než legálně vymezeným způsobem. (Kritizované ustanovení bylo podle Ústavního soudu rovněž v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny). *Toto omezení však podle názoru Ústavního soudu zjevně nekoresponduje se smyslem a posláním církví a náboženských společností. (...) úkol těchto subjektů v žádném případě nelze redukovat na pouhé vyznávání určité náboženské víry - jak fakticky stanoví napadené ustanovení - nýbrž jejich činnost ve společnosti je podstatně širší a spočívá též ve vyzařování náboženských hodnot navenek, a to prostřednictvím nejen religiózní činnosti, ale taky např. činností charitativní, humanitární a obecně vzdělávací. Omezování církví a náboženských společností svobodně disponovat svými legálně nabytými příjmy toliko na oblast vyznávání náboženské víry proto představuje svévolný zásah ze strany státu do soukromoprávní podstaty těchto subjektů, přičemž tento zásah zjevně není legitimován žádným relevantním veřejným zájmem.*³ Tento nálezný tak vytváří jednu z hranic ústavní konformity účelového určení prostředků církví.

Jinak vyjádřenou, ale svým obsahem podobnou, mez pro účelové určení církevních kompenzací vymezuje nálezný ÚS č. 10/2008 Sb., který byl (jinak) pro církev určitým způsobem méně výhodný než nálezný výše citovaný. Přesto i zde Ústavní soud konstatuje, že *„ani v rovině vlastní argumentace neobstojí – na druhé straně – poukaz obsažený ve vyjádření Ministerstva kultury na nezbytnost úpravy pro dosažení ekvity v rámci hospodářské soutěže (spis č.l. 52). Posuzované normativní řešení nezamezuje vzniku soutěžního vztahu, pokud je podnikatelská činnost evidovanou osobou provozována buď jen "doplňkově" (což zákon předjímá), přičemž není jisté rozhodné, zda právnícké osoby deformují tržní vztahy v rámci své hlavní či doplňkové činnosti.“* Tento citát vyjadřuje neměnné stanovisko Ústavního soudu, že církev má právo na podnikatelskou činnost a libovolné použití zisku. Takto mohou rozmnožovat svůj majetek tak, aby jej nakonec podle vlastního uvážení mohly lépe použít k církevním účelům. To, že církevní

² § 3 zákona č. 3/2002 Sb.: *„a) církví a náboženskou společností (se rozumí) dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby ...“*.

osoby soutěží při své činnosti s ostatními účastníky na trhu, není přitom podle Ústavního soudu na závadu.

Druhou (opačnou) mez pro možné účelové určení finančních prostředků církví a náboženských společností vymezuje konstatování Ústavního soudu, že účely existence církví jsou jen demonstrativně vypočteny a že církve a právnické osoby jimi založené mají i jiné účely. Z toho je možno nepřímou - s použitím argumentu *a contrario* - vyvodit, že zvláštní úprava církví (na rozdíl od jiných sdružení) a rovněž jejich zvláštní ústavní ochrana implikuje skutečnost, že jejich činnost může být určitým ústavním způsobem upravena popřípadě i tímto způsobem omezena.⁴

Abychom mohli pokračovat v analýze, zda a pro které účely je možno omezit využití kompenzačních náhrad, je možno na tomto místě shrnout poznatky z dosavadní judikatury Ústavního soudu takto:

- církve (a jimi založené právnické osoby) mají právo na téměř neomezené využití svého majetku.,
- církve (a jimi založené právnické osoby) mají podstatně širší než kultovní účel.

Při posouzení toho, zda by bylo možno účelově vázat využití kompenzace jen v rámci neziskových právnických osob, je nutno vycházet z judikatury uvedené výše. Ústavní soud umožňuje, aby církve použily **svůj** majetek i na ziskové aktivity, resp. neumožňuje restriktci použití zisku.

Nicméně je třeba zpochybnit plnou aplikovatelnost tohoto závěru na případ účelového určení kompenzačních náhrad. Zejména je zapotřebí zdůraznit skutečnost, že nálezy Ústavního soudu se týkají vlastního majetku církví (a tedy i ochrany vlastnictví podle čl. 11 Listiny), nikoliv kompenzačních náhrad, jejichž posouzení může být kvůli odlišnému charakteru majetku posunuto.

To souvisí s charakterem kompenzačních náhrad. Je třeba si položit otázku, zda kompenzační náhrady jsou náhradou za naturální restituci v úzkém slova smyslu (tzv. *náhradou relutární*), nebo zda mají kompenzační náhrady funkci zmírnění jiných křivd – v takovém případě by se jednalo o restituci v širším slova smyslu. Je možno zatím jen pracovním způsobem konstatovat,

³ Podle Ústavního soudu tímto ustanovením vznikl rozpor výše citovaného omezení s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům než pro která byla stanovena.

⁴ K tomu je třeba citovat votum separatum k nálezu ÚS č. 4/2003 Sb. č. Pl. ÚS 6/02, kde soudci Malenovský a Holländer konstatují, že „*je-li tento účel omezen na organizaci, vyznávání a šíření náboženské víry a neobsahuje i s nimi spjatou činnost charitativní, kulturní, sociální péči apod., nutno takové vymezení pokládat za rozporné s čl. 16 odst. 2 Listiny*“. Z toho by mohlo rovněž nepřímou vyplývat, že církve je možné v jejich činnosti omezit na aktivity určitého typu.

že pokud by byly kompenzační náhrady čistou relativní náhradou, byla by judikatura Ústavního soudu plně aplikovatelná i na kompenzační náhrady, které by mohly být považovány - svým způsobem - za vlastní církevní majetek. Ze záměru zákona však vyplývá, že:

- kompenzace nejsou koncipovány jako náhrada veškerého církevního majetku,
- kompenzace nejsou rozděleny mezi jednotlivé církve podle poměru jejich bývalého majetku,
- kompenzace nemají za účel jen návrat majetku, ale i osamostatnění církví od státu (vypořádání vztahů mezi státem a církvemi)

Ze všech těchto bodů vyplývá, že kompenzace jsou jen omezeně relativní náhradou, z větší části jsou formou širšího pojetí zmírnění křivd. Kompenzace jsou spíše celkovým zmírněním křivd vůči duchovnímu a religioznímu rozměru společnosti, než náhradou majetku jako takového. Z toho se dá vyvodit, že posuzování účelového omezení využití kompenzací se **může teoreticky** určitým způsobem **odlišit od judikatury, která byla určena k posouzení využití vlastního církevního majetku**. Zde pak vyvstává otázka, zda je přípustné, aby kompenzace, která má z velké části sloužit ke zlepšení nebo návratu duchovního a religiozního rozměru společnosti, může být omezena tak, že kompenzace, popř. zisk získaný hospodařením s nimi, musí být použity omezeným způsobem?

Účelové omezení využití církevního majetku musí mít takový cíl, který by zachoval zásady dosavadní judikatury Ústavního soudu. Tento cíl musí být veřejným zájmem a musí být ústavně přípustný.

Vzhledem k tomu, že dostupné podkladové materiály dostatečně nedokládají případný cíl účelového omezení využití finančních prostředků, je třeba na tomto místě pracovat s určitou fabulací:

- a) Nepravděpodobnějším cílem účelového určení by mohlo být zajištění řádného plnění platových – případně mzdových – nároků duchovních a dalších zaměstnanců církví. Určitá část kompenzace by tedy mohla být určena na hrazení platů duchovních, popř. dalších osob, jejichž činnost souvisí s výkonem kultu, a to zejména v případě, že církev poroste a že nebude postačovat přechodné financování registrovaných církví podle § 17 návrhu zákona. Tento účel by byl patrně zajištěn prostřednictvím garantovaného minimálního platu vynásobeného minimálním počtem pracovníků v poměru k počtu věřících.
- b) Druhou možností je, že by kompenzace byla určena pro využití jen v rámci církví samotných a v rámci jimi založených církevních právnických osob, které by musely být právnickými osobami neziskového typu - například obecně prospěšné společnosti nebo

nadace. To by zajistilo zároveň jejich kontrolu ze strany státních orgánů a znemožnilo by, aby byl zisk využit k jiným účelům, než tyto typy právnických osob umožňují.

- c) Třetí možností je povinnost určitého zvláštní používání (pravděpodobně všech) obdržených prostředků pro účely veřejně prospěšné, které by byly věcně definovány zákonem (například ve stylu nálezu ÚS č. 10/2008 Sb. na činnosti charitativní, humanitární a obecně vzdělávací).

Ad a)

Částečné určení kompenzace na platy

Cílem určení kompenzace na platy duchovních, popřípadě dalších osob, by bylo zajištění dosavadní činnosti státu. Dosud stát poskytoval platy duchovním sám, a to podle předpisů určených pro platy ve veřejné sféře. Po nabytí účinnosti zákona bude zabezpečeno přechodné období, ovšem jen do výše dosavadního příspěvku státu. Je přirozené, že stát může usilovat o to, aby v přechodném období byly platy duchovních zajištěny i z kompenzační finanční náhrady, aby nevznikly nepříznivé sociální dopady nebo jiné nepříznivé efekty pro výkon kultu. Je zřejmé, že takovým účelovým určením je určitým omezeným způsobem zasahováno do práv církví (viz níže), nicméně jde o účel, který je slučitelný s čl. 16 odst. 1 Listiny - účel, který zabezpečí základní činnosti církví, tedy to, že „každý má právo (...) bohoslužbou, (...), náboženskými úkony nebo zachováním obřadu svobodně projevovat své náboženství nebo víru“ (čl. 16 odst. 1).

Ad b)

Využití kompenzace jen pro účely kultu a v neziskových právnických osobách

Pro lepší představu vycházejme z toho, že by církev byla nucena hospodařit s kompenzacemi (vedle jejich použití k účelům kultovním, tedy pro vyznávání víry podle zákona) prostřednictvím nadací a jiných podobných právnických osob. Zákon o nadacích stanoví, že „obecně prospěšným cílem je zejména rozvoj duchovních hodnot, ochrana lidských práv nebo jiných humanitárních hodnot, ochrana přírodního prostředí, kulturních památek a tradic a rozvoj vědy, vzdělání, tělovýchovy a sportu.“ Zároveň zákon upravuje (zjednodušeně řečeno) zákaz jiného použití zisku. Je třeba si tedy položit otázku, proč jsou nadace takto omezeny? Je to z toho důvodu, že dárci usiluje o to, aby prostředky, které jsou do nadace vloženy, byly využity k účelu, pro který byly dárcem původně určeny.

Je tento účel možno aplikovat na využití kompenzační náhrady církvím? Je možno říci, že stát částečně zmírňuje křivdy a částečně vrací majetek, a zároveň vyžaduje, aby byl tento majetek určen pro účely, které sám považuje za prospěšné, stejně jako to činí dárce prostředků? Odpověď je zřejmá. Dárce prostředků může vyžadovat, aby bylo s jeho prostředky určitým způsobem zacházeno, a proto vytváří nadaci (kterou posléze stát určitým způsobem zvýhodňuje).

Stát, který napravuje křivdy, by tak vytvářel stejné omezující podmínky jako vytváří dárce prostředků. Jaký by byl účel těchto podmínek? Účelem nemůže být (jako je tomu u nadací) zachování darovaného majetku účelu, který chce jeho původní vlastník. Účelem by bylo stanovení podmínek pro využití majetku, který je částečně vrácen a částečně zmírňuje křivdy. Účelem je tedy **pouhá obava z autonomního využití kompenzací církvemi**.⁵

Má tato obava své opodstatnění například v historickém kontextu? Do určité míry ano. Podle konfesionálních předpisů v 19. století státní správa dohlížela na uchování jmění kostelů (tzv. záduší) i na obročí, zákony upravovaly i určitou formu daně z majetku obročí, která sloužila na uhrazení potřeb Katolické církve. „Neziskový“ charakter využití kompenzací by však tomuto historickému kontextu neodpovídal. Spíše šlo v 19. století o to, aby byla dostatečným způsobem zajištěna duchovní správa a administrativní záležitosti, které v tomto století církev vykonávala. Rovněž bylo zajištěno, aby byl (i) ziskový majetek využit hospodárně.

Je možno uzavřít konstatováním, že **úprava výhradního použití kompenzací na neziskový sektor nemá žádný cíl nebo účel, který by odpovídal ustanovením Ústavy a Listiny nebo veřejnému zájmu**. Nemá rovněž dostatečné historické ani jiné odůvodnění.

To však neznamená, že každé, třeba jen minimální, určení použití kompenzací k neziskovému účelu musí být považováno za rozporné s čl. 16 Listiny. Je zřejmé, že většina aktivit církví jsou aktivity neziskového charakteru, a pokud by zákon například stanovil, že 10 % z kompenzací musí být využito nadacemi nebo obdobnými právníckými osobami, pak by to

⁵ K účelovému omezení vlastnického práva se vyjádřil Ústavní soud v souvislosti s desetiletým účelovým omezením používání nemovitostí (pro dosavadní účely), a to u nemovitostí, které přecházely ze zákona na obce. Ústavní soud podobně jako v jiných případech určil, že účelové určení jako omezení vlastnického práva nesmí mít znaky libovůlnosti a jeho rozsah musí být úměrný účelu: „Z rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že k omezení základních práv a svobod může dojít v případě jejich kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva či svobody, a to i v případě naléhavého veřejného zájmu. (...) Takto je třeba říci, že předmětné omezení vlastnického práva umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, jímž je respektování legitimního veřejného zájmu na existenci sociálních, školských a zdravotnických zařízení (kritérium vhodnosti, resp. principu způsobilosti naplnění účelu). (...) Desetiletým obdobím limitovaná újma na základním právu zaručovaném čl. 11 odst. 1 Listiny se však jeví jako zjevně nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, neboť toto právo již omezuje natolik, že svými negativními důsledky pro svou z pohledu časového nadmíru konstruovanou „dočasnou“ - přesahuje pozitiva, jež představují sledování veřejného zájmu. Není tak evidentně z pohledu principu proporcionality v napadených ustanoveních naplněno kritérium přiměřenosti v užším smyslu. (...) Nález č. 211/2003 Sb.

pravděpodobně autonomii církví ve skutečné praxi nijak neomezovalo. Mohlo by to být považováno za legitimní snahu státu pomoci neziskovému sektoru z církevních zdrojů, účelem by pak bylo plnější zajištění funkcí, které obvykle celý neziskový sektor zabezpečuje pro veřejnost. Pokud by však obecná podpora neziskového sektoru byla cílem celé kompenzace, bylo by to v přímém rozporu s tím, k čemu je kompenzace určena – k restitučním cílům a k nápravě křivd. Oboje je přitom silným veřejným zájmem. Kompenzace musí sloužit jednak k podpoře církevních činností v jejich celistvosti, jednak k tomu, aby s těmito prostředky církve hospodařily samostatně a nezávisle tak, jak to odpovídá zásadám judikatury Ústavního soudu.

Ad c)

Využití kompenzací pro účely kultu a pro účely veřejně prospěšné

Předpokládejme, že by zákon stanovil, že kompenzace musí být použita **vedle** hrazení potřeb pro „*vyznávání určité náboženské víry*“, jen pro činnosti **charitativní, humanitární a obecně vzdělávací**. Nebo že by zákon stanovil, že církev může použít prostředky z kompenzací vedle hrazení potřeb pro „*vyznávání určité náboženské víry*“ jen v účelových zařízeních registrovaných církví (tj. pro poskytování charitativních služeb) nebo pro další účely, v zákoně vypočtené.

Jednalo by se o věcné omezení použití kompenzací podobně jako by tomu bylo u neziskových právnických osob (výše). Rozdíl by však spočíval v tom, že veřejný prospěch by byl vymezen odlišným způsobem, než prostřednictvím právnických osob upravených obecnými předpisy jako osoby neziskové. Šlo by o úpravu zvláštní, přizpůsobenou jedinečné povaze církví.

I v tomto případě by byl opět rozhodující cíl takové úpravy. Kromě toho by byla důležitá i skutečnost jakým způsobem by bylo upraveno použití zisku. Cílem věcného omezení nemůže být překonání pouhé iracionální obavy z autonomního využití kompenzací církvemi, jak už bylo konstatováno výše. Cíl věcného omezení by musel jednoznačně podporovat nejen výkon kultu, ale i další „*vyzařování náboženských hodnot navenek*.“ Mohlo by se stát, že zákonnými omezeními bude tato podpora omezena, zejména tak, že by bylo omezeno použití zisku. Na tomto místě se opět nedaří najít žádný cíl, který by odůvodnil věcné omezení celého objemu kompenzací a který by svou závažností překonal zásady dosavadní judikatury Ústavního soudu.

Vracíme se tedy k části ad a), která vyvozuje, že je ústavně přípustné, aby alespoň část kompenzací byla vázána na platy duchovních a další účely, které jsou církve povinny plnit ze své podstaty, tedy pro účely kultu. Tyto účely rovněž odpovídají omezením, které měly církve v 19.

století a které v podstatě sloužily k zachování církví, jejich kultu a rovněž administrativním činnostem vykonávaným církvemi (z dnešního hlediska) pro stát.

Závěr:

Cíl omezení použití kompenzačních náhrad musí být takový, aby dodržel zásady dosavadní judikatury Ústavního soudu týkající se použití církevního majetku. Cílem omezení by mohla být podpora a ochrana kultu. Celé kompenzace přitom nemohou sloužit jen účelům kultu, neboť Listinou garantovaná činnost církví je širší. Z toho vyplývá, že (aby byl zachován čl. 11 odst. 1 a čl. 16 odst. 2 Listiny) je možno účelově vázat jen takovou část kompenzací, která by byla nezbytná pro podporu a ochranu základní (kultovní) činnosti církví.

Ústavně slučitelné by bylo i takové účelové určení kompenzací, které by bylo malého rozsahu a jehož rozsah by byl úměrný veřejnému zájmu, kompatibilnímu s nápravou křivd způsobených církvím.

II. Zákaz omezení práv církví z jiných důvodů než je stanoví Listina (Jindřiška Syllová)

Je zřejmé, že případné účelové určení finanční kompenzace způsobí, že církve nebudou moci tyto finanční prostředky používat zcela volně pro účely, které samy určí. Znamená to tedy, že bude zasaženo do práva církví zaručeného čl. 16 Listiny, podle kterého „*církvě spravují své záležitosti ...nezávisle na státních orgánech*“? Listina totiž umožňuje zasáhnout do práv církví zákonem, pokud jde „*o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví, mravnosti nebo práv a svobod druhých*.“ (čl. 16 odst. 4). Aby bylo účelové určení kompenzací považováno za ústavně konformní, je třeba dokázat, že **nepředstavuje zásah do práv církví**. Neboť je zřejmé, že účelové určení kompenzací nespĺňuje žádný z důvodů vyjmenovaných v čl. 16 odst. 4 Listiny.

Preambule zákona č. 87/1991 Sb. (jednoho z hlavních restitučních zákonů 90. let) hovoří o cíli zákona, kterým je „zmírnit následky některých majetkových a jiných křivd.“ Je všeobecně akceptováno, že všechny křivdy není možno po uplynutí řady let nahradit. Je možno je pouze zmírnit, a to způsobem, který určí prostřednictvím demokratických procesů stát. Pokud se týká církví, je možno navrátit jen část majetku, který církve obhospodařovaly a užívaly. Za zbytek je

možno vyplatit finanční náhradu nebo křivdu nenapravovat vůbec (k mezinárodněprávnímu posouzení restitucí viz níže).

Koncepce navrženého zákona předpokládá, že zákon bude řešit nejen zmírnění křivd, ale (částečně) i finanční odluku státu od církví. Restituce a kompenzace mají kromě zmírnění křivd i druhý účel, kterým je vyšší míra autonomie církví - tedy vyšší míra naplnění cíle vyplývajícího z ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, ve srovnání s dnešní platnou úpravou. Tím, že stát přestane finančně ingerovat do života církví, bude ustanovení o samostatném spravování vlastních záležitostí podstatně reálnější a pravdivější než za současného právního stavu. Základní otázka tedy zní: Je podstatné osamostatnění církví – jež je cílem kompenzačního zákona - takovým důsledným naplněním listinné úpravy, že poskytne církvím natolik silnou ochranu samostatnosti, že to předčí určitou nevýhodu, kterou by bylo účelové určení finančních prostředků získaných z kompenzací? Řečeno jinými slovy – získají církve kompenzačním zákonem více práv, než by měly, kdyby kompenzační zákon nebyl vůbec přijat?

Odpověď na tuto otázku je jednoznačná. **Církve získají restitučním zákonem (pokud jej vykládáme v jeho celistvosti) podstatně více práv a více samostatnosti, než tomu bylo dosud. Z tohoto důvodu čl. 16 odst. 4 Listiny, podle kterého je možné omezit práva církví jen z určitých důvodů, nezakládá sám o sobě protiústavnost účelového určení finančních kompenzací.**

III. Mezinárodněprávní judikatura v oblasti restitucí majetku (Vladimíra Pejchalová)

Mezinárodním soudním orgánem v oblasti ochrany lidských práv je Evropský soud pro lidská práva (dále jen Soud), který v průběhu své dlouholeté rozhodovací činnosti rozvinul několik zásad aplikace ustanovení článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod zaručující právo na pokojné užívání majetku. Přehled ustálených aplikačních zásad je následující:

a) Zbavení majetkového práva je v zásadě okamžitým aktem, který nezakládá pokračující situaci „zbavení práva“.

Restituční případy kladou jako první a zásadní otázku kompetence Soudu *ratione temporis* (tj. rozsah časové aplikace Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod)

proto, že k vyvlastnění majetku jeho konfiskací či znárodněním došlo před vstupem Úmluvy v platnost, přestože jeho důsledky trvají po tomto datu. Obecně platí, že jestliže se okolnosti případu vážou k období před vstupem Úmluvy v platnost pro dotčený stát a pokračují i potom, je Soud oprávněn zkoumat jen ty skutečnosti, ke kterým došlo právě po vstupu v platnost (bývalá ČSFR ratifikovala Úmluvu dne 18.března 1992). V některých případech však přihlíží i k dřívějším okolnostem, jako například ve stížnostech týkajících se délky soudních řízení, která byla zahájena před datem vstupu Úmluvy v platnost a pokračovala po tomto datu, a v nichž Soud pohlíží na to, v jakém stadiu se řízení nacházelo a jak dlouho dosud trvalo.

I když důsledky vyvlastnění ve formě absence vlastnického práva pokračují i po vstupu Úmluvy v platnost, platí právní názor Soudu, že zbavení vlastnického nebo jiného práva *in rem* je zásadně okamžitým aktem, který nezakládá pokračující situaci "zbavení vlastnického práva", a že vlastnictvím pro účely článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě není ani naděje, že dávno "vyhaslé" vlastnické právo "ožije", ani pohledávka vázaná na splnění určité podmínky, jež se stala neplatnou v důsledku jejího nesplnění. Výjimkou z těchto případů jsou stížnosti, kde zásah do vlastnických práv, ke kterému došlo před vstupem Úmluvy v platnost, přetrvává do okamžiku podání stížnosti (viz. např. rozsudky ve věci *Malhous v. Česká republika*, *Loizidou v. Turecko*, *Brumarescu v. Rumunsko* nebo *Agrotexim a další v Řecko*).

b) Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nezaručuje právo na nabytí (restituci) majetku (viz. např. *Nadbiskupija Zagrebacka v. Slovinsko*, *Van der Mussele v. Belgie* nebo *Slivenko v. Lotyšsko*).

c) Jednotlivec nemůže tvrdit, že došlo k porušení článku 1 Protokolu č. 1 (práva na pokojné užívání majetku), pokud se nejedná o "majetek" ve smyslu tohoto ustanovení. Pojem "majetek" označuje jak "existující majetek" tak i majetkové hodnoty včetně pohledávek, o nichž stěžovatel může tvrdit, že má "legitimní naděje", že budou konkretizovány (že získá majetkové právo). Naopak víra nebo naděje, že bude uznáno majetkové právo, které nebylo možné po dlouhou dobu účinně vykonávat (přežití bývalého vlastnického práva, které dávno zaniklo), nelze považovat za "majetek" ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1. Stejně je tomu i v případě podmíněné pohledávky, nedojde-li k realizaci podmínky.

Soud v mnoha judikátech konstatoval, že jednotlivec může o sobě tvrdit, že je v postavení poškozeného v důsledku porušení práv a svobod zaručených článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě,

pokud se jím namítané opatření státního orgánu dotýká jeho "vlastnictví" ve smyslu tohoto ustanovení. Musí zároveň doložit, že práva dotčená opatřením státního orgánu skutečně existují.

V restitučních případech tak nelze zpravidla hovořit o existujícím majetku, neboť právě formou restituční žaloby se bývalý vlastník či jeho dědici snaží kdysi odňatý majetek znovu nabýt. Otázkou k posouzení potom je zda podáním žaloby na vydání věci podle vnitrostátního zákona mohou restituenti legitimně očekávat realizaci svých nároků ať už formou vydání původního majetku či formou poskytnutí odškodnění. Avšak, jak již bylo uvedeno shora, víra, že budou uznány závazky vyplývající z vlastnického práva, které nebylo po dlouhou dobu vykonáváno, nebo nevyzpytatelné pohledávky pro nesplnění podmínky, nejsou „majetkem“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě (viz. např. *Nadbiskupija Zagrebacka v. Slovinsko, Von Maltzan a další v. Německo, Prince Hans Adam II de Liechtenstein v. Německo, Gratzinger a Gratzingerova v. Česká republika*).

Pokud stěžovatel před Soudem namítá, že vnitrostátní soudní nebo správní orgány v rámci jejich rozhodování pochybily v interpretaci nebo aplikaci vnitrostátního práva, judikatura Soudu uvádí, že není úlohou Soudu zabývat se údajným pochybením vnitrostátních orgánů po právní nebo skutkové stránce, pokud zároveň tyto neporušily práva a svobody chráněné Úmluvou. Interpretovat a aplikovat vnitrostátní právo náleží primárně vnitrostátním soudním a správním orgánům, zejména soudům (viz. např. *Nadbiskupija Zagrebacka v. Slovinsko*).

d) Článek 1 Protokolu č. 1 neukládá smluvním státům obecnou povinnost umožnit restituci majetku, který byl na ně převeden před ratifikací Úmluvy, a neomezuje svobodu smluvních států při vymezení rozsahu majetkových restitucí a stanovení podmínek, za kterých může být majetek původním vlastníkům navrácen (viz. např. *Jantner v. Slovensko*).

Podle ustálené judikatury Soudu smluvní státy požívají „širokou mez uvážení“ ve vztahu k vyloučení určitých kategorií bývalých vlastníků z okruhu oprávněných osob k podání návrhu na restituci majetku. Požádá-li některá z vyloučených osob o restituci, nemůže být její restituční žaloba základem "legitimní naděje" chráněné článkem 1 Protokolu č. 1 (viz. např. *Von Maltzan a další v. Německo, Gratzinger a Gratzingerova v. Česká republika*).

Pokud však smluvní státy přijmou po ratifikaci Úmluvy a Protokolu č. 1 zákony o částečné nebo úplné restituci majetku odňatého bývalým režimem, může být takový zákon považován za základ nového majetkového práva chráněného článkem 1 Protokolu č. 1 pro ty osoby, které splní veškeré podmínky pro vznik restitučního nároku stanovené zákonem (tj. pro

oprávněné osoby). Stejnou zásadu lze použít ve vztahu k restitučním zákonům nebo zákonům na náhradu škody, které byly přijaty před ratifikací Úmluvy a zůstávají v platnosti a účinnosti i po její ratifikaci (viz. např. *Broniowski v. Polsko*).

IV. Celkový závěr (Jindřiška Syllová)

Mezinárodní lidskoprávní judikatura zastává názor, že stát vlastním uvážením a prostřednictvím demokraticky přijatého zákona nejlépe určí, jak restituovat nespravedlivě zabavený majetek.

Čl. 16 odst. 4 Listiny nevylučuje *a priori* účelové omezení využití církevních kompenzací. Jejich účelové omezení však musí být omezeno na tu jejich část, která je nezbytná pro účely podpory kultu a musí být určeno právě pro účely kultu. Zbylá část finančních kompenzací může být účelově omezena jen z velmi malé části tak, aby nebyla omezena nezávislost církví na státu, a za takovým účelem, který je úměrný případnému omezení.⁶

Prameny:

Příslušné případy ÚS a ESLP

Hubálková Eva, Majetkové restituce. Majetkové restituce jako zásah do vlastnických práv, ASPI, 2004;

Hubálková Eva, Odškodnění obětí vyvlastnění po sjednocení Německa, ASPI-Právní forum, 2005.

⁶ Ve smyslu judikatury ÚS, např. č. 211/2003 Sb.