

Co přináší nový zákon o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností?

Kateřina Adámková*

1. SLOVO ÚVODEM

Príspevek obrací pozornost k otázce právního postavení církví a náboženských společností. Jedná se v současné době o velmi aktuální a diskutované téma, neboť přijímání nového zákona o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností doprovází řada sporů. V Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR byl tento zákon projednáván již dvakrát; poprvé v září 2001. Další osud předpisu se odvíjel přes jeho zamítnutí Senátem Parlamentu ČR až k opětovnému projednání v Poslanecké sněmovně a jeho schválení v původním znění dne 27. 11. 2001 nadpoloviční většinou všech poslanců, v souladu s čl. 47 Ústavy. Prezident republiky však zákon nepodepsal a počátkem prosince jej znovu vrátil poslancům k opětovnému projednání.

Príspevek se zaměřuje na základní problémy dosavadní právní úpravy postavení církví a náboženských společností a upozorňuje na některé změny, které by měl přinést tento nový zákon.

2. ZHODNOCENÍ PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Vztah státu a církví a náboženských společností je rámcově vymezen v čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod „stát je založen na demokratických hod-

notách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii ani na náboženské vyznání“.

Dosavadní zákonná úprava je obsažena především v zákoně č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností¹ a v zákoně č. 161/1992 Sb., o registraci církví a náboženských společností. Problematika financování církví a náboženských společností ze strany státu je zakotvena v zákoně č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ale i některé další právní předpisy se více či méně postavením těchto subjektů zabývají.

Zákon č. 308/1991 Sb. je jedním z nejvýznamnějších právních předpisů, přijatých po listopadu 1989, kterým byly zcela zásadním způsobem napraveny deformace ve vztazích státu a církví zaviněné komunistickým režimem, jež byly nepřijatelné pro novou demokratickou společnost. Opětovně začala být respektována svoboda náboženského vyznání, sdružování, vnitřní autonomie církví a zásada konfesní neutrality státu. V době jeho vzniku však nebyl prostor pro detailní promyšlení všech konkrétních ustanovení tohoto zákona, proto byl vytvořen nový zákon, který má tyto nedostatky odstranit.

K problémům současné právní úpravy:

1) Vysoký početní census

Váženým problémem dosavadní úpravy je vysoký

* JUDr. Kateřina Adámková, Katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Všechny citované právní předpisy jsou uvažovány v aktuálním znění.

tzv. početní census, tj. nutný počet dospělých osob hlásících se k církvi nebo náboženské společnosti, jako nutná podmínka registrace církve nebo náboženské společnosti. Zákon č. 161/1992 Sb. stanovil početní census na 10 tisíc dospělých osob, občanů ČR, kteří mají k církvi a náboženské společnosti věroučný vztah. Proto se nemohou stát právnickými osobami, ve smyslu zákona č. 308/1991 Sb., v naší republice církve a náboženské společnosti s menším počtem věřících, jako jsou např. anglikáni, muslimové a buddhisté. Uvedený vysoký početní census je často kritizován, a to převážně náboženskými subjekty usilujícími o registraci v ČR. Řešit danou situaci však není možné pouze jeho snížením, protože z registrace vyplývá pro církve a náboženské společnosti i další práva, např. nárokovost jejich financování ze státního rozpočtu podle zákona č. 218/1949 Sb., přístup do takových oblastí veřejné sféry, jako je vězeňství a Armáda ČR, apod.

2) Nedostatečná úprava registrace

Z pohledu soukromoprávního zákon č. 308/1991 Sb. nedostatečně upravuje nutné podmínky pro podání návrhu na registraci – náležitosti základního dokumentu, vztah k zahraniční součásti náboženské společnosti, atd. Chybí též specifikace podmínek výkonu práv církvi a náboženských společností podle čl. 16 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Při předpokládaném snížení početního cenzu je nutno vytvořit zábrany proti registraci nebezpečných sekt a extremistických náboženských skupin.

V citovaném zákoně není dostatečně upravena ani problematika zrušení registrace církve a náboženské společnosti, chybí též úprava zániku registrované církve a náboženské společnosti, jak po stránce procesní, tak po stránce obsahové. Z toho pramení nedostatečné zajištění ochrany práv třetích osob, s nimiž církve a náboženské společnosti a církevní právnické osoby vstupují do smluvních vztahů.

3) *Vedení Rejstříku církvi a náboženských společností* a evidenci právnických osob odvozených od církvi a náboženských společností jako neveřejných seznamů, což též nepřispívá k právní jistotě třetích osob. Není řešena ani problematika právního postavení svazů církvi a náboženských společností.

4) V neposlední řadě je *nutno konkretizovat* některá ustanovení, týkající se především vztahu státu a církvi.

3. HLAVNÍ PRINCIPY NAVRHOVANÉ ÚPRAVY

Podle důvodové zprávy k novému zákonu o církvích a náboženských společnostech, vycházel jeho tvůrce z následujících principů:

1) *Soulad s Ústavou České republiky*, Listinou základních práv a svobod a mezinárodními smlouvami o lidských právech jak ve vztahu státu a církvi a náboženských společností, tak v úrovni náboženské svobody individuální i kolektivní,

2) *Liberalizace přístupu* církvi a náboženských společností k nabytí postavení právnické osoby podle právního řádu České republiky,

3) *Konkretizace podmínek vzniku a působení církvi a náboženských společností* v České republice,

4) *Metoda uznávání církvi a náboženských společností státem, kterou je registrace* podle obecných předpisů ve správním řízení, jehož výsledky jsou přezkoumatelné soudy,

5) *Zajištění jistoty a ochrany práv třetích osob*,

6) *Respektování úprav působení církvi a náboženských společností ve veřejné sféře podle zvláštních právních předpisů*,

7) *Respektování kontinuity* práv a povinností církvi a náboženských společností uznaných v České republice před účinností navrhované právní úpravy.

4. VYBRANÉ PROBLÉMY

1) *K liberalizaci přístupu církvi a náboženských společností k nabytí postavení právnické osoby*

Jedním z hlavních cílů navrhované právní úpravy je liberalizace tzv. početního cenzu pro získání postavení právnické osoby. Aby toto postavení mohla získat církev nebo náboženská společnost, musí prokázat, že se k ní hlásí 300 zletilých občanů České republiky nebo cizinců s trvalým pobytem v České republice namísto dosavadních 10 tisíc zletilých občanů České republiky.

Výrazné ulehčení přístupu církvi a náboženských společností k získání postavení právnické osoby je vyváženo jednak konkretizací podmínek vzniku a působení církvi a náboženských společností jako právnických osob a též odlišením práva náboženské svobody církvi a náboženských společností od tzv. *zvláštních práv* (působení církvi v oblastech veřejné správy jako ve školství, ve vězeňství a v armádě, tj. v oblastech, za které každý demokratický stát přebírá odpovědnost a z větší části je i organizuje a provádí). Ze strany církvi a náboženských společností jde o výkon určitých činností, které sice nejsou náboženskými činnostmi v hlavním slova smyslu, ale církve a náboženské společnosti se na nich v demokratických státech tradičně podílejí.

Stát může umožnit církvim a náboženským spo-

lečnostem působit ve sféře, kterou si jinak vyhrazuje sám nebo jiná veřejná moc, pokud to není v rozporu s ústavními předpisy, a může k takovým úkonům vyžadovat od těchto sdružení obvyklou kvalifikaci osob. Navrhovaná právní úprava vychází ze skutečnosti, že garance za poskytování těchto veřejných služeb na potřebné úrovni mohou zajišťovat jen církve a náboženské společnosti, které k tomu mají jednak potřebné odborné zázemí, dlouhodobou tradici v takové činnosti a mohou poskytnout i potřebné vzdělání pro výkon takového povolání. Musí též prokázat, že jde o subjekty, že za dobu svého působení v České republice nejen svým učením, ale též dlouhodobou činností dokazují svou připravenost a důvěryhodnost pro výkon zvláštních práv v oblastech, za které jinak stát přebírá zvýšenou odpovědnost.

Předpokládá se, že nově registrované církve a náboženské společnosti mohou získat oprávnění k výkonu zvláštních práv až po 10 letech své existence, hlásí-li se k nim 1 promile zletilých občanů České republiky nebo cizinců s trvalým pobytem v ČR, za splnění dalších podmínek.

2) Ke konkretizaci podmínek vzniku a působení církví a náboženských společností v České republice

Navrhovaná úprava vychází z principu, že církve a náboženské společnosti nevznikají registrací, ale jsou jimi, vykazují-li znaky uvedené v ustanovení § 3 odst. 1 návrhu zákona. Registrací se církve a náboženské společnosti stávají právními osobami v soukromoprávním slova smyslu, které se mohou vystupovat svým jménem, účastnit se majetkoprávních vztahů a nést vlastní majetkovou odpovědnost. Neregistrované církve a náboženské společnosti mohou podle Listiny vykonávat např. náboženské obřady soukromě i veřejně, ale nemají postavení právnických osob. To znamená, že je na ně pohlíženo jako na sdružení osob bez právní subjektivity. Jejich případný společný majetek je v podílovém spoluvlastnictví sdružených osob, příslušné právní úkony se posuzují jako společné úkony osob tvořících církev a náboženskou společnost, v závazkových vztazích pak vystupují jako spoluvěřitelé a spoludlužníci.

Proto také navrhovaná právní úprava formuluje podmínky vzniku a činnosti církví a náboženských společností tak, aby se vztahovaly jak na registrované tak na neregistrované církve a náboženské společnosti, i když vůči neregistrovaným církvím s ohledem na to, že nejsou právními osobami nelze formulovat zvláštní sankce. Přesto však vztahování těchto podmínek i na neregistrované církve a náboženské společnosti smysl má, protože i u nich lze využít některá omezení např. při výkonu sdružovacího práva, ale i vyvozování individuální odpovědnosti fyzických osob, které se na činnosti neodpovídající podmínkám stanoveným navrhovanou právní úpravou podílejí.

Podmínky podle ustanovení § 5 nového zákona jsou formulovány v souladu s možností omezit výkon práv tak, jak je to stanoveno v Listině základních práv a svobod. Jejich konkretizace byla koncipována především na základě dostupných podkladů komisí Rady Evropy a orgánů Evropské unie tak, aby se mohly stát účinným nástrojem pro zabránění registrace nebezpečných sekt, ale i jejich činnosti jako neregistrovaných subjektů.

Dle důvodové zprávy, co se týče možnosti omezení výkonu práv, vychází se z předpokladu, že výkon práv církví a náboženských společností obecně daných Listinou základních práv a svobod může být omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých. Jen zákonem může být do těchto práv zasahováno, a to ať již obecnou úpravou, vztahující se k těmto vztahům a konkretizováním limitů a mezí, které jsou v ústavním předpisu uvedeny, nebo vyjádřeny v sankcích trestně právních, správních či jiných, a to tak, že jsou respektovány ostatní ústavní normy, zejména čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, že zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena.

Zásahy do záležitostí církví a náboženských společností mohou být na základě zákona přípustné tehdy, když takové zásahy jsou z hlediska ochrany zdraví, mravnosti, práv a svobod druhých, veřejné bezpečnosti a pořádku či z hlediska demokratických principů státu potřebné. Demokratické státy v poslední době uplatňují takové zásahy proti některým sektám, v důsledku jejichž činnosti dochází k hromadným úmrtím lidí, k sebeustrukci osobností, rodinných vztahů atd. Nová právní úprava vychází ze současné znalosti působení nebezpečných subjektů a snaží se vyloučit možnost jejich legálního působení, ať již jde o jejich činnost projevující se v manipulaci s občany, anebo o utajování jejich učení či vazeb na jejich součásti v zahraničí.

3) K metodě uznávání církví a náboženských společností a k právní úpravě jejich postavení

Právní úprava způsobu vzniku a zániku církví a náboženských společností je též obsažena v navrhovaném zákoně a plně respektuje práva jednotlivce tak, jak jsou uvedena v Listině základních práv a svobod. Stát se jak v dosavadní tak i nové právní úpravě příklonil i na nově vznikajících, tedy zpravidla „netradičních“ náboženských společností, k principu registračnímu.

Navrhovaná právní úprava vychází z předpokladu, že zákonem mohou být nejlépe stanoveny jednotné podmínky působení církví a náboženských společností bez rozdílu. Proto také zachovává metodu uznávání církví a náboženských společností státem, kterou je re-

gistrace podle obecných předpisů ve správním řízení, jehož výsledky jsou přezkoumatelné soudy.

Tímto postupem se ve větší míře zajišťuje objektivnost přístupu státu vůči jednotlivým náboženským vyznáním, protože ono uznání je vázáno výhradně na splnění zákonem daných (a tedy všem známým) podmínek, které nelze měnit jinou cestou než zákonem.

Registrace dává tomuto uznávání povahu nárokosti a tím též posiluje právní jistotu občanů, a to jak těch, kteří se hlásí k určité církvi nebo náboženské společnosti, že tato církev nebo náboženská společnost bude registrována za splnění zákonem daných podmínek, tak ostatních občanů, že nemůže být registrována církev nebo náboženská společnost, která zákonem stanovené podmínky nespĺňuje.

Jak již bylo řečeno, jestliže jsou církev, náboženská společnost nebo svaz církví a náboženských společností registrovány, nabývají tím ze zákona postavení právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. d) občanského zákoníku. Tyto registrované církve a náboženské společnosti mají podle právního řádu České republiky postavení právnické osoby, mohou se tedy svým jménem účastnit majetkoprávních vztahů. Postavení právnické osoby přiznává tedy právní řád České republiky jen těm církvím a náboženským společnostem, které splňují podmínky zákonem pro registraci stanovené. To vyplývá z požadavku zajistit základní právní jistoty v majetkoprávních vztazích. Nesouvisí to ovšem s výkonem náboženství a není v rozporu se svobodou vyznání zaručenou Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod, z čehož navrhovaná právní úprava vychází.

Navrhovaná právní úprava podrobněji upravuje i evidenci právnických osob, které jsou zřizovány církvemi a náboženskými společnostmi tak, aby zajišťovala potřebný stupeň právní jistoty v oblasti majetkoprávních vztahů. Přiznání právní osobnosti takovéto „jiné“ právnické osoby podle navrhované právní úpravy znamená, že tyto jednotky musí být vybaveny na výkon s tím souvisejících právně relevantních úkonů. To je zejména povinnost vést jako účetní jednotka samostatnou účetní evidenci a vypracovávat účetní závěrky, samostatně svým jménem uzavírat soukromoprávní smlouvy, vyřizovat daňovou a celní agendu, zastupovat právnickou osobu v soudním a jiném řízení před státními orgány apod.

4) K zajištění ochrany práv třetích osob

V souvislosti s přijetím navrhovaného zákona by měly být jednak upřesněny formální a obsahové náležitosti návrhu na zahájení řízení o registraci a jednak procesní postup registrace církví a náboženských společností. Dále pak zavedena evidence právnických osob církví a náboženských společností, upřesněna ustanovení o zrušení registrace církví a náboženských společností a o zániku těchto právnických osob, a v neposlední řadě zavedeny rejstříky církví a nábožen-

ských společností, jejich svazů a církevních právnických osob. Všechny tyto změny by bezpochyby měly přispět k zajištění lepší ochrany práv třetích osob, se kterými církve a náboženské společnosti vstupují do právních vztahů.

Dle důvodové zprávy, zajištění právní jistoty v širším slova smyslu hodlá zákonodárce dosáhnout tím, že stát svými mechanismy zaručí, že právníckými osobami budou jen takové církve a náboženské společnosti, které respektující právní řád České republiky a další podmínky stanovené Ústavou České republiky, Listinou základních práv a svobod a navrhovanou právní úpravou. Je zřejmé, že u nově registrovaných církví a náboženských společností většinou nebudou k dispozici zkušenosti z vlastní činnosti církve a náboženské společnosti, ale pouze její údaje, které jsou součástí jejího základního dokumentu. Předmětem registračního řízení budou pouze tyto skutečnosti, nikoli vlastní posuzování učení církve nebo náboženské společnosti z jiných než navrhovanou právní úpravou výslovně vyjmenovaných hledisek.

Zvláštní význam má z hlediska uvedené garance státu řízení o přiznání výkonu **zvláštních práv**, jímž se přiznává církvím přístup do veřejné sféry a ke zvláštnímu způsobu financování daňovými poplatníky. Při tomto řízení se proto posuzuje nejen soulad učení církve a náboženské společnosti s podmínkami stanovenými novou právní úpravou, ale i soulad činnosti církve a náboženské společnosti s těmito podmínkami. Důležitým podkladem má být zejména předkládaní výroční zprávy. Tato povinnost je ukládána významným subjektům v oblasti školství, vědy a v dalších oblastech. Protože církve a náboženské společnosti takovými významnými subjekty dožadující jsou, jeví se jako vhodné uložit tuto povinnost i jím. Předkládání výroční zprávy by bylo v souladu i *se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*.

Vedením rejstříků církví a náboženských společností, jejich svazů a církevních právnických osob se sleduje zajištění ochrany práv třetích osob, zejména ve smluvních vztazích. Dosud vedené seznamy těchto právnických osob podle současné platného zákona nevyhovovaly třetím osobám a de facto ani církvím a náboženským společnostem samotným. Vedení veřejných rejstříků by řešilo nejen problémy církví a náboženských společností, ale též třetích osob jako jsou soudy, úřady veřejné správy, sponzoři různých aktivit církve a náboženských společností a další fyzické a právnické osoby.

Náš právní řád uznává za právnické osoby jen ty společenské útvary, které byly jím předepsaným způsobem legalizovány. Vznik takové právnické osoby obvykle (a mělo by tomu tak být vždy) váže zákon na její registraci ve veřejném seznamu. Tento způsob je významný pro zajištění základních právních jistot v majetkoprávních vztazích, neboť každý jejich účastník se tak může přesvědčit o existenci určité právnické osoby

a o právně relevantních údajích jí se týkajících. Právníckou osobou není tedy jakékoliv sdružení osob nebo majetku, ale jen to sdružení, které splňuje požadavky na ně kladené zvláštním zákonem upravujícím příslušnou formu **soukromoprávní korporace**.

Zkušenosti z mnoha jiných států, ve kterých došlo k výrazné liberalizaci přístupu církví a náboženských společností k získávání postavení právnícké osoby, ukazují, že je nezbytné upravit i postup při zániku církve a náboženské společnosti včetně otázek majetkových.

Pokud stát registraci přijímá uskupení určitých osob, které se hlásí k určitému náboženství, jako právníckou osobu, pak tím přejímá značnou odpovědnost za chování takovéto právnícké osoby v právních vztazích. Stát registrací garantuje, že se, byť skrytě, nejedná o obchodní organizaci, že cíle registrované církve či náboženské společnosti nejsou podřízeny dosažení zisku či politického vlivu. Pokud je státní orgán nadán jurisdikcí určit základní atributy tzv. církevní právnícké osoby a je oprávněn přezkoumávat, zda ta která právnícká osoba tyto atributy splňuje či nikoli, pokud ona právnícká osoba vzhledem ke svému právnímu charakteru je příjemcem určitých výhod od státu a zároveň je nositelem některých veřejnoprávních oprávnění (uzavírání sňatků, přístup do armádních složek státu, přístup do míst, kde je realizován výkon trestu či vazba apod.), pak nezbytně stát musí nést i odpovědnost za případné škody způsobené těmito právníckými osobami.

Stát musí ovšem prvořadě respektovat a garantovat právo náboženské svobody. U právnícké osoby, jejíž registrace je zrušena, je stát povinen provést supervizi, zda majetek nabytý touto právníckou osobou v souvislosti s výkonem tohoto práva bude po zrušení této právnícké osoby nadále sloužit účelu, pro který byl nabyt. Nelze zaměňovat zájem té či oné právnícké osoby či statutárních orgánů té které právnícké osoby, se zájmem společnosti na dodržení jednoho ze základních práv, tj. svobody vyznání. Návrh právní úpravy vychází z toho, že majetek církví a náboženských společností není jměním, které je komukoli dáno k volné dispozici ve smyslu soukromého práva, nýbrž jměním vázaným, které není vybudováno na principu volné dispozice náležející tomu kterému vlastníku (ve smyslu práva soukromého), nýbrž na zásadě vázanosti pro jistý účel.

Stát je bezesporu povinen dodržovat čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „*Církvě a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustanovují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují ře-*

holní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech“. Stát je však povinen věřícím zaručit, s ohledem na svoji úlohu danou čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, že majetek zrušené právnícké osoby bude nadále sloužit náboženským účelům. Je tedy zřejmé, že takovýto majetek po provedené likvidaci, může přejít pouze na jinou právníckou osobu uvnitř církve či náboženské společnosti samé, anebo při zrušení samotné církve či náboženské společnosti na jinou církev či náboženskou společnost. Pokud toto není možné, pak nezbude, než aby takovýto majetek přešel na stát, který pak ale musí zajistit jeho jednoznačné účelové použití k náboženským účelům, např. na údržbu církevních kulturních památek.

SUMMARY

The article concentrates on the issues of legal status of churches and religious organizations in the currently valid law and compares it with the new prepared legal regulation. The subjects are viewed as specific corporations of private-law character which are primarily founded for the purposes of fulfilling the right to express one's religion or faith either individually or in connection with others as it is determined in the Constitution. Article pays attention also to the changes that were discussed in Parliament of the Czech Republic.

POUŽITÉ PRAMENY A ZDROJE INFORMACÍ:

1) Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností
<http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw> sněmovní tisk č. 919, dne 25. 9. 2001, 9.40 h

2) Pozměňovací návrhy k vládnímu návrhu zákona o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností
<http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw> sněmovní tisk č. 919/2, dne 25. 9. 2001, 9.45 h

3) Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář Praha, Linde 1999, díl II., Práva a svobody

Poznámka: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR dne 18. 12. 2001 zákon znovu projednala a opětovně schválila.