

Příloha k dopisu č.j. 3 549/2002 :

**Vyjádření Ministerstva kultury  
k návrhu skupiny senátorů Senátu ČR  
na zrušení zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví  
a náboženských společností a o změně některých zákonů  
podanému Ústavnímu soudu ČR  
a zaslanému k vyjádření Ministerstvu kultury ČR soudcem Ústavního soudu  
JUDr. Antonínem Procházkou**

Navrhovatelé, tj. skupina senátorů, ve svém podání z 13. 2. 2002 uvádějí výhrady proti zákonu č. 3/2002 Sb., z nichž jen některé se dotýkají ústavního pořádku ČR. A právě ty, které se ústavního pořádku ČR týkají, má Ministerstvo kultury (dále jen „ministerstvo“) za nesmírně závažné a pro suverénní stát nepřijatelné, protože směřují k omezení ústavního principu svrchovanosti ČR na svém území. Neznáme žádný demokratický stát, který by se vzdal svého práva vybavovat jakékoli subjekty, a to včetně církví a náboženských společností a od nich odvozených subjektů, působících na jeho území, právní subjektivitou podle svého právního řádu. K tomu uvádíme dále podrobněji:

Stát, a zvláště moderní stát, je založený na principech rovnosti, svobody a demokracie, rozlišuje v duchovní sféře autonomii člověka založenou na svobodě myšlení, svědomí a náboženského vyznání od právní úpravy církevních institucí. Odmítá koncepci „jednoty oltáře a trůnu“ a nemůže proto poskytovat jakákoli privilegia jedné nebo několika církvím a náboženským společnostem.

Ve vztahu k církvím a náboženským společnostem vychází Ústava ČR ze svého čl. 1, v němž je stanoveno, že Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka občana.

Princip svrchovanosti státu znamená především územní výsost vůči každému na území státu, tj. každé fyzické i právnické osobě. Žádné jiné právo než právo státu se nemůže na území státu uplatnit, ledaže by pro některé subjekty (diplomatická imunita) to bylo výslovně stanoveno např. mezinárodní smlouvou nebo jinou normou. Takový princip je historicky spojen se samotným pojmem suverenity a svrchovanost státu vůči církvím a náboženským společnostem na území státu byla prosazena ještě před vítězstvím buržoazně demokratických revolucí ve světě a patří k principům laického státu. Právnímu řádu státu nemůže proto konkurovat vnitřní předpis žádné církve a náboženské společnosti, ani tzv. kanonické právo.

Demokratickým základům státu by se přičila jakákoli privilegia některých církví a náboženských společností nebo sdružení ateistů. K tomu přistupuje i skutečnost, že v ČR žádná církev či náboženská společnost nepředstavuje většinu obyvatelstva a ani hledisko většiny neospravedlňuje jakékoli výsady a privilegia. K principům právního státu patří svrchovanost zákona vůči všem subjektům a žádný subjekt nemůže odmítat svrchovanost zákona s odůvodněním, že je vázán jinou soustavou norem, než představují zákony státu, jak navrhovatelé požadují. Podle ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je stát založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii ani náboženské vyznání. Ústavodárce tím vyjádřil, že spojení státu s jakýmkoli

náboženským vyznáním (a contrario i bez vyznání) je neslučitelné s demokratickými hodnotami. Stát se tak nemůže spojovat ani s organizacemi, které se vytvářejí k šíření určitého kultu, a ve spojení s tím chtějí provozovat i další činnost. Bylo by v rozporu s principem právního státu a rovnosti subjektů, které vykonávají obdobnou činnost, aby např. nadace či jiná obdobná sdružení byla v horším postavení než organizace církevní.

Ministerstvo zdůrazňuje, že nejen Listinou, ale také napadeným zákonem č. 3/2002 Sb. je zaručena v ČR vysoká úroveň náboženské svobody. To dokládá mimo jiné i ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, které je opakováno v zákoně č. 3/2002 Sb. v § 4 odst.3. Je to ustanovení jdoucí nad rámec veškerých mezinárodních smluv a obdobných dokumentů upravujících náboženskou svobodu. Toto výslovně nadstandardní ustanovení není ve většině vyspělých demokratických států – na rozdíl od ČR - součástí jejich ústavního pořádku. Toto právo, jak je uvedeno též v části reagující na nabývání právní subjektivity podle právního řádu ČR, je respektováno i zákonem č. 3/2002 Sb. Názor skupiny senátorů, že by snad toto právo bylo napadeným zákonem omezováno, neodpovídá skutečnosti, protože jejich názor vychází z nepřijatelně extenzivního výkladu ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, kterým se de facto navrhuje omezení svrchovanosti ČR na svém území.

Ústavní úprava obsažená v čl. 16 odst. 2 Listiny, případně odst. 4 tohoto ustanovení demonstrativně vymezuje správu záležitostí církví a náboženských společností. Jde o ustanovování orgánů církví nebo náboženských společností, ustanovování duchovních a zřizování řeholí (či řeholím obdobných institucí), a to nezávisle na státních orgánech. Tímto ustanovením měl být zrušen princip, který trval od rakouské právní úpravy a v některých demokratických státech trvá dosud, že stát vykonává dohled a spolupůsobí při obsazování některých církevních úřadů. V době Rakouska byl tento princip uplatněn ve vztahu ke katolické církvi, která s ohledem na to požívala zvláštních privilegií. Spolupůsobení státu bylo v Československu zakotveno i v Modu vivendi z roku 1928. Tyto vztahy vycházely z toho, že církve měla veřejnoprávní povahu a z toho hlediska stát dozíral i nad správou jejího majetku. Pokusy o provedení odluky církve od státu se neuskutečnily a tento nerovný systém trval až do tzv. církevních zákonů, jimiž byly všechny církve a náboženské společnosti podřízeny tvrdému doзору ze strany státu bez rozdílu, o jaké náboženské sdružení se jednalo. Změny uskutečněné po listopadu 1989 zrušily regulaci uskutečněnou totalitním systémem. Stát však nemůže rezignovat zcela na úpravu činností jakýchkoli organizací, které působí na jeho území nebo sdružují jeho občany. Pozbyl by tak základní funkce, které ho zavazují, aby zaručoval rovnost všech lidí před zákonem a bezpečnost občanů.

Navrhovatelé ve svém podání z 13. 2. 2002 dále namítají, že zákon č. 3/2002 Sb. „snižuje standard ochrany svobody náboženského vyznání v České republice a zvyšuje státní reglementaci života občanské společnosti“.

Ve svých argumentech se navrhovatelé téměř výhradně zabývají právní úpravou církví a náboženských společností a tvrdí, že uvedený zákon je protiústavní, neboť odporuje ustanovením čl. 15 a čl. 16 Listiny, čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 9 Úmluvy o lidských právech a základních svobodách, čl. 1 Ústavy a čl. 4 odst. 4 Listiny. Navrhovatelé dále zákonu vytýkají, že si zákonodárce počínal svévolně a že zákon odporuje principu proporcionality zásahů státu a sebeomezení státní moci.

V dalších argumentech navrhovatelé srovnávají církve a náboženské společnosti s památkově chráněnými starými budovami a požadují pro uvedená náboženská sdružení alespoň takovou ochranu, jakou mají budovy staré sto let.

Přijatý zákon skutečně neměl na mysli zacházet s církvemi a náboženskými společnostmi jako s památkovými budovami a podle toho je chránit, jak navrhovatelé požadují. Ministerstvo však v tom nespátřuje porušení žádných ústavních předpisů. Koncepce tohoto zákona je jiná, než považovat náboženská sdružení za památky minulosti, které je třeba z důvodů historické piety chránit.

Navrhovatelé se rovněž mýlí, pokud ztotožňují úpravu církví a náboženských společností s ochranou individuálních práv a svobod zakotvených v čl. 15 a 16 Listiny, případně v citovaných mezinárodních smlouvách. Mýlí se, i pokud tvrdí, že jakoukoli jimi uvedenou činnost církví a náboženských společností lze subsumovat pod ochranu individuálních práv a svobod, které jsou zakotveny v příslušných ústavních předpisech.

Právní řád rakouský a na něj navazující demokratický právní řád československý vždy odlišovaly různé oblasti působení církví a náboženských společností i postavení různých církví navzájem. Tento odlišný režim, v němž se diferencovaně uplatňovala svrchovanost státu nad církvemi a náboženskými společnostmi, nebyl ztotožňován s individuálními právy a svobodami občanů, neboť se jednalo o jiné právní vztahy s odlišnými subjekty. Právní úprava rakouská, která založila i tradici úpravy československé, v zásadě platí v Rakousku dodnes (srovnej k tomu např. publikaci *Československé církevní zákony*, Bušek, Hendrych, Laštovka, Muller, Praha 1931, viz zejména důvodová a zpravodajská zpráva k zákonu č. 50 ze 7. 5. 1874).

Pokud jde o postavení církví a náboženských společností, platná ústavní úprava odlišuje postavení církví a náboženských společností uvedené v čl. 16 odst. 2 Listiny a individuální práva a svobody, zejména svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání, právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání (čl. 15 odst. 1 Listiny), právo svobodně projevat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, náboženskými úkony, zachováváním obřadů (čl. 16 odst. 1) nebo právo odmítnout vojenskou službu, pokud by to bylo v rozporu s jeho svědomím nebo náboženským vyznáním. Žádná instituce církevní ani jiná nemá monopolní postavení při projevování náboženství nebo víry, neboť každý člověk si může zvolit svobodně, zda chce své náboženské přesvědčení uplatňovat prostřednictvím církví a náboženských společností nebo mimo jejich rámec.

Pro úpravu postavení právnických osob včetně církví a náboženských společností je nezbytná v moderním státě podrobná zákonná úprava a to bez rozdílu, zda státy uskutečnily odlohu nebo nikoliv. Zákon č. 3/2002 Sb. (kromě ustanovení § 2) provádí podrobnou úpravu, jež se vztahuje k ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, nezabývá se tedy podrobnostmi svobody vyznání. Z ustanovení § 1 zákona vyplývá, co je předmětem úpravy tohoto zákona. K podrobné zákonné úpravě došlo v poslední době např. ve Francii.

Obdobné pojetí jako tento zákon má i zákon o politických stranách, který provádí ustanovení čl. 20 odst. 4 Listiny, kde se stanoví, že politické strany a politická hnutí jsou odděleny od státu. Vzdor tomuto oddělení státu a politických stran zákon ukládá těmto stranám řadu povinností a zabezpečuje dohled ze strany státu.

Právní úprava církví a náboženských společností není tedy určena k úpravě individuálních práv občanů nebo každého člověka v oblasti svobody víry a náboženského vyznání. Zásahy a kontrola státu nad církvemi a náboženskými společnostmi jsou ostatně v zákoně č. 3/2002 Sb. podstatně slabší, než v jiných státech západní Evropy je obvyklé. Zásahy státu jsou menší než u politických stran, které zabezpečují účast na tvorbě politické vůle státu. Žádná mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, neupravuje způsob a pravidla postavení církví a náboženských společností.

Navrhovatelé ve svém podání také spatřují ohrožení svobody náboženské víry především v omezení různých aktivit církevních a náboženských institucí, zejména v oblasti působení obchodního zákoníka. Porovnávají úpravu církví a náboženských společností s podnikáním zahraničních subjektů, které mohou v podstatě podnikat na území ČR za stejných podmínek a ve stejném rozsahu jako české subjekty (§ 21 a § 23 obchodního zákoníku). I v této oblasti zákonodárce nehledí na církve a náboženské společnosti jako na podnikatelské subjekty a spatřuje podstatný rozdíl mezi obchodní činností, která je náplní obchodních společností, a činností církví a náboženských společností. Domnívá se, že církve a náboženské společnosti nejsou založeny na tržním hospodaření a nemají směřovat k rozšiřování hmotného bohatství, a proto je legitimní i odlišný přístup k nim.

Ministerstvo má za to, že navrhovatelé ve všech svých námitkách vůči zákonu č. 3/2002 Sb., které se týkají nabývání právní subjektivity podle právního řádu ČR, nejen útočí na princip suverenity ČR, jak je podrobně uvedeno výše, ale též jednak vycházejí z chybného chápání pojmu právnická osoba a současně též chybného ztotožnění vzniku církve a náboženské společnosti s jejím vznikem jako právnické osoby.

Hlavním pochybením stěžovatelů je představa, že existence církve, jejího orgánu či instituce je závislá na tom, má-li postavení právnické osoby. Podle jejich mylného názoru není-li podle daného práva uznána jako právnická osoba, není právním řádem tolerována a má jakési ilegální postavení. To je ovšem zásadní nepochopení funkce institutu právnické osoby.

Vznik církve a náboženské společnosti je totiž zcela nezávislý na státní aprobaci a také její náboženská činnost a vnitřní organizace nepodléhá státní reglementaci. To vychází z § 4 zákona č. 3/2002 Sb. Jakékoliv státní omezení v tomto smyslu je možné jen z taxativně stanovených důvodů v § 5 napadeného zákona.

Právnická osoba je institutem soukromého práva majetkového a znamená, že určitý společenský útvar má v daném právním řádu postavení samostatného subjektu („osoby“), který může svým jménem nabývat práv a povinností, to je především vlastnit a zavazovat se a zároveň nést ze svých právních úkonů majetkovou odpovědnost a být účastníkem v občanském soudním řízení.

Skutečnost, že je společenský útvar uznán právním řádem za právnickou osobu, se netýká jen jeho, ale všech „osob“, účastníků soukromoprávních vztahů. Proto musí daný právní řád stanovit určité podmínky pro uznání právní osobnosti, které zaručí minimum ochrany ostatních účastníků soukromoprávních majetkových vztahů, především možnost identifikace takové „osoby“ a jejich právních poměrů. Právní řád tedy musí respektovat nejen čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny, ale musí chránit práva osob rovněž např. podle čl. 11 Listiny.

Pokud jde o církev nebo náboženskou společnost jako celek, je zákon maximálně vstřícný a uznává ji jako právnickou osobu okamžikem, kdy je registrována. Institut evidence církevní právnické osoby je běžný proto, aby byl vůbec umožněn hladký průběh majetkoprávního styku, neboť subjekt musí vystupovat pod určitým názvem, musí mít právně závaznou adresu (sídla) a veřejnosti umožnit zjistit, kdo je oprávněn jménem této osoby jednat (zavazovat ji).

Zákon předpokládá, že církev nebo náboženská společnost, která je registrována, takové předpoklady nutné pro postavení právnické osoby splňuje. Neznamená to však, že by církvi nebo náboženské společnosti cokoli bránilo ve výkonu náboženské činnosti.

Církevní právo nemůže vybavovat své instituce právní subjektivitou v právním řádu státu. To musí a může jen právní řád státu. V této souvislosti dále ministerstvo upozorňuje na to, že v celém textu návrhu skupiny senátorů se účelově směšují dva rozdílné pojmy, a to pojem „církevní instituce“ s pojmem „církevní právnická osoba“.

Pojem „církevní instituce“ je pojmem z čl. 16 odst. 2 Listiny, v němž je uvedeno ustanovení o právu církví a náboženských společností zřizovat si řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech. Toto nadstandardní právo, které není jinak součástí žádných mezinárodních úmluv týkajících se náboženské svobody, je respektováno i napadeným zákonem. Zákon č. 3/2002 Sb. totiž v žádném svém ustanovení nezpochybňuje existenci těchto institucí uvnitř církve. Dokonce ani nestanovuje jejich povinnost být evidovány na ministerstvu (viz slovo „může“ v § 6 odst. 2 napadeného zákona). Uvedené ustanovení Listiny však v žádném případě neříká nic o tom, že zřízením instituce v církvi nebo v náboženské společnosti vzniká právnická osoba podle právního řádu ČR, jak je uvedeno výše. Takový výklad Listiny je jejím extenzívním výkladem, který porušuje ústavní princip suverenity státu.

Pojem „církevní právnická osoba“ je pojem zavedený napadeným zákonem pro ty subjekty církví a náboženských společností, které jsou evidovány na ministerstvu (orgány církví a náboženských společností nebo řeholní a jiné církevní instituce založené v církvi nebo náboženské společnosti za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry). Touto zvláštní evidencí na ministerstvu stát respektuje různorodé organizační formy církve a náboženské společnosti v tom, že kromě právních forem v právním řádu ČR známých, umožňuje evidencí na ministerstvu církvím a náboženským společnostem vytvářet i další právnické osoby podle specifik jednotlivých církví a náboženských společností. Napadený § 6 odst. 2 tedy jakkoli neredukuje právo církví a náboženských společností zřizovat své instituce, jak argumentují navrhovatelé, ale právě naopak rozšiřuje možnost přiznat právní subjektivitu i organizačním složkám (orgánům a institucím), což je zcela zřejmě ustanovením ve prospěch církví a náboženských společností. Je překvapující, že toto ustanovení je interpretováno v návrhu skupiny senátorů jako omezení vzniku jiných než církevních právnických osob, tj. právních forem vytvořených pro církve a náboženské společnosti navíc oproti stávajícím právním formám možným v právním řádu ČR. Omezení církví a náboženských společností být zřizovatelem jiných než církevních právnických osob by muselo být v napadeném zákoně výslovně uvedeno jako zákaz zřizovat jiné právní formy než církevní právnické osoby.

Tedy shrneme-li, je samozřejmé, že evidencí vznikají církevní právnické osoby jako právnické osoby podle právního řádu ČR a zrušením evidence jejich právnická osobnost podle

právního řádu ČR zaniká. Nemá to nic společného s tím, zda ty subjekty, které jako církevní právnické osoby zanikly, budou či nebudou dále existovat jako církevní instituce uvnitř církve nebo náboženské společnosti bez právní subjektivity podle právního řádu ČR.

V této souvislosti se ministerstvo ohrazuje proti tvrzení navrhovatelů, že S. Stuna a J. Švestka ve svém článku v Právních rozhledech č. 12/2001 (str. 579), který naopak vyznívá pro napadený zákon velmi příznivě, vyjádřili názor, že by církevní právnické osoby mohly vznikat rozhodnutím církve nebo náboženské společnosti, např. na základě kanonického práva bez aprobace podle právního řádu ČR.

Registrované církve a náboženské společnosti jsou podle zákona č. 3/2002 Sb. právnickými osobami soukromoprávními a spadají svým charakterem pod typ právnických osob podle občanského zákoníku. Jako právnické osoby vzniklé registrací podle napadeného zákona mají stejná práva jako jiné právnické osoby zřizované podle občanského zákoníku (s výjimkou zakládání právnických osob podílejících se na státní moci a politických stran). Toto právo být zakladatelem právnické osoby podle občanského zákoníku vyplývá přímo z postavení právnické osoby. A toto právo není nikterak omezeno zákonem č. 3/2002 Sb. Právě naopak, než jak uvádějí navrhovatelé, zákon č. 3/2002 Sb., a to v § 6 odst. 2, rozšiřuje v případě církví a náboženských společností spektrum právních forem oproti jiným právnickým osobám podle občanského zákoníku konkrétně o církevní právnické osoby, aniž by jakkoli omezoval církve a náboženské společnosti ve výběru dalších právních forem podle občanského zákoníku. Je tedy nepravdivým tvrzením, že církve a náboženské společnosti nemohou za platnosti napadeného zákona např. zřizovat nemocnice, sociální zařízení či dokonce zřizovat a provozovat charitativní zařízení. Zásadním omylem je z toho odvozovat tvrzení, že by napadený zákon omezoval aktivity církví a náboženských společností jen na jejich „vnitřní život“. Naopak za platnosti zákona č. 3/2002 Sb. mohou církve a náboženské společnosti vedle velmi různorodých typů církevních právnických osob být zřizovateli např. občanských sdružení, nadací, nadačních fondů, obecně prospěšných společností a dále např. obchodních společností a družstev i zřizovateli dalších právnických osob.

Navrhovatelé se domáhají zrušení mj. i § 6 odst. 2 zákona. V tomto ustanovení se definuje pojem „církevní právnická osoba“ tak, že do něj patří : orgán církve a náboženské společnosti, řeholní nebo jiná církevní instituce založená v církvi a náboženské společnosti podle jejich vnitřních předpisů za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry.

Navrhovatelé namítají, že napadené ustanovení „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“.

K tomu je třeba v první řadě uvést, že mezinárodní dokumenty o lidských právech zaručují právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství (náboženské vyznání). Všeobecná deklarace lidských práv (čl. 18) stanoví, že toto právo v sobě zahrnuje i volnost změnit své náboženství nebo víru, jakož i svobodu projevit své náboženství nebo víru, sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, vyučováním, prováděním náboženských úkonů, bohoslužbou a zachováváním obřadů. Obdobně i Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 18 odst. 1) stanoví i podmínky, za nichž může být svoboda projevit náboženství nebo víru omezena (čl. 18 odst. 3). Dále obdobnou úpravu obsahuje i evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 9).

Pokud tedy někdejší Federální shromáždění do Listiny vložilo také ustanovení čl. 16 odst. 2, podle něhož „církev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech“, neplnilo tím nějaký mezinárodní závazek tehdejší ČSFR, protože mezinárodní dokumenty o lidských právech správu vnitřních záležitostí církví neupravují a podmínky pro zřizování církevních institucí nestanoví. Přitom i toto právo církví a náboženských společností, resp. jeho výkon, může být omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytné nejenom pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti, ale také pro ochranu práv a svobod druhých. Také vzhledem k těmto okolnostem nemůže být ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny vykládáno extenzivně, jak se o to navrhovatelé snaží.

Ostatně Ústavní soud sám již svého času výslovně konstatoval, že práva církví a náboženských společností podle čl. 16 odst. 2 Listiny navazují na náboženskou svobodu ústavně zaručenou fyzickým osobám v čl. 15 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 Listiny (usnesení uveřejněné pod č. 57/1998 Sbírky nálezů a usnesení ÚS, sv. 12). Na činnosti církví a náboženských společností, kterým bezprostřední návaznost na náboženskou svobodu chybí, nelze výsadu podle čl. 16 odst. 2 Listiny vztahovat.

Jestliže např. církev nebo náboženská společnost – jakožto právnická osoba – chce provozovat nestátní zdravotnické zařízení, může je sama provozovat (jakožto přímý provozovatel), získá-li na svou žádost a podle pravidel obecně platných pro všechny právnické osoby k tomu oprávnění (§ 2 odst. 2, § 8 odst. 1 zákona ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních). Může však také zřídit právnickou osobu, která by za obdobných podmínek mohla zdravotnické zařízení provozovat svým jménem. Takovou právnickou osobu jakožto provozovatele nestátního zdravotnického zařízení ovšem nelze považovat za církevní instituci ve smyslu ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, resp. za církevní právnickou osobu ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb., o církvích a náboženských společnostech, protože provozování zdravotnického zařízení není s výkonem náboženské svobody v přímé souvislosti. To platí přirozeně i pro činnosti v jiných oborech, které mohou provozovat právnické osoby obecně, např. pro činnosti v oboru sociální péče – a tím spíše pro činnosti podnikatelské, jejichž účelem je dosažení zisku.

Pro právnické osoby, které církev nebo náboženská společnost zřídila, a které nejsou „církevními právnickými osobami“, musí platit všechna obecná právní pravidla, která platí pro ostatní právnické osoby. Výsady, kterých se navrhovatelé i pro takovéto právnické osoby dožadují, by vedly ke vzniku nepřijatelné nerovnosti a mohly by ohrožovat práva jiných, např. už proto, že osoby hodlající vstoupit do právního vztahu s takovou osobou by se nemohly obvyklým způsobem předem seznámit s jejími právními poměry (srov. např. obchodní rejstřík).

Ústavní soud již vyložil, že oprávnění církví a náboženských společností „ustanovovat své duchovní“ nezávisle na státních orgánech (čl. 16 odst. 2 Listiny) se týká jen vzniku a trvání služebního poměru duchovního k církvi; pokud však jde o mzdu nebo jiné majetkové nároky duchovního, vystupuje již do popředí soukromoprávní charakter církve jako právnické osoby, „která má či nemá závazky vůči jiným osobám fyzickým či právnickým, a tyto osoby mají rovné postavení před zákonem“, takže v takových věcech je rozhodnutí sporu v pravomoci státního soudu (nález ÚS uveřejněný pod č. 34/1997 Sbírky nálezů a usnesení ÚS, sv. 7).

Výsad, které jsou církvím a náboženským společnostem zaručeny v ustanovení čl. 16 odst. 2 Listiny, tedy lze použít jen za podmínky, že jejich použití slouží výkonu práva na svobodu náboženského vyznání a práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru (čl. 15 odst. 1, čl. 16 odst. 1 Listiny) formou a způsobem taxativně vymezenými čl. 16 odst. 1 Listiny, popř. čl. 9 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Pokud však jde o jiné činnosti, které výkonu těchto práv přímo neslouží, a které mohou provozovat i jiné právnické osoby než církve a náboženské společnosti, musí se uplatňovat obecný a rovný právní režim. To platí jak pro vztahy soukromoprávní, tak ovšem i pro vztahy veřejnoprávní (nemohl by obstát např. požadavek, aby církve samy rozhodovaly o svých stavbách namísto obecně příslušného stavebního úřadu, tj. orgánu veřejné správy, a to i kdyby šlo o stavby určené např. pro bohoslužbu).

Speciálně pak názor navrhovatelů, že je chybné, pokud si ČR osobuje udělovat právní subjektivitu podle svého právního řádu v zahraničí řádně vzniklým církvím, nejen odporuje ústavním principům ČR, ale na výsost nebezpečný zejména proto, že navrhovatelé de facto svým požadavkem ohrožují suverenitu ČR a demokratické základy státu, jeho veřejnou bezpečnost a pořádek, stejně jako práva a svobody jiných. Je udivující, pokud jsou vedeni pouze názorem, že všechny církve a náboženské společnosti jsou něčím tak výjimečným, že stát vůči nim může uplatňovat jen jejich ochranu a poskytovat jim privilegia s ohledem na jejich „celospolečenský význam“. Ministerstvo v názoru, že by ČR měla jako své právnické osoby uznávat jakékoli subjekty, které vzniknou v zahraničí a deklarují se jako církve nebo náboženské společnosti, vidí pokus o destrukci ústavního pořádku ČR. Na základě názoru navrhovatelů by v ČR mohla legálně působit všechna nebezpečná náboženská uskupení, která např. neuznávají demokratické základy státu, jsou hrozbou jeho suverenity, nezávislosti a územní celistvosti, jejichž činnost je v rozporu s ochranou veřejné mravnosti, veřejného pořádku, principy lidskosti a snášenlivosti, svým učením popírají osobní, politická nebo jiná práva fyzických osob pro jejich národnost a rasu, tedy jejichž učení a činnost naplňuje všechny znaky § 5 napadeného zákona. Že taková nebezpečná náboženská uskupení existují a že jejich činnost vede k individuálním i kolektivním tragediím, je všeobecně známé. Proto názor, že by stát vůči nim nemohl nikterak zasáhnout, ale naopak byl pouze povinen jim umožnit hlásat jejich učení a vyvíjet jejich nebezpečnou činnost, je třeba nejen razantně odmítnout, ale též před jeho důsledky důrazně varovat.

Právo státu upravovat poměry církve (její části), která má sídlo na území jiného státu, na svém území, konstatovala Evropská komise pro lidská práva ve Štrasburku ve věci stížností č. 13712/88 a 20966/92 ohledně působení součásti Srbsko-řecké církve v Rakousku.

Ministerstvo se v následující části svého vyjádření nezabývá podrobně těmi částmi textu navrhovatelů, které se netýkají věci ústavnosti a předmětu zájmu Ústavního soudu. Jen stručně konstatuje, že napadený zákon v plné míře zachovává vysokou míru náboženské svobody, která je dána již Listinou. Sami navrhovatelé neuvádějí žádný příklad skutečného omezení náboženské svobody. Napadeným zákonem není jakkoli omezena ani autonomie církví. Jeho výraznou pozitivní změnou je jak podstatná liberalizace přístupu k registraci pro málo početné církve a náboženské společnosti tak ochrana práv třetích osob. Práva třetích osob jsou chráněna nejen ustanoveními o identifikaci právnických osob v souladu s obdobnými ustanoveními občanského zákoníku, ale též tím, že v návrhu zákona jsou formulovány takové podmínky působení církví a náboženských společností, které v maximální možné míře zabrání působení nebezpečných náboženských společenství.

Je skutečností, že napadený zákon č. 3/2002 Sb. derogoval zákon č. 308/1991 Sb. a zákon ČNR č. 161/1992 Sb., aby je nahradil jednotnou právní úpravou, a ponechal zákon č. 218/1949 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo chtělo vypracovat komplexnější úpravu, která by nahrazovala i zákon č. 218/1949 Sb. Takovou úpravu však odmítly církve, především Římskokatolická církev, které ji podmiňovaly dokončením majetkového narovnání se státem. Na druhé straně však veškeré snahy státu o zahájení další etapy majetkového narovnání narážejí na to, že církve a náboženské společnosti nejsou ochotny předat státu takové podklady, které by zahájení další etapy majetkového narovnání umožnily. Na druhé straně zákon č. 218/1949 Sb. byl po roce od roku 1990 celkem třikrát novelizován tak výrazným způsobem, že se zněním před rokem 1989 má velmi málo společného. Poskytuje těm církvím a náboženským společnostem, které jej využívají (17 z 21 registrovaných církví a náboženských společností), tak vysoký finanční standard, zejména v zabezpečení duchovních a církevní administrativy, že církve a náboženské společnosti se obávají, že jakýkoli jiný model financování by jim nemohl takový standard zajistit. Jinak není zřejmé, proč byla tato námitka vznesena k ústavnímu soudu, protože žádný ústavní předpis nestanovuje, zda má být daná oblast upravena jedním nebo více zákony.

Bohužel projednávání zákona se od září 2001, tj. v době, kdy proběhlo v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR jeho 2. a 3. čtení, zpolitizovalo. Toto zpolitizování pak gradovalo v době projednávání napadeného zákona v Senátu Parlamentu ČR. Není pravdou, jak tvrdí navrhovatelé, že byl návrh napadeného zákona od samého počátku kritizován. Pravdou je naopak to, že jeho tvorba probíhala za širokého konsensu nejen v ministerské expertní komisi se zástupci církevních organizací (konkrétně České biskupské konference, Ekumenické rady církví a Federace židovských obcí) a osobnostmi z vysokých škol a Akademie věd ČR, ale též ve vládní komisi, v níž byli zastoupeni poslanci všech parlamentních politických stran Poslanecké sněmovny. Výhrady k napadenému návrhu zákona vznášel z vládní komise pouze poslanec Matulka delegovaný do této komise KSČM. Naopak v době předložení návrhu napadeného zákona do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (duben 2001) se vysocí církevní představitelé vyjadřovali k návrhu napadeného zákona příznivě.

Závěrem lze konstatovat, že nikoli napadeným zákonem, ale naopak realizací některých názorů a návrhů skupiny senátorů by mohlo dojít 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. Proto ministerstvo jako předkladatel návrhu napadeného zákona podává Ústavnímu soudu na jeho žádost toto vyjádření s tím, aby návrh skupiny senátorů Senátu ČR na zrušení zákona č. 3/2002 Sb. nebo jeho částí zamítl.

Zpracovala : J. Řepová

V Praze dne 5. dubna 2002

Pavel Dostál  
ministr kultury