

Církev postrach státu

K novému zákonu o církvích a náboženských společnostech
a některým rozhodnutím ministerstva kultury

Kateřina Šimáčková*

I. ÚVODEM

Součástí obecného trendu normalizace poměrů, kdy se zjistilo, že v předchozím století naší společnosti udělený vysoký standard lidských práv, je trošku příliš „romantický“ a pro politiky i exekutivu obtěžující, je i trend ochrany státu proti mimo něj stojícím autoritám. Státní moc jakoby nyní atakovala samostatné etické autority, které jí neposlouchají (návrh omezení práv účastníků ve správním řízení, dehonestující výroky vysokých státních představitelů vůči ekologickým iniciativám nebo novinářům, přezkušování soudců a dohled exekutivy nad nimi, omezování shromažďovacího práva, prosazování politického vlivu do médií). Státní moc v rámci tohoto trendu rovněž útočí na církev – ne, že by jí církev někdy neposkytovaly argumenty. Signifikantní je např. snaha zbavit církevní právnické osoby možnosti provozovat diakonie a charity, tedy nejvšeobecněji oceňované části působení církví, neboť je tvrzeno, že „provozování zdravotnického zařízení není s výkonem náboženské svobody v přímé souvislosti“.¹

Nový zákon o církvích, zrušení evidence tzv. historických právnických osob, útok na církevní školství, formálně vadné zrušení Náboženské matice bez jakékoli dohody s Římskokatolickou církví, ale i předvolební populistické tažení ministerstva kultury proti církvím (zejména proti Římskokatolické církvi) jsou dokladem o tom, že státní moc vystupuje vůči církvím minimálně bez úcty k náboženským právům svých občanů. Mediálně přiznaná osobní averze ministra kultury vůči

či církvi i obvyklý předvolební antiklerikální diskurs socialistů jsou však prezentovány jako státní politika vůči církvi², což ve svém důsledku může vést k dalšímu omezení náboženských práv zaručených Listinou základních práv a svobod i mezinárodními úmluvami a dokonce i k nárůstu náboženské nesnášenlivosti a omezení pozitivní role církví v životě společnosti. Zákaz vázanosti státu na jakoukoli ideologii (čl. 2 odst. 1 Listiny) by měl znamenat i zákaz prosazování ateistického vědeckého světového názoru jako jediného možného vysvětlení světa.

Návrh skupiny senátorů na zrušení nového kontroverzního zákona o církvích a náboženských společnostech by dle ministerských úředníků dokonce mohl vést „k porušení ústavního pořádku ČR zejména v tom, že by byl porušen princip svrchovanosti státu na jeho území, a byly by též ohroženy demokratické základy našeho státu“.³ Slušný občan by z těch církví snad dostal i strach!

II. ZÁKON O CÍRKVÍCH A NÁBOŽENSKÝCH SPOLEČNOSTECH

Hlavní problém nově přijatého zákona č. 3/2002 Sb. o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (dále jen zákon o církvích a náboženských společnostech) spočívá v tom, že tento zákon není ani komplexnější, ani kvalitnější než dosavadní zákon, neodpovídá ani stávajícím evropským

* JUDr. Kateřina Šimáčková, advokátka, Katedra ústavního práva a politikologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Vyjádření ministra kultury Pavla Dostála k návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 3/2002 Sb. nebo jeho částí.

² Viz např. silně emotivní a lze konstatovat, že církev urážející článek Pavla Dostála Ustupovat už není kam v Právu 18. 3. 2002, s. 5, kde bylo výslovně uvedeno, že autor je ministr kultury.

³ Vyjádření ministra kultury Pavla Dostála k návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 3/2002 Sb. nebo jeho částí.

trendům zákonodárství upravujícího postavení církví, a minimálně dle názoru části senátorů, prezidenta republiky ČR, řady církevních představitelů i některých právníků je protiústavní.

Úprava postavení církví, církevních právnických osob i náboženských společností v Evropě je stát od státu odlišná, vychází z odlišných tradic, z různé doby vzniku i z jiných právních kultur. Podle Gerharda Robberse, editora knihy *Stát a církev v zemích EU* se však zdá, „že i přes všechny odlišnosti systémů zde existuje určitý druh konvergence. V některých zemích se postupně odstraňují historicky dochované proticírkevní a antiklerikální afekty a jejich právní důsledky. Náboženským společenstvem je vytvářen prostor pro jejich působení a mají zajištěnou stále větší svobodu. Náboženství je hodnoceno jako podstatná součást společenského života a stát také vytváří předpoklady pro plnění náboženských potřeb. Často k tomu dochází širokým pojetím významu základních lidských práv, podle něhož spadá pod péči společnosti rovněž vytváření předpokladů základních práv, která již nejsou vnímána pouze jako obrana proti zásahům státu. A konečně je obecně uznáváno, že náboženské společnosti nesmějí být vylučovány ze systému rozsáhlé podpory společenských aktivit, čímž by docházelo k jejich diskriminaci.“⁴ Evropský vývoj tedy směřuje ke stále větší podpoře rozmanitosti a činnosti církví, nikoli k přísnější reglementaci a k omezování. Je rovněž zdůrazňováno, že také právo církví na sebeurčení v užším smyslu je značně rozšířeno. Převládá tendence přiznávat zvláštním náboženským aspektům přiměřený význam. K tomu obvykle dochází v případech, kdy ideologická tendence určité instituce, ať už politické, sociální nebo náboženské, má zvláštní dopad na závazky zaměstnanců v otázce loajality a na vnitřní organizační strukturu této instituce. Zohlednění těchto potřeb je v zásadě obsaženo v myšlence náboženské svobody, která odráží zvláštní požadavky církví a náboženských společností mnohem výstižněji a přesněji. Princip subsidiarity ponechává každému z členů Evropské unie samostatnost a zvláštní způsob regulace, tento princip dokonce v sobě obsahuje i úctu k nestátním normativním systémům, tedy i ke kanonickému právu. V této souvislosti je zajímavé, že např. španělský Nejvyšší soud odmítl neplatnost smlouvy uzavřené podle ustanovení kanonického práva.⁵

Nový zákon o církvích a náboženských společnostech byl zamítnut Senátem, prezident vůči němu uplatnil suspenzivní veto. U tak kontroverzního zákona, který poměrně značně mění právní status řady subjektů, mění i další zákony a mění i povinnosti a oprávnění státní správy je s podivem, že zákonodárce

neposkytl žádné *vacatio legis*. Tímto zákonem zrušený zákon č. 308/1991 Sb. o svobodě náboženské víry a o postavení církví a náboženských společností poskytuje vyšší standard lidských práv oproti původnímu zákonu, formulace zrušeného zákona více odpovídají moderní právní úpravě náboženských svobod než nový zákon, vnášející do soukromé sféry občanů další zbytečnou státní ingerenci. Vývoj prováděcí právní úpravy v oblasti základních práv a svobod by neměl určitý dosažený standard základních práv omezovat (zuzovat), nýbrž naopak rozšiřovat, popř. jen blíže konkretizovat. Jakákoliv redukce základních práv a svobod oproti předchozí úpravě je přípádná pouze v mimořádných případech, jestliže např. praktické naplňování určitého základního práva nebo svobody vede k jeho masivnímu zneužívání či ohrožování a poškozování práv a svobod jiných. O takovou situaci se však v daném případě zjevně nejedná a netvrdil to ostatně ani návrhová zpráva k předmětnému zákonu. Rovněž je třeba vycházet z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), které stanoví, že 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.

Nový zákon o církvích a náboženských společnostech ve svém § 4 odst. 3 nepřesným způsobem parafrázuje čl. 16 odst. 2 Listiny a odkaz na Listinu uvádí i v poznámce pod čarou. Jakoby zákonodárce chtěl říci, tento zákon je výkladem Listiny a já jako zákonodárce mám právo Listinu autoritativně vykládat po svém.

Nejzávažnější výhrady byly již v průběhu přípravy a schvalování nového zákona o církvích a náboženských společnostech vneseny proti tomu, že zákon nepřímou vnáší základní změnu do výkladu pojmu jiné církevní instituce a pojmu zřizování institucí nezávisle na státních orgánech, který používá Listina ve svém čl. 16. Listina základních práv a svobod uvádí, že součástí svobody projevovat náboženství a víru je i to, že církve a náboženské společnosti si samy spravují své záležitosti a zřizují veškeré církevní instituce nezávisle na státních orgánech. Z toho tedy vyplývá, že stát nemůže vůči církevním institucím uplatňovat právo omezovat rozsah jejich činnosti jen na výkon kultu či dokonce vybavovat je právní subjektivitou nebo je právní subjektivitu zbavovat. Stát si však v novém zákoně o církvích a náboženských společnostech toto právo osobuje – právo určovat, co církevní instituce mohou a nemohou dělat (§ 6 odst. 2 zákona), reglementovat hospodaření církví (§ 27 odst. 4 zákona) a dokonce z moci úřední církevní instituce rušit (§ 26 odst. 2 zákona). Právě výklad ustanovení „spravuje své zále-

⁴ ROBBERS, G.: *Stát a církev v Evropském společenství* in *Stát a církev v zemích EU*, ROBBERS, G. (ed.), Academia 2002, s. 357 a násl.

⁵ Rozhodnutí španělského Nejvyššího soudu ze 6. října 1997, R.J.A., č. 6968.

žitosti a zřizuje veškeré církevní instituce nezávisle na státních orgánech“ bude stěžejní pro případné rozhodnutí o ústavnosti zákona č. 3/2002 Sb.

Nový zákon nepřináší pozitivní změnu ani v tom, že by snad byl komplexnější než původní zákon 308/1991 Sb. – ponechává v platnosti zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církvi a náboženských společností státem s tím, že nejkřiklavější rozpory s Listinou základních práv a svobod byly vyřešeny novelizacemi po roce 1989. Zákonodárce tedy považuje za nutné zrušit moderní zákon o svobodě náboženské víry, aby mohl stát více ingerovat do vnitřního života církvi, aniž by se předem věnoval nápravě zákona přijatého na začátku nedemokratického vývoje v našem státě.

Z ústavního vymezení svobody náboženského vyznání (čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod) především vyplývá, že základním východiskem zákona o církvích a náboženských společnostech by měla být myšlenka, že stát nemůže omezovat svobodu náboženského vyznání a zasahovat do ní (pokud její výkon neohrožuje práva druhých), nýbrž ji musí pouze chránit. Svoboda vyznání totiž dle převládajících názorů v ČR představuje typický příklad koncepce statu negativu, což v podstatě znamená, že na rozdíl od některých jiných práv stát nemusí realizaci tohoto práva svojí aktivní činností napomáhat, nýbrž „toliko“ do něj nesmí nijak zasahovat – pokud přirozeně výkonem tohoto práva (svobody) nedochází k ohrožování práv jiných, bezpečnosti, morálky atp. Právní nároky na církev a náboženských společností může proto stát v zásadě klást jen tehdy, jestliže zároveň církev a náboženských společností od státu něco dostávají.

Církev a náboženských společností by měly mít přiřazeno proti jiným soukromoprávním korporacím určitě privilegované postavení, a to nejen s ohledem na historické důvody, nýbrž především s poukazem na jejich celospolečenský význam⁶. Činnost církvi a náboženských společností však nelze redukovat na jednání spojené s vyznáním určité víry, církev plní celou řadu dalších úkolů, které jsou ve svých důsledcích nezadatelné a nenahraditelné též z hlediska státu a společnosti, a to i té její části, stojící mimo jakoukoliv církev či náboženských společenství.

Tato skutečnost je významná především proto, že efektivní činnost církvi a náboženských společností vyžaduje určité různorodé organizační formy. Jinak řečeno, pojetí církvi a náboženských společností pouze nebo převážně ve smyslu neformálních sdružení vyznávajících společnou víru v současnosti neobstojí. Stát musí respektovat společenskou dynamiku a tedy i to, že církev a náboženských společností musejí vytvářet různé organizace s vlastní právní subjektivitou tak,

aby mohly efektivně plnit svoje úkoly. Listina v čl. 16 odst. 2 výslovně zakotvuje právo, aby si církev a náboženských společností nezávisle na státních orgánech zřizovaly své církevní instituce, tedy instituce, které církevní právo vybavuje právní subjektivitou dle svých pravidel, nikoli dle pravidel, stanovených státem.

Listina postuluje, že církev a náboženských společností spravují své záležitosti nezávisle na státních orgánech, tedy jednoznačně dle svých vlastních norem. Např. podle Kánonu 114 Kodexu kanonického práva římskokatolické církve zřizuje právní osoby buď samo (církevní) právní ustanovení, nebo zvláštní povolení rozhodnutím příslušného představeného, a to sborové nebo nesborové právní osoby zaměřené k cíli, shodnému s posláním církve, který přesahuje cíl jednotlivce. Pokud tedy Listina umožňuje církvi a náboženských společností, aby si nezávisle na státních orgánech zřizovaly církevní instituce a spravovaly své záležitosti, nemůže stát natolik ingerovat do jejich svrchovaných práv, že by stanovoval, kdy vzniká právní subjektivita církvi nebo které církevní instituce mohou mít právní subjektivitu udělenou jim církvemi a náboženských společností a které nikoliv a dokonce zbavovat církevní instituce právní subjektivitu (§ 26 odst. 2 uvádí, že církevní právní osoba zaniká výmazem ze státní evidence, kterou ministerstvo může provést z vlastního podnětu bez projevu vůle ze strany církve či náboženských společností, která církevní právní osobou zřídila). Církevní právo se problematikou právních osob podrobně zabývá a určuje, kdy církev, veřejné církevní právní osoby i soukromé církevní právní osoby nabývají právní subjektivitu či kdy jejich existence končí.⁷

Právní existence (tzn. subjektivita) řady církvi a náboženských společností existuje zcela nezávisle na vůli státu a je dána především jejich vnitřními dokumenty. Pakliže tedy stát upravuje předmětnou registraci (evidenci), musí to sloužit pouze jako prostředek k upřesnění působení církvi a náboženských společností na území České republiky a k přiznání některých konkrétních práv. Stát si však nemůže klást ambice rozhodovat o vzniku či zániku těchto právních osob. Původní zákon č. 308/1991 Sb. v § 4 stanovoval, že církev a náboženských společností působí na území republiky a stát je takto uznává na základě registrace, nikoliv že se stávají právní osobou registrací.

Z čl. 16 odst. 2 Listiny „církev a náboženských společností spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech“ přímo vyplývá princip autonomie církve a náboženských společností při vytváření svých institucí. Nový zákon však umožňuje právní vznik církevních institucí

⁶ Např. SACHS, M.: Verfassungsrecht II – Grundrechte, Springer, 2000, s. 276.

⁷ Srov. např. TRETERA, J. R.: Církevní právo, 1993, Praha, nakl. Jan Krigl s. 92 a násl. nebo HOBZA, A., TUREČKA, J.: Úvod do církevního práva, 1936, Praha, Všechn, s. 124, 236.

(církevních právnických osob) až na základě evidence, kterou provádí ministerstvo, a tyto subjekty rovněž zanikají výmazem z evidence v Rejstříku církevních právnických osob (§ 26 odst. 2). Nový zákon o církvích a náboženských společnostech v § 6 odst. 1 výslovně stanoví, že se stávají právnickou osobou registrací podle tohoto zákona (nebo obdobně podle § 28 fikcí, že byly zaregistrovány), občanský zákoník stanoví v § 19 odst. 2, že právnické osoby, které se zapisují do zákonem určeného rejstříku, mohou nabývat práva a povinnosti ode dne účinnosti zápisu do tohoto rejstříku. Ačkoli tedy zákon č. 3/2002 Sb. používá u církevních právnických osob pojmu „evidence“, provádí rovněž registraci, neboť zavádí Rejstřík církevních právnických osob. Zmíněný zápis a výmaz v Rejstříku provádí státní orgán (ministerstvo) a jedná se o správní akt sui generis, což je v přímém rozporu s citovaným čl. 16 odst. 2 Listiny. Jinak řečeno, zatímco ústavní úprava respektuje autonomii církve a náboženské společnosti v tomto směru, prováděcí zákon podmiňuje právní vznik církevních právnických osob rozhodnutím státního orgánu, tedy omezuje zmíněnou svobodu daleko nad ústavně přípustný rámec. S touto zákonou úpravou nesouhlasí dokonce ani stoupenci nového zákona, kteří ji označují za „nefunkční“ (srov. např. S. Stuna, J. Švestka, Několik úvah nad postavením církvi a náboženských společností v českém právním řádu).⁸

Ve vztahu k církvím a náboženským společnostem je třeba upozornit, že postavení církvi i církevních právnických osob je nevýhodnější než podnikatelských subjektů či občanských sdružení. Zákonodárce dává českému státu pravomoc udělovat např. i v zahraničí řádně vzniklým církvím právní subjektivitu, což je úprava mnohem přísnější než úprava podnikání zahraničních podnikatelů na území České republiky. Zahraniční osoby, které mají právo podnikat v zahraničí, se pokládají za podnikatele podle českého obchodního zákoníku a mohou v podstatě podnikat na území ČR za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české osoby (§ 21 a 23 obchodního zákoníku).

Podle čl. 16 odst. 4 Listiny může být výkon předmětných práv – tzn. včetně práva církve a náboženské společnosti ustavovat si své orgány a církevní instituce – omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých. Stanovení evidenční povinnosti pro právní existenci církevních institucí představuje omezení církve a náboženské společnosti vytvářet si tyto subjekty. Z dikce a především smyslu citovaného čl. 16 Listiny je totiž zřejmé, že svobodu církve a náboženské společ-

nosti vytvářet církevní instituce nelze redukovat toliko na zakládání institucí, které nedisponují (relativně) samostatnou právní subjektivitou, nýbrž že se vztahuje též na instituce nadané způsobilostí k právním úkonům. Tato skutečnost vyplývá především z poslání těchto institucí, které v České republice sehrávají naprosto nezastupitelnou roli např. v oblasti charitativní a humanitární a jejich význam je neporovnatelný s významem běžných soukromoprávních sdružení. Proto také citovaný čl. 16 odst. 2 Listiny nijak nerozlišuje mezi institucemi, které disponují právní subjektivitou, a mezi institucemi ostatními. U všech institucí vylučuje jakékoliv zásahy státu do jejich ustanovování a proto ani zákonná (tzn. prováděcí) úprava v žádném případě nemůže diferencovat mezi institucemi, pro jejichž ustanovení je nezbytné rozhodnutí státu (tzn. církevních právnických osob) od institucí ostatních, právně však neexistujících. Důvodová zpráva k zákonu uvádí, že stát bude chápat nezaregistrované církve či církevní instituce jako sdružení fyzických osob, které nemají právní subjektivitu a majetek těchto institucí je v podílovém spoluvlastnictví fyzických osob – pak však vůbec není možno hovořit o „instituci“ (viz čl. 16 odst. 2 Listiny), neboť tímto pojmem může být označován jen subjekt institucionalizovaný a formalizovaný, tedy obvykle subjekt právní.

Zarážející je i srovnání s „běžnými“ občanskými sdruženími. Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů totiž občanským sdružením umožňuje, aby zřizovala tzv. organizační jednotky jako vedlejší právnické osoby. To znamená, že se jedná o odvozené právnické osoby závislé na právní existenci spolku jako celku, které však disponují vlastní právní subjektivitou.⁹ Postavení církve a náboženské společnosti je z tohoto hlediska oproti občanským sdružením nevýhodnější, což je zcela neodůvodněné, a to zejména s poukazem na ústavní princip privilegovanosti církve a náboženské společnosti. V této souvislosti je možno odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu ČR III ÚS 195/98¹⁰, kterým bylo stanoveno, že jediné stanovы občanského sdružení upravují vnitřní strukturu a postavení jednotek této struktury včetně jejich právní subjektivity. Ústavní soud tedy rozhodl, že občanské sdružení je oprávněno zřizovat subjekty s právní subjektivitou, aniž by takto zřízený subjekt musel být registrován u příslušného orgánu.¹¹

Zmiňované omezení církve a náboženské společnosti vytvářet si církevní instituce je stanoveno zákonem č. 3/2002 Sb. Tím je sice splněna formální omezující podmínka ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny, nicméně pro naplnění tohoto článku nepostačuje splnění formální podmínky, nýbrž je nezbytné i kumulativní naplně-

⁸ STUNA, S., ŠVESTKA, J.: Několik úvah nad postavením církvi a náboženských společností v českém právním řádu, *Právní rozhledy* č. 12/2001, s. 579.

⁹ K tomu blíže viz např. TELEČEK, I.: *Spolkové právo*, Beck, 1998, s. 148 a násl.

¹⁰ Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, sv. 11, č. 50, s. 365.

¹¹ Tamtéž, s. 370.

ní podmínek materiálních – tzn. některé z citovaných ústavních kautel. Omezení vyplývajícímu z problematických ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. nekoresponduje žádná z těchto materiálních kautel. Jinak řečeno, pokud by právní vznik církevních institucí nepodléhal evidenci (registraci) u ministerstva, nemohla by tím být ohrožena ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých (obdobně srov. čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) Omezení vzniku církevních právnických osob dle zákona č. 3/2002 Sb. je proto porušením ústavního principu zákazu svévole ze strany veřejné moci, tedy i zákonodárce.

Navíc z čl. 16 odst. 4 Listiny (obdobně srov. čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) jednoznačně plyne princip sebeomezení státu při zásazích do svobody vyznání („jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná.“). Koncepte základních práv je založena na principu, že při omezení základních práv a svobod musí být šetřena jejich podstata a smysl a omezení nemohou být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny). Rovněž v tomto směru jsou předmětná zákonná ustanovení protiústavní, neboť zjevně nerespektují zmíněný princip sebeomezení státní moci, a tedy odporují principu proporcionality zásahů státu. Tuto skutečnost ostatně přesvědčivě potvrzuje i dřívější zákonná úprava (zákon č. 308/1991 Sb.), která výše uvedeným způsobem církve a náboženské společnosti neomezovala a přesto v praxi nedocházelo k některému z popsaných rizik.

Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. redukuje možnost zakládat tzv. církevní právnické osoby pouze „za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry“. Nový zákon o církvích a náboženských společnostech tedy nepamatuje na celou paletu činností, které jednotlivé církevní právnické osoby dosud vykonávaly (především charitativní, humanitární, zdravotnická atp.) a které se v žádném případě neomezují pouze na oblast náboženské víry. Toto ustanovení fakticky vyděluje církve a náboženské společnosti ze společnosti a snaží se jejich činnost výrazně omezit, ačkoli dosavadní fungování právnických osob, odvozujících svou právní subjektivitu od církví, žádné problémy nezpůsobovalo. Další protiústavní aspekt citovaných zákonných ustanovení lze spatřovat v tom, že církevní právnické osoby, disponující vlastní právní subjektivitou vyplývající z rozhodnutí státního orgánu a nikoliv vnitřního dokumentu samotné církve a náboženské společnosti, již nebudou pod dostatečným vlivem a dozorem těchto církví a náboženských společností. Jinak řečeno, jestliže smyslem církevních právnických osob má být realizace úkolů a poslání církve a náboženské společnosti a jestliže jejich zřízení Listina předpokládá toliko v rámci „spravování svých záležitostí“ církve a náboženské společnosti (čl. 16 odst. 2), neko-

responduje této zásadě situace, kdy jednotlivé církevní právnické osoby se mohou chovat relativně samostatně, neboť jejich vztah k církvi a náboženské společnosti bude přirozeně podstatně volnější, než tomu bylo dosud. Tím se nová zákonná úprava podstatně vzdálila původnímu smyslu a funkci těchto právnických osob. Za těchto okolností je zároveň protismyslné a v konečném důsledku i protiústavní, aby za závazky takovéto právnické osoby ručila církev a náboženská společnost, která ji navrhla k evidenci (§ 26 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb.). K tomu je možno i upozornit, že je tímto způsobem výrazně znevýhodněno vytváření církevních právnických osob (za jejichž závazky zřizující církev odpovídá) oproti zřizování právnických osob např. společností s ručením omezeným dle obchodního zákoníku i oproti zřizování odvozených právnických osob občanských sdružení (zřizovatel za jejich závazky neodpovídá). Sama důvodová zpráva k zákonu zdůrazňuje, že „ručení se týká pouze církevních právnických osob, tj. nikoli právnických osob, které zřídila církev nebo náboženská společnost podle zvláštních právních předpisů“.

Ustanovení § 27 odst. 4 a 5 zákona omezuje autonomii církve a náboženské společnosti, kterou jim garantuje čl. 16 odst. 2 Listiny a je nesmyslné a vnitřně rozporné. V odst. 5 je konstatováno, že církve a náboženské společnosti mohou podnikat, avšak samo znění tohoto ustanovení jim podnikání zamezuje, neboť stanoví, že dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti. Veškerý odepisovaný hmotný i nehmotný investiční majetek (tedy např. jakýkoli větší stroj, automobil, stavbu, lepší software) je však možno pořizovat pouze ze zisku právnické osoby, a proto, aby mohla církev nabývat majetek k podnikání musí jej pořídit ze zisku, nemůže tedy dále podnikat a pořizovat si výrobní prostředky, pokud veškerý zisk je nucena používat k naplnění svých cílů, nikoli tedy i k dalšímu podnikání.

Problematické je i ustanovení § 11 zákona č. 3/2002 Sb., podle něž je podmínkou přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv to, že církve a náboženské společnosti „plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám“ a zveřejňují výroční zprávy. To fakticky znamená určitý státní dohled nad soukromým financováním církve a náboženské společnosti, a to i v době, kdy církve a náboženské společnosti nedostávají žádné státní příspěvky. Obdobně dle § 21 odst. 1 písm. a) a b) zákona ministerstvo zahájí řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv, pokud církve a náboženské společnosti závazným způsobem nebo opakovaně porušují závazky vůči státu či jiným osobám nebo pokud nezveřejňují každoročně výroční zprávu. Toto je zásadní otázka koncepce, zda sankcí např. za finanční dluhy církve a náboženské společnosti má být odejmutí práva vyučovat náboženství nebo uzavírat sňatky, – tato koncepce neodpovídá smyslu církve a náboženské společnosti a jejich úkolům, resp. jejich vztahu ke státu a společnosti, a to ani z ústavně právního hlediska.

Princip přiměřenosti státních zásahů totiž znamená, že za určité pochybení církve a náboženské společnosti má následovat případná přiměřená sankce. Je proto možné, že za finanční dluhy může stát omezit financování církve a náboženské společnosti, nikoliv však jim zakazovat výkon dalších práv, ba dokonce rušit jejich právní subjektivitu. Výše uvedená úprava umožňuje vysokou možnost zvláště exekutivy – nesplněné závazky např. ani nemusí být pravomocně přiznány soudem, tedy může teoreticky stačit tvrzení správního orgánu o existenci nějakých závazků, aby mohlo dojít k zahájení řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv. Obdobná porušení povinností podnikatelských subjektů (např. nezveřejnění výroční zprávy či dluh vůči státu či třetímu subjektu) nebo občanských sdružení jsou sankcionována výrazně méně přísně a sama o sobě nemohou vést ke zrušení těchto subjektů správním orgánem.

S výše uvedenou argumentací byl zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a o postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, napaden podle ustanovení § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu skupinou jednadvaceti senátorů návrhem na zrušení celého zákona nebo některých jeho částí.

Podle své ustálené judikatury Ústavní soud ČR v řízení o kontrole norem preferuje ústavně konformní výklad právních předpisů před jejich derogací. Tento postup je nicméně přirozeně možný pouze tehdy, není-li ústavně konformní interpretace vyloučena kogentním zněním napadených ustanovení. Není vyloučeno, že bude argumentováno tak, že je možný i ústavně konformní výklad napadených ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., avšak i s ohledem na dále popsany postup ministerstva kultury ČR v dalších záležitostech týkajících se církví je pravděpodobné, že státní orgány se o ústavně konformní způsob výkladu zákona ani nebudou pokoušet.

Teoretici církevního práva vycházejí z toho, že církevněprávní nauka se vždy pokouší o nalezení modelů, kdy se církevní právo zakládá na primátu platného státního práva. Pokud však státní právo (dokonce formou ústavního zákona) připouští správu církevních věcí dle pravidel církevního práva (např. tedy zřízení církevní instituce), pak je to v souladu se státním právem a není možno hovořit o jakékoli problematice primátu jiného práva před právem státním. Pokud např. české právo posuzuje způsobilost osoby uzavřít manželství podle ustanovení práva státu jehož je osoba příslušníkem, a to i když je manželství uzavíráno před českými orgány (§ 19 zákona č. 97/1963 Sb.), pokud se český soud řídí při svém rozhodování cizím právem

(např. dle § 9 zákona č. 97/1963 Sb.) nebo pokud má zahraniční právnická osoba v oblasti českého právního řádu takovou právní způsobilost, jako tu, kterou má podle právního pořádku, podle něhož byla založena (§ 22 obchodního zákoníku), rovněž není možno tvrdit, že by tím byla snad dotčena suverenita českého práva či státu.¹²

Ačkoli jsou zákonné i ústavní úpravy náboženských svobod v sousedních zemích starší než úprava naše, přesto i ze srovnání s nimi vyplývá řada podnětných zkušeností.

Velké církve provozují v Německu ve značné míře sociální služby formou charit Katolické církve a diakonií Evangelické církve. Právo na sebeurčení tedy neprospívá pouze dané církvi a jejím právně samostatným částem, ale všem zařízením, která mají nějaký vztah k církvi, bez ohledu na jejich právní formu. To platí v tom případě, pokud jsou tato zařízení schopna podle vlastního chápání, svého účelu nebo úkolů se ujmout určitého pověření ze strany církve a také je plnit (rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 70, 138/162). Právě toto pojetí spolu se statutem veřejnoprávní korporace vedlo Spolkový ústavní soud k rozhodnutí, že církevní nemocnice, i když jsou podle vlastních stanov pouze volně spojeny s příslušnou církvi, nepodléhají ustanovením státního práva, která upravují úpadek a platební neschopnost. Bylo by v rozporu s jejich právem na sebeurčení, kdyby do této organizační struktury a do pracovních záležitostí tohoto církevního zařízení mohl zasahovat soudem ustanovený konkurzní správce (rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 66, I n).¹³

V Rakousku zařízení katolické církve, kterým kanonické právo přiznává právní subjektivitu, mají charakter veřejnoprávní instituce také v oblasti státního práva. Nabytí právní subjektivity tato zařízení dosáhla uložením oznámení o zřízení u příslušného ministerstva /čl. II. a X. konkordátu/. Zařízení Evangelické církve, požívající podle církevního práva právní subjektivity, získávají postavení veřejné právnické osoby dnem, kdy oznámení o zřízení ze strany vedení Evangelické církve došlo na příslušné ministerstvo /§ 4 odst. 1 Protestanten G/. U těchto církví tedy platí evidenční princip, nikoli napadený registrační princip. Stát tedy nemá právo rozhodovat o registraci, provádí pouze evidenci. Nemůže bez rozhodnutí církve rovněž provést výmaz či likvidaci evidovaného zařízení.¹⁴

Rakouský Nejvyšší soud popsal v rozhodnutí, na něž se často odvolává, vnitřní záležitosti jako takové, které se týkají vnitřního jádra církevní činnosti a v nichž by bez autonomie byly církve a náboženské společnosti omezeny v hlásání pravd spásy a v praktic-

¹² POTZ, R.: Die Geltung kirchenrechtlicher Normen, Verlag Herder end Co, Wien, 1978.

¹³ ROBBERS, G.: Stát a církev ve Spolkové republice Německo in Stát a církev v zemích EU, Gerhard Robbers (ed.), Academia 2002, s. 68 a násl.

¹⁴ POTZ, R.: Stát a církev v Rakousku in Stát a církev v zemích EU, Gerhard Robbers (ed.), Academia 2002, s. 253 a násl.

kém vykonávání svých článků víry, přičemž jsou ovšem církvím v mezikonfesionálních záležitostech uložena omezení, stejně jako existují omezení vyplývající z Ústavy.¹⁵ Běžné zákony nemohou v Rakousku zasahovat do úkonů církví.

III. TZV. HISTORICKÉ PRÁVNICKÉ OSOBY

Nový zákon o církvích a náboženských společnostech v ustanovení § 28 odst. 3 stanoví, že církevní právnické osoby evidované ke dni nabytí účinnosti zákona podle původního zákona o církvích a náboženských společnostech se považují za evidované podle nového zákona o církvích a náboženských společnostech. Ministr kultury před nabytím účinnosti napadeného zákona (zákon č. 3/2002 Sb. nabyt účinnosti 7. 1. 2002) dne 21. 12. 2002 vydal Příkaz ministra kultury České republiky č. 32/2001, kterým mění své původní příkazy, čímž vlastně ruší evidenci významné části tzv. historických církevních právnických osob (u Římskokatolické církve např. všech církevních právnických osob vzniklých před rokem 1983), aby tedy okruh právnických osob spadajících pod ustanovení § 28 odst. 3 byl co nejúžší a církve byly nuceny velkou část církevních právnických osob, existujících třeba i stovky let, nově registrovat. Tímto postupem dojde k přerušení kontinuity právní subjektivity, což může mít významné a pro dotčené církevní právnické osoby nepříznivé právní důsledky. Je evidentní, že exekutivě jde zejména o případné důsledky k omezení restitučních či majetkových nároků církví vůči státu.

Také tento příkaz svědčí o státní moci zneužívat a rozšiřovat nad rámec Listiny své exekutivní pravomoci vůči církvím a uplatňovat je svévolným způsobem. Potvrzuje tedy státní vůli omezovat práva církví a reglementovat a glajchšaltovat co nejvíce jejich vnitřní život. Je absurdní, aby byla památkově chráněna skoro každá více než sto let stará budova, a současně nepožívala žádné ochrany instituce existující a fungující stovky let a aby ministerští úředníci vymýšleli způsoby, jak takovou starobylou instituci podřadit pod své omezené vnímání norem, podle kterých společnost funguje.

K důvodům, proč přistoupil k takovému postupu, se ministr kultury ČR vyjádřil v odpovědi na dotaz předsedy výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice Senátu Parlamentu České republiky tak, že skutečně byla zrušena evidence tzv. historických právnických osob. Podle ministerstva kultury totiž tyto církevní právní subjekty nemají právní subjektivitu, neboť šlo o majetkové podstaty bez personálního substrátu a tudíž se ministerstvo kultury rozhodlo,

že nevyhovují znakům právnických osob. Dále se rovněž ministerstvo kultury dle svého vyjádření ze dne 26. 3. 2002 domnívalo, že „začaly pokusy o využívání evidence k majetkovým transferům“. Ministerstvo kultury se rovněž cítilo dotčeno, že Římskokatolická církev se naopak ve věci tzv. historických právnických osob poměrně bez problémů dohodla s Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním, který na rozdíl od ministerstva kultury nepovažoval za nutné právní subjektivitu tzv. historických právnických osob jakkoli napadat či neuznávat.

Domnívám se, že by bylo vhodné, aby se záležitosti svévolného zrušení evidence tzv. historických právnických osob zabývaly příslušné soudy či jiné instituce (např. Veřejný ochránce práv).

IV. ZRUŠENÍ NÁBOŽENSKÉ MATICE

Během vlády římského císaře a českého krále Josefa II. v 18. století došlo k celé řadě závažných reforem státní správy, které se dotkly i vztahu mezi státem a církvemi.

Náboženské fondy byly zřízeny dvorským dekretem císaře Josefa II. ze dne 12. 3. 1782. Na území Země koruny české takto vznikl náboženský fond český a náboženský fond moravskoslezský. V dokumentu ze dne 15. 7. 1783 vyslovil císař zásadu, že jednotlivé náboženské fondy v monarchii si mají vzájemně finančně vypomáhat a teprve v případě, kdy by souhrn příjmů všech jednotlivých fondů nepostačoval k úhradě církevních potřeb měl do fondů přispívat stát. Dokument o zřízení náboženských fondů byl vystaven příslušnou expedicí císařské kanceláře, má charakter císařského dekretu a je vybaven veškerými potřebnými formálními náležitostmi, včetně panovnícké titulatury, datace a vlastnoručního podpisu císaře. Jsou formulovány v první osobě z pozice panovníka. Adresovány jsou českému královskému direktoriu v Praze (v dnešní terminologii zemská vláda, resp. místodržitelství). Právní dokumenty, týkající se zrušení kontemplativních řádů a zřízení náboženských fondů, lze tedy v kontextu s dobovým právním a společenským myšlením považovat za plnohodnotné, panovníkem vydané právní akty, které měly povahu zákona. Jako zákon byly právní akty tohoto druhu vnímány v době jejich vydání a podle toho na jejich vydání reagovaly i podřízené a výkonné státní orgány. Jako zákon vnímala dekreta o zřízení náboženských fondů také klasická právní věda, která tímto způsobem interpretovala dobovou právní terminologii a uváděla ji do souvislosti s terminologií moderní. V *Österreichisches Staatswörterbuch*¹⁶ jsou uvedené právní akty Josefa II. a okolnosti jejich vzniku označeny jako „Gesetzgebung“.¹⁷

¹⁵ Srov. zvláště sb. 11574/1987 v OAKR 37/1987/88, s. 353 n.

¹⁶ *Österreichisches Staatswörterbuch*, edd. Ernst Mischler a Josef Ulbrich, Wien 1909, s. 94.

¹⁷ KNOZ, T.: Vyjádření o dekretě císaře Josefa II. z roku 1782 o zřízení náboženských fondů ze dne 7. 3. 2002.

O právní povaze fondů nevyprávěl nic nového ani říšský zákon č. 50/1874 ř. z., o vnějších poměrech římskokatolické církve, (v něm najdeme pouze ust. § 59, podle kterého se stávají příjmy z uprázdněných prebend světských duchovních součástí majetkového fondu), ani říšský zákon č. 51/1871 ř. z., jímž se vyměňují příspěvky k náboženskému fondu. Tvůrci Slovníku veřejného práva československého¹⁸ vyvozovali z toho faktu, že náboženské fondy není možné označit za majetek státní ani církevní, jejich právní samostatnost. Náboženské fondy označili za „samostatné veřejnoprávní právnické osoby, jejichž jmění spravuje stát k účelům katolické církve“. Československý Nejvyšší správní soud náboženské fondy (matice) charakterizuje jako „veřejné fondy od státního majetku se různící, mající povahu samostatné osoby právnické“ (Boh. A 5402/26). Prvorepubliková teorie i judikatura shodně považuje náboženské matice za samostatné právnické osoby fundačního typu, jejichž správa je svěřena státu a jejichž účel slouží katolické církvi.

Po nástupu komunismu v Československu po druhé světové válce došlo k vydání souboru „církevních“ právních předpisů. Ve vztahu k náboženským matícím je třeba jako nejvýznamnější jmenovat dva z nich – zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, a zákon č. 217/1949 Sb., kterým se zřizuje Státní úřad pro věci církevní. Na základě druhého jmenovaného zákona přešla působnost ve všech věcech církevních a náboženských, kterou vykonávaly jiné ústřední úřady, na Státní úřad pro věci církevní. Vyhláška Státního úřadu pro věci církevní č. 352/1950 Ú.l., o náboženském fondu, kterými se český a moravskoslezský náboženský fond slučují v jediný náboženský fond, se odvolává na zmocnění daná zákony č. 217 a 218/1949 Sb. a vládním nařízením č. 228/1949 Sb. V úředním sdělení publikovaném v Ú.l. díl II. č. 158 ze dne 11. 7. 1951 oznámil Státní úřad pro věci církevní pouhou změnu názvu uvedené instituce: „S účinností od 10. 7. 1951 bude náboženský fond označován Náboženská matice“. Nepochybně je tedy dnešní Náboženská matice právním nástupcem obou zemských náboženských fondů.

Podle názoru J. R. Tretery citovanou vyhláškou 352/1950 Ú.l. došlo ke sloučení veřejnoprávních fondů ve fond jediný a nikoliv k zřízení nového fondu a k zrušení dosavadních. Byla zachována veškerá práva a povinnosti obou náboženských fondů, jejich účel, a tím i plná právní kontinuita. Státní úřad pro věci církevní nezřídil žádný nový fond. Na tuto skutečnost nemůže mít vliv ani nové označení náboženského fondu jako „Náboženská matice“, již dříve někdy právní teorie používala pojem matice pro označení náboženských fondů. Téhož názoru je i J. Hurdík, který připouští právní kontinuitu náboženských fondů a Náboženské matice

a definuje Náboženskou matici jako právnickou osobu veřejného práva fondového typu.¹⁹

Státní úřad pro věci církevní vydal v listopadu 1950 Statut Náboženského fondu (Matice), kde konstatoval, že Náboženská matice „jest samostatnou korporací veřejného práva“. Sekretariát pro věci církevní vydal v roce 1985 Organizační řád Náboženské matice, kde výslovně konstatoval, že Náboženská matice „je právním nástupcem sloučených náboženských fondů ... samostatnou právnickou osobou soukromoprávní povahy – § 488 věta první OZ 70/1983“.

Ministerstvo kultury vydalo 1995 Statut Náboženské matice, kde je uvedeno, že Náboženská matice „je právnickou osobou, která je právním nástupcem sloučených náboženských fondů českého a moravskoslezského, založených kabinetními listy císaře Josefa ... má ve svém vlastnictví majetkové podstaty náboženských fondů, ... a ve své správě majetkové podstaty řádů a kongregací... k zániku matice je třeba rozhodnutí MK ČR po dohodě s Českou biskupskou konferencí...“

Ministerstvo kultury vydalo 1998 další Statut Náboženské matice, kde opětovně konstatoval, že Náboženská matice „je právnickou osobou, která je právním nástupcem náboženského fondu zřízeného sloučením... fondů na základě vyhlášky ... k zániku je třeba rozhodnutí Ministerstva kultury ČR“. Z posledního znění Statutu tedy bez jakékoli dohody se zástupci Římskokatolické církve či bez rozhodnutí parlamentu vypadá povinnost rozhodnout o zániku Náboženské matice po dohodě se zástupci Římskokatolické církve. Je možné, že tato změna statutu souvisí s judikaturou Nejvyššího soudu ČR, která se přiklání na stranu řádů a Náboženské matice a darování majetku, která byla za doby komunismu provedena z majetku, který vlastnila či spravovala Náboženská matice, ve prospěch československého státu či státních organizací shledává jako neplatné (např. 2 Cdon 1077/97). Náboženská matice vede řadu soudních sporů, kde by měla být tato otázka jednoznačně a ve všech konkrétních případech dořešena.

Ministr kultury však vydal dne 19. 2. 2002 rozhodnutí č. 1/2002, kterým rozhodl o zrušení Náboženské matice se sídlem Dukelských hrdinů 47, Praha 7 Ministerstvem kultury ČR a o jejím vstupu do likvidace. V rozhodnutí bylo uvedeno, že „Ministerstvo kultury ČR jako ústřední orgán státní správy pro věci církevní a náboženských společností podle čl. IV. odst. 1 Statutu náboženské matice ze dne 9. 12. 1998 ve znění změn a doplňků ze dne 22. 6. 1999 zrušuje dnem 1. 3. 2002 Náboženskou matici.“ V rozhodnutí byl jmenován likvidátor a bylo dále uvedeno, že likvidátor postupuje při likvidaci v souladu s obecně závaznými právními předpisy. Rozhodnutí ministra dále ukládá výslovně

¹⁸ Slovník veřejného práva československého, Brno 1932, sv. II, s. 691n.

¹⁹ HURDÍK, J.: Odborný posudek o právní povaze Náboženské matice ze dne 12. 5. 2002.

likvidátorovi: „Zejména ukončí veškeré soudní spory, které byly Náboženskou maticí zahájeny“. Dále rozhodnutí uvádí, že veškerý likvidační zůstatek bude po odečtení nákladů vynaložených ze strany ministerstva kultury ČR na likvidaci, převeden prostřednictvím Ministerstva kultury ČR na Církev Římskokatolickou. V daném případě se jedná o bezprecedentní rozhodnutí, kterým si stát ruší svou mocí svého protivníka v soudním řízení a tím mu odnímá možnost domoci se práva. V této souvislosti je velmi závažná právě skutečnost, že v souladu s vyhláškou Státního úřadu pro věci církevní č. 351/1950 Ú.l. byla svěřena Náboženské matici správa řeholních majetků a část těchto majetků v době komunismu Náboženská matice protiprávně darovala – nyní by jejím zrušením byla znemožněna či znesnadněna možnost domoci se právního stavu.

Jen pro zajímavost je možno zmínit, že aktuálně (i po vydání rozhodnutí o zrušení Náboženské matice) se pojem Náboženská matice vyskytuje i v dalších právních předpisech – např. podle zákona o správních poplatcích je Náboženská matice osvobozena od některých správních poplatků (k této věci se podrobněji vyjadřuje i navazující pokyn Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního). Je zřejmé, že zákonodárce měl na mysli, že pozice Náboženské matice je natolik privilegovaná, že spolu s dalšími veřejně prospěšnými subjekty je osvobozena od povinnosti platit správní poplatky v katastrálních věcech.

Ministr kultury Pavel Tigrid zpracoval v roce 1996 Zprávu o Náboženské matici a návrh věcného záměru její transformace, který vláda vzala dne 27. 3. 1996 na vědomí, kde bylo konstatováno, že jde o anachronickou instituci, která v odlukovém pojetí vztahu stát – církev ztrácí jakýkoli smysl, že výběr konkrétního řešení transformace této instituce je bezprostředně závislý jak na dořešení majetkoprávních poměrů církví, tak na rozhodnutí o budoucím uspořádání vztahu stát – církev a jeho konkrétním legislativním vyjádření a že rozhodování o způsobu transformace, případně likvidace této instituce by mělo respektovat účely jeho založení stanovené předpisy upravujícími její právní postavení, to znamená zachování výnosu jejího majetku výlučně k náboženským účelům Římskokatolické církve. Dále tato Zpráva konstatuje, že teprve dořešení majetkoprávních poměrů církví a rozhodnutí o budoucím uspořádání státu a církve je předpokladem pro předložení zákona o transformaci Náboženské matice. Vůbec nebylo předpokládáno, že zrušení či transformace Náboženské matice může být provedeno jinou formou než formou zákona.

Zrušení Náboženské matice bez souhlasu Římskokatolické církve a jinou formou než zákonem, tedy výše citované rozhodnutí ministra o zrušení Náboženské

matice je v rozporu s principem ochrany náboženské svobody dle čl. 15 a 16 Listiny, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, s principem demokratického právního státu a zákazem vazby státu na výlučnou ideologii, tedy s čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto rozhodnutí rovněž ve svém důsledku může být v rozporu s čl. 11 Listiny, neboť s největší pravděpodobností povede k poškození resp. zmenšení majetku, který má Náboženská matice pouze ve své správě.

Zejména však rozhodnutí ministra o zrušení Náboženské matice bylo vydáno v rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a principem demokratického právního státu, neboť případné rozhodnutí o zrušení Náboženské matice vyžaduje vzhledem k výše uvedeným historickoprávním argumentům formu zákona.²⁰ Právní akt určité právní síly (císařský dekret, mající sílu zákona) je možno zrušit pouze právním aktem stejné či vyšší právní síly. Ministr kultury ČR rovněž nemá žádné zákonné zmocnění napadené rozhodnutí vydat – napadené rozhodnutí tedy nebylo vydáno v případě a mezích stanovených zákonem ani způsobem, který zákon stanoví.

Zrušením Náboženské matice dojde k poškození zájmů Římskokatolické církve a řádů, jejichž majetek má Náboženská matice ve správě, přičemž zde není žádný celospolečenský zájem na jejím zrušení. Vyjma státu, který se zřejmě obává výsledků soudních sporů, které s ním nebo jeho organizačními složkami Náboženská matice vede, není nikoho, kdo by měl zájem na zrušení Náboženské matice. Náboženská matice či její právní předchůdci fungují staletí a nikomu neškodí. Zrušení Náboženské matice je tedy i v rozporu s obecným právním principem *neminem laedere*.²¹

V rozhodnutí ministra kultury o zrušení Náboženské matice je výslovně uloženo likvidátorovi ukončit smírně všechny soudní spory, což by vedlo ke snížení likvidačního zůstatku a tím k poškození majetkových práv Římskokatolické církve, jíž napadené rozhodnutí nárok na likvidační zůstatek v souladu s účelem Náboženské matice přiznává. Ukončení všech soudních sporů přikázaným soudním smírem je ve svém důsledku *denegatio iustitiae*, a tedy v příkrém rozporu s jedním ze základních atributů právního státu.

V některých jiných zemích došlo ke zrušení subjektů obdobných naší Náboženské matici, avšak po dohodě s dotčenou církví a po ukončení všech majetkových sporů, vyjasnění všech právních nejasností a obvykle v návaznosti na dořešení otázek financování církve. U nás však se zrušením Náboženské matice Římskokatolická církev v aktuální situaci nemohla souhlasit, Náboženskou maticí jako žalobcem je ve-

²⁰ „Od 1. 1. 1992 tedy právnícká osoba jako obecná kategorie může vzniknout, změnit se či zaniknout pouze zákonem nebo na základě výslovného zákonného zmocnění v podobě typové konstrukce právnícké osoby. V tomto případě jde o právníckou osobu vzniklou aktem veřejného práva jako jedinečný právní útvar. To znamená, že nejpозději od 1. 1. 1992 je třeba ke změně a/nebo zániku takové právnícké osoby rovněž aktu veřejného práva ve formě zákona.“ HURDÍK, J.: tamtéž.

²¹ KNAPP, V.: *Teorie práva*, Beck 1995, s. 84.

děna řada soudních sporů a otázky financování Římskokatolické církve nebyly dořešeny. Rovněž v případě ukončení činnosti Náboženské matice by to měla být Římskokatolická církev nebo stát po dohodě s církví, kdo rozhodne, zda se majetek prodá či jak s ním bude nejlépe naloženo k užtku církve.

Zvláštní právní status Náboženské matice, kdy státem jmenovaný ředitel řídí právní subjekt, který má fungovat ve prospěch Římskokatolické církve, vede k tomu, že ministrem jmenovaný ředitel, který byl k datu vydání rozhodnutí o zrušení Náboženské matice z funkce odvolán, ani ministrem jmenovaný likvidátor nemají žádný zájem zpochybňovat rozhodnutí svého „chlebodárce“ a Římskokatolická církev (respektive ji zastupující orgány Česká biskupská konference, Konference vyšších představených mužských řeholí, Konference vyšších představených ženských řeholí) není subjektem výslovně uvedeným jako oprávněný jednat za Náboženskou maticí. Vzniká tedy nesmírně komplikovaná situace, kdo je aktivně legitimován proti zjevně protiprávnímu rozhodnutí ministra kultury vystupovat.

Případnými rozhodnutími likvidátora (soudní směry, prodeje majetku) je dotčena majetková podstata Náboženské matice, která je určena pro financování Římskokatolické církve. Mimo jiné z tohoto titulu je možno dovodit, že orgány zastupující Římskokatolickou církev v České republice jsou aktivně legitimovány k podání žaloby respektive ústavní stížnosti proti rozhodnutí o zrušení Náboženské matice. Vydání rozhodnutí o zrušení Náboženské matice bylo rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, a to zejména náboženských práv, ale i práv vyplývajících z ustanovení čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

Tato argumentace je v souladu s rozhodnutím sp. zn. Pl ÚS 30/95, kde Ústavní soud konstatoval, že „skutečnost, že někdo nebyl účastníkem řízení, ve kterém bylo pravomocně rozhodnuto o jeho právech, nemá za následek nemožnost dovolat se práva soudní cestou včetně ústavní stížnosti. Takovéto pravomocné rozhodnutí však ve vztahu k němu představuje 'jiný zásah orgánu veřejné moci' ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a ochrana jeho základního práva je tak tímto způsobem zaručena“²² Pod jiným zásahem se rozumí určitý akt orgánu veřejné moci, označený jako rozhodnutí, který byl vydán v rámci kompetence příslušného orgánu nebo naopak zcela mimo ni.²³

Ústavní stížnost proti rozhodnutí o zrušení Náboženské matice podali za Římskokatolickou církev Česká biskupská konference, Konference vyšších předsta-

vených mužských řeholí a Konference vyšších představených ženských řeholí jako orgány, oprávněné jednat v České republice za Římskokatolickou církev a poslední legitimní Dozorčí rada Náboženské matice jako jediný orgán Náboženské matice, nepodléhající přímému vlivu Ministerstva kultury ČR.

Spolu s ústavní stížností byla rovněž podána i správní žaloba dle ustanovení § 244 a násl. občanského soudního řádu, je však sporné, zda je správní soud příslušný o napadeném rozhodnutí rozhodovat. Problematickou procesní situaci zhoršuje i aktuální neexistence řádného správního soudnictví, úzké pravomoci soudu při přezkumu správních rozhodnutí i nejjasnost, zda se v daném případě vůbec o správním soudem přezkoumatelné pravomocné správní rozhodnutí ve smyslu § 244 a násl. občanského soudního řádu jedná. Rozhodnutí o zrušení Náboženské matice je v rozporu s ústavními zákony, nikoli se zákony, neboť jakýkoli zákon v této situaci absentuje, přičemž správní soudy rozhodují o zákonnosti, nikoli o ústavnosti rozhodnutí exekutivy. Rozhodnutí o zrušení Náboženské matice lze interpretovat ne jako správní rozhodnutí, ale jako paakt vydaný mimo pravomoc a kompetenci rozhodnutí, kdy ministr vydává rozhodnutí které by mělo mít právní sílu zákona.

Pokud by Ústavní soud ČR nepřipustil ústavní stížnost proti rozhodnutí o zrušení Náboženské matice z důvodů nedostatku aktivní legitimace stěžovatelů a obdobným postupem by postupoval i příslušný správní soud, šlo by o denegatio iustitiae. Správní paakt vydaný mimo pravomoc a kompetenci státního orgánu by byl nenapadnutelný – s ohledem na zvláštní charakter Náboženské matice není, kdo jiný by návrh na zrušení napadeného rozhodnutí podal. Poslední nadějí by v takovémto případě byl Veřejný ochránce práv.

Autoritativní rozhodnutí o popsané problematice rovněž vydá Ústavní soud ČR, případně Vrchní soud v Praze. Jedná se o komplexní právně historický problém, který je nutno řešit korektní ústavněprávní i politickou cestou.

V. ZÁVĚREM

Cílem tohoto článku bylo vzbudit úvahy a zahájit diskusi, nikoli předložit jakési „objektivní“ hodnocení stávající situace. Úvahy doporučuji směřovat i k tomu, zda i v jiných oblastech státní moc nevolí obdobné techniky k faktickému omezení svobodného prostoru občanů nebo minorit a zda to právníkům vlastně v podstatě nevyhovuje.

²² Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. Pl ÚS 30/95, publikováno pod č. 3, Sběrka nálezů a usnesení, sv. 5, s. 22.

²³ Srov. nález Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 127/96, publikováno pod č. 41, Sběrka nálezů a usnesení, sv. 5 s. 349 a násl. ve věci usnesení Ústřední volební komise ve věci SD-LSNS.