

K problému ukončenia financovania cirkví štátom

Martin Turčan a Michal Mrva

1. Úvod



Ako je všeobecne známe, už viac než pred dvadsiatimi rokmi uzavrela Slovenská republika so Svätou stolicou reprezentujúcou Katolícku cirkev Základnú zmluvu, ktorá upravuje rámcové vzťahy medzi oboma stranami. V nadväznosti na to bola neskôr uzavretá obdobná zmluva s jedenástimi registrovanými cirkvami

a náboženskými spoločnosťami (teda s väčšinou registrovaných cirkví a náboženských spoločností pôsobiacich v tom čase na území Slovenska). Hoci obe zmluvy takmer jednomyselne schválila Národná rada SR,¹ dodnes sú predmetom kritiky viacerých zástancov idey sekulárneho štátu (ktorá môže mať, pochopiteľne, rôzne podoby).² V minulosti boli zmluvy citované predovšetkým v súvislosti s témou

¹ O schválení Základnej zmluvy so Svätou stolicou rozhodovalo 113 prítomných poslancov, z ktorých 100 hlasovalo za, 12 sa zdržalo, 1 nehlasoval a nikto nebol proti (pozri stenozáznam zo 43. schôdze NR SR zo dňa 30. 11. 2000 dostupný v digitálnom parlamentnom archíve: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=181409>> (25. 8. 2021). V prípade zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami bolo rovnako prítomných 113 poslancov, 109 hlasovalo za, 4 nehlasovali a nikto nebol proti ani sa nezdržal hlasovania (pozri stenozáznam z 57. schôdze NR SR zo dňa 14. 3. 2002 dostupný v digitálnom parlamentnom archíve: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=181522>> (25. 8. 2021).

² Za zmienku stojí, že pomyselná snaha o zrušenie Základnej zmluvy naráža na viacero problémov (k tomu pozri napríklad: TURČAN, Martin, *K otázke (ne)vypovedateľnosti Základnej zmluvy so Svätou stolicou*, in: BENÁK, Jaroslav (ed.), *Cirkev a štát 2014: Sborník príspevků z konferencie*, Brno, 2014, s. 23–35). Možno síce uvažovať o konflikte medzi týmito zmluvami a čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, no v prípade Základnej zmluvy je problémom jednak otázka (ne)možnosti domáhať sa ustanovení vnútroštátneho práva ako dôvodu neplatnosti medzinárodnej zmluvy, a jednak i otázka,

výhrady vo svedomí (ku ktorej má byť podľa Základnej zmluvy uzavretá osobitná zmluva medzi štátom a Svätou stolicou, čo sa zatiaľ nestalo; pričom podľa Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami platí to isté o vzťahu štátu a týchto cirkví a náboženských spoločností), neskôr bola Základná zmluva citovaná v súvislosti so snahou vlády o zrušenie niektorých cirkevných sviatkov ako štátnych sviatkov, respektíve dní pracovného pokoja (ktoré sú v nej zakotvené).

Aktuálne sa predmetné zmluvy citujú predovšetkým v súvislosti s otázkou financovania cirkví, keďže predvídajú uzavretie zvláštnych zmlúv o finančnom zabezpečení cirkví.³ V tomto príspevku sa zameriavame práve na tento problém a pýtame sa, aký je právny dopad aktuálnych zmluvných vzťahov medzi štátom a cirkvami na otázku možného ukončenia ich financovania prostriedkami zo štátneho rozpočtu.

2. Stručný právny kontext a formulácia problému

Problematika finančného zabezpečenia Katolíckej cirkvi je rámcovo, a len veľmi všeobecne, upravená ustanovením čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy, kde sa uvádza: „Zmluvné strany uzavru osobitnú medzinárodnú zmluvu o finančnom zabezpečení Katolíckej cirkvi.“ Vo vzťahu k jedenástim ďalším registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam, ktoré so štátom uzavreli obdobnú zmluvu, platí to isté o čl. 20 ods. 1 Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, ktorá je, až na drobné nuansy, prakticky kópiou Základnej zmluvy: „Slovenská republika a registrované cirkvi a náboženské spoločnosti uzavru osobitnú dohodu o finančnom zabezpečení registrovaných cirkví a náboženských spoločností.“

Rozdiel medzi oboma formuláciami je zrejmy v tom, že Základná zmluva predvída uzavretie *medzinárodnej zmluvy*, zatiaľ čo Zmluva s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami predvída uzavretie *vnútroštátnej dohody*.

kto by mal na vnútroštátnej úrovni takýto nesúlad s Ústavou vysloviť, keďže Ústavný súd SR môže v zmysle čl. 125a vykonávať kontrolu ústavnosti dojednaných medzinárodných zmlúv len pred ich ratifikáciou, nie po nej.

³ Osobitnou témou je dnes otázka nezávislosti cirkví od štátu v kontexte aktuálnej „koronakrízy“, čo je, samozrejme, úplne iný problém (k tomuto pozri napríklad: BISTÁK, Roman, MÁČAJ, Eudovít, *Odluka štátu od cirkví? Limity štátnej moci vo vzťahu k cirkvám vo svetle pandémie koronavírusu*, in: BENÁK, Jaroslav, *Cirkev a štát 2020: Sborník príspevků z konference*, Brno, 2020, s. 71–89). Pokiaľ ide o samotnú problematiku financovania cirkví, z novších publikácií k tejto téme pozri napríklad: MORAVČÍKOVÁ, Michaela (ed.), *Financovanie cirkví a náboženských spoločností: História a súčasnosť*, Bratislava, 2019, 130 s.

Táto skutočnosť pramení, samozrejme, z povahy subjektov, ktoré sú účastníkmi zmluvného vzťahu. Kým Svätá stolica je subjektom medzinárodného práva a ako reprezentantka Katolíckej cirkvi uzatvára medzinárodné zmluvy, jednotlivé registrované cirkvi a náboženské spoločnosti sú subjektami vnútroštátneho práva a nimi uzavreté zmluvy majú vnútroštátnu povahu. To môže medzi oboma skupinami cirkví (teda rímskokatolíckou a gréckokatolíckou cirkvou ako súčasťami Katolíckej cirkvi na jednej strane a ostatnými registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami na strane druhej) teoreticky vytvárať určitý „právny disbalans“, za predpokladu, že Základná zmluva a v nadväznosti na ňu i ďalšie čiastkové zmluvy⁴ majú v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy SR prednosť pred zákonmi.⁵ V praktickej rovine však táto skutočnosť aktuálne nespôsobuje problémy a je pomerne ťažké predstaviť si situáciu, v ktorej by k nejakým praktickým problémom malo v jej dôsledku dôjsť. V zmysle § 4 ods. 2 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností a implicitne už v zmysle čl. 24 Ústavy⁶ majú totiž registrované cirkvi a náboženské spoločnosti rovnoprávne postavenie.⁷

⁴ Základná zmluva i Zmluva s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami počítajú s uzavretím štyroch čiastkových zmlúv, z ktorých dve už dlhší čas existujú (zmluvy o náboženskej výchove a vzdelávaní a zmluvy o kaplánskej službe v ozbrojených silách), zatiaľ čo na dvoch sa dosiaľ nepodarilo dosiahnuť potrebný konsenzus (ide o už spomínané zmluvy o výhrade svedomia a o rozoberanú problematiku zmlúv o finančnom zabezpečení cirkví).

⁵ Táto skutočnosť, samozrejme, závisí od toho, či posúdime dané zmluvy medzi Svätou stolicou a SR ako ľudskoprávne. V zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy sa totiž prednosť pred zákonmi nevzťahuje na akékoľvek medzinárodné zmluvy, ale len na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Najmä vzhľadom na prvú vetu čl. 7 Základnej zmluvy, ktorá znie: „Slovenská republika uznáva každému právo uplatňovať výhrady vo svedomí podľa vieroučných a mravoučných zásad Katolíckej cirkvi,“ sa možno prikloniť k záveru, že ide o medzinárodnú ľudskoprávnu zmluvu. *Poznámka redakcie:* Sme presvedčení, že smlouvy s Apoštolským stolcom jsou lidskoprávními, neboť upevňují náboženskou svobodu, která patří mezi základní lidská práva.

⁶ I keď určite by nebolo na škodu predmetnú skutočnosť explicitne zmieniť aj v danom ústavnom článku.

⁷ Teoretickou špekuláciou by azda mohol byť apel na pojem cyrilo-metodského duchovného dedičstva, ktorý nachádzame v preambule Ústavy i v preambule Základnej zmluvy, z ktorého by mohol niekto vyvodzovať záver o privilegovanom postavení katolíckeho kresťanstva v SR. Tento by však narážal na viacero problémov, najmä na explicitné znenie čl. 1 ods. 1 Ústavy (k problematike rovnoprávnosti postavenia jednotlivých cirkví v SR pozri napríklad: TURČAN, Martin, *Porovnanie právneho postavenia katolíckeho a protestantského kresťanstva na Slovensku*, in: KASINEC, Matúš

Práve uvedené (okrem iného) znamená, že financovanie ktorejkoľvek z registrovaných cirkví si nutne vyžaduje umožnenie financovania všetkých (pričom jednotlivé cirkvi môžu finančnú podporu prijať alebo odmietnuť). Osobitné zmluvy o finančnom zabezpečení cirkví (či už Katolíckej cirkvi alebo ostatných registrovaných cirkví a náboženských spoločností), o uzavretí ktorých hovorí Základná zmluva i Zmluva s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, doposiaľ uzavreté neboli. Financovanie cirkví sa dlhý čas odvíjalo od zákona č. 218/1949 Zb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom, ktorý bol prijatý ešte v časoch komunistického režimu, a neskôr bol, pochopiteľne, niekoľko krát novelizovaný, pričom podrobnosti upravovali vykonávacie predpisy.⁸

Pred dvomi rokmi bol však prijatý nový predpis, ktorým je zákon č. 370/2019 Z. z. o finančnej podpore pri činnosti cirkví a náboženských spoločností, ktorý nahradil a zrušil zákon č. 218/1949 Zb. a obsahuje konkrétny vzorec výpočtu sumy príspevku štátu cirkvám a náboženským spoločnostiam. Tento vzorec je nastavený tak, že príspevok štátu poskytnutý cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na príslušný kalendárny rok predstavuje sumu z predchádzajúceho roka upravenú s ohľadom na mieru inflácie ako aj mieru zvýšenia základnej stupnice platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme schválenej na rok, na ktorý sa príspevok štátu určuje. Istým spôsobom sa teda konzervoval *status quo*. Príspevok však už cirkvi nemusia použiť na platy duchovných (no musia preukázať jeho oprávnené využitie).

Doriešenie otázky financovania cirkví, o ktorej sa už dlhší čas diskutuje, môže mať rôzne podoby. Tá radikálnejšia predstavuje úplné zastavenie financovania cirkví štátom (teda zrušenie príspevku na vlastnú činnosť cirkví, pod ktorou máme na mysli platy duchovných, náklady na chod bohoslužieb a iných duchovných aktivít ako aj na administratívu),⁹ zatiaľ čo umiernená podoba môže spočívať

a kol., *O práve, cirkvi a spoločnosti*, Bratislava, 2016, s. 95–114). Aj Stanislav Příbyl uvádza, že „je ťažko prijateľná spekulácia o tom, že približne štvrtina štátů světového společenství, které jednu či více smluv se Svatým stolicem uzavřely, vytvořila tímto aktem privilegované prostředí pouze pro katolickou církev a způsobila tak újmu ostatním náboženským vyznáním nebo osobám bez vyznání. Něco takového si dnes nepřije ani katolická církev [...]“ (PŘÍBYL, Stanislav, *Konfesionálněprávní studie*, Brno, 2007, s. 48).

⁸ V poslednom období šlo o nariadenie vlády SR č. 299/2007 Z. z. o úprave osobných požitkov poskytovaných duchovným cirkví a náboženských spoločností, ktoré bolo, pochopiteľne, tiež niekoľko krát novelizované (posledný raz nariadením vlády SR č. 360/2017 Z. z.).

⁹ Nutne to však neznamená to, že by cirkvi nemohli žiadať o granty či dotácie, o ktoré môžu žiadať napríklad miestne samosprávy alebo súkromnoprávne korporácie, ako sú občianske združenia alebo nadácie.

napríklad v zavedení asignačnej dane, prípadne príspevku na vybrané aktivity cirkví. V tomto príspevku si všimame práve radikálnejšiu podobu. Pýtame sa, či a akým spôsobom limituje takýto krok štátu súhlas cirkví a náboženských spoločností, a to konkrétne s ohľadom na čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy i čl. 20 ods. 1 Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami.

3. Diskusia

Je nepochybné, že jednostranné ukončenie finančnej podpory cirkvám zo strany štátu (vo vyššie popísanej podobe) bez predchádzajúceho dialógu s nimi by vyvolalo spoločenské kontroverzie, a už len z tohto dôvodu sa žiada hľadať konsenzuálne riešenie. To je však skôr politická rovina, a nás ako právnikov v tomto príspevku zaujíma predovšetkým právna stránka veci: Predstavoval by jednostranný legislatívny krok štátu, ktorým by tento cirkvi finančne „odstrihol“ od svojich zdrojov, právny problém? Zastávame názor, že s ohľadom na položenú otázku sú k dispozícii dve rámcové odpovede (argumentácie):

1. Možno tvrdiť, že načrtnutý krok by narážal na vyššie citované ustanovenie článku 20 ods. 1 predmetných zmlúv a že ukončenie financovania Katolíckej cirkvi bez jej súhlasu by znamenalo porušenie čl. 18 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý upravuje všeobecné podmienky uzatvárania medzinárodných zmlúv a vzťahuje sa aj na Základnú zmluvu (jeho signatármi sú Slovenská republika i Svätá stolica).¹⁰ V zmysle prvej vety čl. 18 Viedenského dohovoru platí, že štát je povinný zdržať sa konania, ktoré by mohlo mariť predmet a účel zmluvy. Argument by teda znel, že otázka finančného zabezpečenia Katolíckej cirkvi patrí medzi podstatné časti predmetu a účelu Základnej zmluvy (keďže ide o jednu zo štyroch kľúčových tém, ku ktorým majú byť v zmysle Základnej zmluvy uzavreté osobitné zmluvy), a že jednostranným aktom zrušenia súčasného *statusu quo*, a to proti vôli Katolíckej cirkvi, teda ukončenia praxe jej štátneho financovania, ktorá je v zásade založená na konsenze štátu a cirkví (keďže k doterajším zmenám právnej úpravy financovania cirkví bolo cirkvám vždy umožnené sa vyjadriť a o danej otázke sa s nimi viedol dialóg), by bola marená časť predmetu a účelu Základnej zmluvy, ktorá súvisí s dosahovaním *konsenzu* medzi štátom a Katolíckou cirkvou

¹⁰ K tomu pozri napríklad: TURČAN, Martin, *K otázke (ne)vyppovedateľnosti Základnej zmluvy so Svätou stolicou*, in: BENÁK, Jaroslav (ed.), *Církev a stát 2014: Sborník příspěvků z konference*, Brno, 2014, s. 23–35.

v otázke jej finančného zabezpečenia. Implicitne by teda bola porušená podstata čl. 20 ods. 1. Obdobne by platilo o Zmluve s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami.

2. Na druhej strane však možno argumentovať aj opačne, a síce, že vzhľadom na aktuálnu neexistenciu zmlúv o finančnom zabezpečení cirkví (či už rímskokatolíckej a gréckokatolíckej cirkvi ako súčastí Katolíckej cirkvi alebo ostatných cirkví), má štát v zásade voľné ruky v rozhodnutí, akým spôsobom bude k ich financovaniu pristupovať, kým sa zmluvy o financovaní neuzatvoria: Znamená snád' skutočnosť, že čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy obsahuje záväzok oboch strán uzatvoriť v budúcnosti zmluvu o finančnom zabezpečení Katolíckej cirkvi to, že doiaľ k uzatvoreniu takejto zmluvy nedôjde, je štát povinný Katolícku cirkev (a následne aj ostatné registrované cirkvi a náboženské spoločnosti) finančne podporovať? Proponent argumentácie č. 1 odpovie kladne,¹¹ zatiaľ čo proponent tejto argumentácie č. 2 odpovie záporne. Aj pri zápornej odpovedi však bude platiť, že zo strany štátu by i v takomto hypotetickom prípade mala ostať zachovaná *zrejma ochota a snaha* dosiahnuť s Katolíckou cirkvou ako aj ostatnými cirkvami a náboženskými spoločnosťami na danej otázke *konsenzus* v podobe uzatvorenia zmluvy o finančnom zabezpečení, nech už v nej bude toto zabezpečenie vymedzené akokoľvek.¹² Dôležité je, že z hľadiska tejto argumentácie by porušenie Základnej zmluvy a Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami nespočívalo v jednostrannom „odstrihnutí“ Katolíckej cirkvi a ostatných cirkví od štátnych financií, ale len v neochote štátu k dialógu a konsenzu, pretože iba k tomu sa štát danými zmluvami v čl. 20 ods. 1 zaviazal.¹³

Ktorá z týchto argumentácií je presvedčivejšia?

Argumentácia č. 2 vychádza z formulácie čl. 20 ods. 1 oboch zmlúv, ktorá neobsahuje žiadnu zmienku o povinnosti štátu akýmkoľvek spôsobom finančne podporovať cirkvi, ale explicitne hovorí len o jeho povinnosti uzavrieť so Svätou

¹¹ Konferencia biskupov Slovenska zastáva názor, že „existujúca zmluva so Svätou Stolicou aj zmluva štátu s cirkvami predpokladá istú finančnú podporu zo strany štátu.“ (Viz <<https://financie.kbs.sk/sekcia/faq>> (25. 8. 2021).

¹² Platí to o to viac, že na zmluvy o finančnom zabezpečení Katolíckej cirkvi i ostatných cirkví a náboženských spoločností sa čaká už zhruba dve desaťročia.

¹³ V prípade Základnej zmluvy možno v danom kontexte osobitne poukázať aj na čl. 26 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ktorý zásadu *pacta sunt servanda* podáva ako povinnosť zmluvnej strany plniť zmluvu *dobromyseľne*.

stolicou a s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami zmluvy, pričom obsah týchto zmlúv o finančnom zabezpečení tu nie je špecifikovaný. Keďže k uzavretiu zmluvy nemožno z povahy veci nikoho nútiť (platí predsa zmluvná sloboda),¹⁴ daný článok vyjadruje vlastne len povinnosť štátu *rokovat'* so Svätou stolicou a s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o danej záležitosti, respektíve povinnosť *usilovať'* o dosiahnutie konsenzu. Alebo povedané inak: Ide o povinnosť prejavíť *snahu o nejakú* dohodu, pričom obsahom tejto dohody môže byť teoreticky čokoľvek (pokojne i dojednanie, že cirkvi sa budú financovať samy), a pre prípad neschopnosti dosiahnuť vzájomný konsenzus napriek vynaloženej snahe, sa jednoducho počíta s tým, že žiadna zmluva sa neuzavrie. Ustanovenie čl. 20 ods. 1 má teda z hľadiska takéhoto chápania v praxi skôr etické než právne dopady.

Argumentácia č. 1 naopak vychádza z interpretácie *účelu* ustanovenia čl. 20 ods. 1 oboch zmlúv a pýta sa, aký význam by mala jeho prítomnosť v zmluvách, pokiaľ by nebolo jeho zmyslom predpokladať aspoň istú finančnú podporu cirkví zo strany štátu. Z hľadiska tohto argumentu nejde v čl. 20 ods. 1 len o to, aby boli uzavreté *nejaké* zmluvy (teda napríklad zmluvy o úplnom zastavení financovania cirkví štátom). Ide o to, uzatvoriť také zmluvy, ktorými sa štát zaviazne cirkvi *aspoň čiastočne finančne podporovať'*. Ak by došlo k uzatvoreniu takých zmlúv, v ktorých by všetky strany súhlasili s úplným finančným odpojením cirkví od štátu, šlo by z hľadiska tohto argumentu o zmenu záväzku (nováciu). Teda o nastolenie právneho stavu, ktorý ide nad rámec toho, čo je predvídané v čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy a v čl. 20 ods. 1 Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami.

Ku ktorej argumentácii sa prikloniť? Domnievame sa, že pri zvážení právne neutrálnym okom sa javí presvedčivejšia interpretácia čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy a rovnakého článku Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, podľa ktorej sa štát implicitne zaväzuje k určitej finančnej podpore cirkví a náboženských spoločností (teda argumentácia č. 1). Domnievame sa totiž, že samotná prítomnosť tohto ustanovenia v zmluvách, ako aj predchádzajúca i následná prax financovania cirkví štátom (čiže pozitívne konanie zmluvných strán

¹⁴ Možno argumentovať, že čl. 20 ods. 1 nepredstavuje skutočnú zmluvu o budúcej zmluve, pri ktorej sa možno domáhať súdneho nahradenia prejavu vôle, pretože tu chýba akékoľvek približné určenie obsahu budúcej zmluvy.

v tejto veci), nasvedčujú, že účelom ustanovenia, ako mu strany rozumeli, mala byť garancia určitej finančnej podpory cirkví a náboženských spoločností štátom. Teda, že všetky zmluvné strany chápali predmetné ustanovenia tak, že s jednostranným „odstrihnutím“ cirkví štátom sa nepočíta.

Tomu navyše nasvedčujú aj formulácie čl. 13, 17 a 21 oboch zmlúv, ktoré sa odvolávajú na čl. 20 a výslovne hovoria o finančnom zabezpečení z *prostriedkov štátneho rozpočtu*. Protiargument môže samozrejme znieť, že v čl. 13, 17 a 21 sa hovorí len o financovaní cirkevných škôl, cirkevných nemocníc a podobných zariadení a tiež o udržiavaní cirkevných kultúrnych pamiatok, nie o financovaní cirkví ako takých, respektíve ich náboženskej činnosti (bohoslužieb, obradov, duchovenských pracovníkov a pod.). Teda, že len vo vzťahu k oblastiam ako je vzdelávanie, zdravotná starostlivosť či ochrana kultúrnych pamiatok (ktoré majú všeobecne prospešnú povahu), sa v zmysle čl. 20 ods. 1, na ktorý odkazujú články 13, 17 a 21, predvída nevyhnutná finančná podpora cirkví zo strany štátu.

Odpoveďou na tento protiargument však môže byť poukaz na skutočnosť, že na štátnu finančnú podporu akýchkoľvek neštátnych škôl, neštátnych nemocníc či neštátnych kultúrnych pamiatok existuje nárok už v zmysle platnej legislatívy, teda aj bez uzavretia osobitných zmlúv o finančnom zabezpečení cirkví. Núka sa preto záver, že účelom čl. 20 ods. 1 Zmlúv je vytvoriť extra režim a naozaj garantovať cirkvám *ako takým* určité finančné zabezpečenie zo strany štátu.

Alebo povedané inak: Nepredpokladá sa, že štát ich nebude vôbec financovať. Z právneho hľadiska sa každopádne zdá namieste prikloniť sa k záveru, že ukončenie finančnej podpory cirkví jednostranným legislatívnym aktom štátu bez predchádzajúcej dohody by predstavovalo porušenie záväzku vyplývajúceho z podstaty čl. 20 ods. 1 oboch zmlúv.

Osobitnou otázkou v tomto kontexte je, akým spôsobom by mohli cirkvi dosiahnuť právnu nápravu takéhoto porušenia. Pokiaľ ide o Svätú stolicu, táto by mala k dispozícii žalobu na Medzinárodný súdny dvor v Haagu. Nie je však jasné, na základe akých právnych obyčají (prípadne iných prameňov medzinárodného práva) by medzinárodný súd posudzoval povinnosť štátu uzavrieť predmetnú zmluvu (teda, akým spôsobom by vymedzil čas potrebný na uzavretie takejto zmluvy o finančnom zabezpečení a najmä jej obsah), alebo či by mohlo dôjsť k nahradeniu prejavu vôle; Viedenský dohovor totiž o takejto situácii mlčí. Z praktického hľadiska sa navyše zdá veľmi nepravdepodobné, že by Svätá stolica k takémuto

kroku pristúpila. Nie je totiž pre ňu typický. S diplomatickou dohrou by však štát musel určite počítať.

Zatiaľ čo Katolícka cirkev by na Slovensku zrejme „prežila“ aj po okamžitom zrušení štátnych príspevkov¹⁵ a je nepravdepodobné, že by Svätá stolica napádala porušenie čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy na medzinárodnom súde, možno si naopak predstaviť, že niektorá z menších registrovaných cirkví, pre ktorú by okamžité finančné „odstrihnutie“ od štátu bolo likvidačné,¹⁶ by zvolila aj súdnu cestu.¹⁷ Čo konkrétne by mohla spraviť?

Pre hľadanie odpovede na túto otázku je namieste určiť, o aký druh zmluvy má pri pomyselnej dohode o finančnom zabezpečení registrovaných cirkví a náboženských spoločností ísť. V tomto kontexte je vhodné zmieniť, že Zmluvu s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami podpisovali za štát traja najvyšší ústavní činitelia (rovnako ako je to pri podpise zákonov) – t. j. prezident, predseda parlamentu a predseda vlády, zatiaľ čo čiastkové dohody, ktoré boli dosiaľ na základe danej zmluvy uzavreté,¹⁸ podpisovali príslušní rezortní ministri (čiže minister školstva a minister obrany).

Dohodu o finančnom zabezpečení registrovaných cirkví a náboženských spoločností by mal teda podľa doterajšej logiky v budúcnosti podpísať minister kultúry (prípadne minister financií). Ponúka sa, že dohody uzavreté na základe danej zmluvy predstavujú *správne (administratívne) dohody*. Nie je to však samozrejme.¹⁹

¹⁵ Ku kánonickoprávnej rovine financovania Katolíckej cirkvi pozri napríklad: ŠŤASTNÍK, Štěpán, *Kanonicke možnosti a praxe financování Katolické cirkve*, in: BENÁK, Jaroslav (ed.), *Církev a stát: Sborník příspěvků z 19. ročníku konference*, Brno, 2013, s. 125–133. Autor tu uzatvára, že „s ohledem na to, že se jedná o problematiku citlivou, nedá se spíše uvažovat o tom, že synalagmatické financování pastorační činnosti cirkve by mohlo v blízké době nahradit jakýkoliv stávající zdroj financování.“ (Tamtiež, s. 133).

¹⁶ A to aj preto, lebo sa reálne stále uplatňuje „všetkými akceptovaná zásada, že čím väčšia je cirkev, tým menší príspevok na jedného člena dostáva.“ Porov. KLÁTIK, Miloš, *Financovanie ECAV na Slovensku*, in: KLÁTIK, Miloš (zost.), *Reformácia a politika: Církev a stát v starostlivosti o různé cíelové skupiny*, Liptovský Mikuláš, 2015, s. 190.

¹⁷ Takúto cestu by, samozrejme, mohli zvoliť i Rímskokatolícka cirkev v Slovenskej republike a Gréckokatolícka cirkev na Slovensku ako vnútroštátne registrované právnické osoby.

¹⁸ Ide o Dohodu medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o náboženskej výchove a vzdelávaní z roku 2004 a Dohodu medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami o výkone pastoračnej služby ich veriacim v ozbrojených silách a ozbrojených zboroch Slovenskej republiky z roku 2005.

¹⁹ Správne dohody totiž majú slúžiť na realizáciu funkcií verejnej správy, respektíve verejného záujmu, čo je kategória, o ktorej možno v prípade cirkví prinajmenšom polemizovať. „Verejnoprávne

Z hľadiska právnej teórie sú síce cirkvi tradične pokladané za súčasť verejnej správy,²⁰ no dnes o tom už existujú i určité pochybnosti. A to napríklad aj preto, že už ani občianske združenia nie sú považované za súčasť verejnej správy (záujmovej samosprávy). Čo okrem uzatvárania manželstva predstavuje vôbec v činnosti registrovaných cirkví a náboženských spoločností verejnoprávny aspekt?

Akým konkrétnym spôsobom by mohla určitá registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť právne postupovať, ak by jej štát finančnú podporu úplne zastavil a, povedzme, ani by nebol ochotný uzavrieť dohodu o finančnom zabezpečení, resp. rokovať o nej? Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy (v tomto prípade ministerstva kultúry) v zmysle štvrtej časti Správneho súdneho poriadku, ktorá sa snáď pri predpokladaní verejnoprávnej povahy daného vzťahu prvoplánovo ponúka, by namieste nebola. Jej podstata totiž spočíva v napádaní nečinnosť orgánu verejnej správy v *administratívnom konaní*, a uzavretie zmluvy nie je *vydaním rozhodnutia*, teda záležitosťou *aplikácie práva*, ale *priamej realizácie práva*.²¹

Žaloba o nahradenie prejavu vôle, ako je to pri zmluvách o budúcej zmluve v zmysle § 50a Občianskeho zákonníka, by tiež neprichádzala do úvahy, keďže zmluva o budúcej zmluve musí obsahovať aspoň podstatné náležitosti budúcej zmluvy (pričom požiadavku na uvedenie aspoň podstatných náležitostí budúcej zmluvy treba nepochybne považovať za všeobecnú právnu zásadu týkajúcu sa tohto druhu zmlúv; teda za zásadu,²² ktorá sa uplatní aj pri verejnoprávných zmluvách

zmluvy [...] sú spravidla uzatvárané v prospech jedného zo subjektov [...], a to vždy subjektu verejnej správy, ktorý je príslušný na danom úseku výkonu verejnej správy, ktorého sa dané úlohy zodpovedajú a ktorý tiež za ich splnenie zodpovedá. Preto po uzatvorení verejnoprávnej zmluvy tento subjekt v danom vzťahu vystupuje už v mocenskom postavení s oprávnením, prípadne možnosťou vynútiť si na druhom zmluvnom subjekte plnenie vyplývajúce z obsahu uzavretej zmluvy.“ Porov. VRABKO, Marián a kol., *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*, Bratislava, 2012, s. 207.

²⁰ PRUSÁK, Jozef, *Teória práva*, Bratislava, 2001, s. 85. Zdá sa, že za súčasť verejnej správy pokladá cirkvi napríklad i Ladislav Hrtánek. Porov. HRTÁNEK, Ladislav, *Autonómia cirkvi v rámci verejnej správy a správneho práva*, in: BENÁK, Jaroslav (ed.), *Cirkev a štát 2014: Sborník príspevků z konferencie*, Brno, 2014, s. 36–48.

²¹ PRUSÁK, Jozef, *Teória práva*, Bratislava, 2001, s. 265 a n.; FÁBRY, Branislav, KASINEC, Rudolf, TURČAN, Martin, *Teória práva*, Bratislava, 2019, s. 173.

²² I keď v obchodnom práve je u nás táto zásada istým spôsobom prelomená. V porovnaní s ustanovením § 50a Občianskeho zákonníka sú ustanovenia § 290 a nasl. Obchodného zákonníka relatívne menej striktné a vynútenie splnenia povinnosti uzatvoriť budúcu zmluvu v tomto právnom režime je zjavne jednoduchšie, keďže sa vyžaduje iba písomná forma dohody obsahujúca záväzok uzatvoriť budúcu zmluvu s predmetom plnenia, ktorý je určený aspoň všeobecným spôsobom, pričom

o budúcej zmluve na peňažné plnenie). Článok 20 ods. 1 takúto povahu nemá a obsah budúcej zmluvy ani len približne nešpecifikuje.

Vzhľadom na veľmi problematickú vymožitelnosť splnenia povinnosti uzatvoriť dohody o finančnom zabezpečení so štátom, avšak s ohľadom na záväzok Slovenskej republiky spočívajúci v proklamácii uzatvoriť dohodu o finančnom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností, zastávame názor, že do úvahy by ako nástroj vymoženia predmetného záväzku prichádzala žaloba o náhradu škody. Ani právny režim uplatnenia nároku na náhradu škody však nie je úplne jednoznačný. Nie je totiž jasné, či v prípade nesplnenia povinnosti uzatvoriť dohody o finančnom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností, ide o porušenie povinnosti v rovine práva verejného alebo v rovine práva súkromného.

Napriek skutočnosti, že uzatvorenie zmlúv o finančnom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností vyplýva jednak z medzinárodnej zmluvy a jednak z normatívnej zmluvy uzatvorenej podľa § 4 ods. 5 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, a teda tieto zmluvy majú určitý verejnoprávny základ, z hľadiska ich obsahu už nie je celkom možné tento verejnoprávny prvok identifikovať, keďže finančné zabezpečenie cirkví či náboženských spoločností nesmeruje nevyhnutne (a zrejme ani vo väčšom rozsahu) k plneniu úloh subjektov verejnej správy, ani k realizácii potrieb subjektov verejnej správy. Ak by sme, každopádne, danú zmluvu či vzťah posudzovali ako verejnoprávne, mal by sa nárok na náhradu škody uplatniť podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci. O dôvodnosti tohto postupu však možno mať, vzhľadom na vyššie uvedené, pochybnosti.

Ak finančný vzťah medzi štátom a cirkvou v skutočnosti nie je verejnoprávny, ale súkromnoprávny (ako je to analogicky vo vzťahu medzi obcou a ňou zriadeným občianskym združením alebo športovým klubom, ktorých činnosť dotuje), potom by bolo potrebné žalovať náhradu škody podľa všeobecných ustanovení Občianskeho zákonníka o náhrade škody. Vzhľadom na polemickú povahu skutočnosti, či ide o verejnoprávny alebo súkromnoprávny vzťah by bolo pragmatické podať alternatívnu žalobu, ktorá by pokrývala obe tieto skutočnosti, pričom súd by si jednu z nich vybral. Súd nie je viazaný právnym posúdením veci zo strany žalobcu,

zaviazaná strana je povinná uzavrieť zmluvu bez zbytočného odkladu po tom, čo ju na to vyzvala oprávnená strana v súlade so zmluvou o uzavretí budúcej zmluvy. Režim Obchodného zákonníka sa však na Zmluvu s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, samozrejme, nepoužije.

avšak nedodržanie postupu pri uplatnení nároku podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci (v prípade, že by súd považoval predmetný nárok na náhradu škody za nárok spadajúci do jeho regulačnej vecnej pôsobnosti) by viedlo k strate sporu.

Pokiaľ ide o otázku samotného vyčíslenia škody, ktorej náhradu by daná registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť mohla od štátu požadovať, domnievame sa, že jediným meradlom pre približné určenie jej výšky by bola doterajšia prax financovania cirkví štátom v príslušných sumách za jednotlivé roky. Výška škody by sa teda stanovila na základe dovtedajšieho *statusu quo*, ktorý je tak štátom ako aj cirkvami a náboženskými spoločnosťami akceptovaný a vytvára preto aj určitý základ pre prípadný obsah dohôd o finančnom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností.

4. Záver

Hoci čl. 20 ods. 1 Základnej zmluvy ani čl. 20 ods. 1 Zmluvy s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami explicitne nestanovuje povinnosť štátu uzavrieť s cirkvami také zmluvy, ktorými ich bude finančne podporovať, z povahy veci ako aj zo zmluvného a praktického kontextu vyplýva že takýto zmysel predmetného ustanovenia bol v oboch zmluvách všetkými zmluvnými stranami zamýšľaný. Znamená to, že Slovenská republika je viazaná k určitej finančnej podpore cirkví a náboženských spoločností a prípadný záujem o dosiahnutie zastavenia ich financovania môže realizovať len konsenzuálnou cestou. Ak by štát tento svoj záväzok porušil, registrované cirkvi a náboženské spoločnosti by sa mohli domáhať nápravy súdnou cestou, a to konkrétne žalobou o náhradu škody.

Resumé

Príspevok sa zaoberá otázkou právnej (ne)možnosti úplného zastavenia financovania cirkví štátom (t. j. zastavenia príspevkov na platy duchovných, chod bohoslužieb a administratívy cirkví), na základe pomyselného jednostranného rozhodnutia štátu. Autori analyzujú daný problém s ohľadom na existujúce zmluvné záväzky Slovenskej republiky voči Svätej stolici a registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Rozoberajú a zvažujú možné argumenty a dospievajú k záveru, že takéto jednostranné zastavenie financovania cirkví právne možné nie je. Všímajú si tiež právne cesty, ktoré by mohli cirkvi a náboženské spoločnosti podniknúť v prípade jej uskutočnenia.

Summary

On Problem of the End of State Funding of Churches

The paper deals with the issue of the legal (im)possibility of ending of the financing of churches by the Slovak Republic (i. e., ending of the funding for the salaries of the clergy, the course of worship services, and the administration of churches), based on the state's hypothetical unilateral decision. The authors analyze the issue in the context of the existing treaties of the Slovak Republic with the Holy See and with registered churches and religious societies. They discuss and consider possible arguments and conclude that such a unilateral step is not legally possible. They also note the legal paths that churches and religious societies could take if such a step was to take place.

Kľúčové slová: cirkev, náboženská spoločnosť, Svätá stolica, Základná zmluva, Zmluva s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami, financovanie cirkví

Keywords: Church, religious society, Holy See, Basic Treaty, Treaty with Registered Churches and Religious Societies, financial support of churches

Autori

Martin Turčan pôsobí ako docent na Katedre teórie práva a filozofie práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Dlhodobou sa venuje otázkam vzťahu práva, morálky a náboženstva, aktuálne najmä otázkam ľudských práv. Zaujíma sa tiež o otázky právnej hermeneutiky. Podieľa sa na výučbe teórie práva, právnej interpretácie, čiastočne tiež cirkevného práva. Okrem právnického vzdelania na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave získal vzdelanie v oblasti teológie na Evanjelickej bohosloveckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave a čiastočne tiež na Adventistickom teologickom inštitúte v ČR. Za sebou má niekoľkoročnú skúsenosť práce pastora pre vysokoškolských študentov. Pre bakalársky stupeň štúdia práva otvoril pred niekoľkými rokmi vyučovací predmet Právo a vplyv judeo-kresťanskej tradície, ktorému sa venuje dodnes.

Michal Mrva pôsobí ako docent na Katedre teórie práva a filozofie práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a tiež ako advokát so sídlom v Bratislave. Podieľa sa na výučbe teórie práva a právnej interpretácie. Okrem právnického vzdelania na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave a na Fakulte ekonómie a práva Univerzity v Luxemburgu vyštudoval tiež politológiu na Filozofickej fakulte Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave a na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave.

Jeho vedecké zameranie pokrýva najmä oblasti realizácie, výkladu a aplikácie práva ako aj štátnej suverenity, teórie demokracie a aktuálne i vzťahu štátu a cirkví. Je autorom viacerých publikačných výstupov.

Authors

Martin Turčan is Associate Professor at the Department of Theory of Law and Philosophy of Law, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava. He has been dealing with issues of the relationship between law, morality, and religion, most recently with issues of human rights. He is also interested in issues of legal hermeneutics. He participates in the teaching of the theory of law, legal interpretation, and partly also religion law. In addition to his legal education at the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, he studied theology at the Evangelical Lutheran Theological Faculty, Comenius University in Bratislava, and partially also at the Adventist Theological Institute in the Czech Republic. He has several years of experience as a pastor for university students. A few years ago, he opened the subject Law and the Influence of the Judeo-Christian Tradition for bachelor's degree students of law, which he still teaches today.

Michal Mrva is Associate Professor at the Department of Theory of Law and Philosophy of Law, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, and also an attorney-at-law based in Bratislava. He participates in the teaching of the theory of law and legal interpretation. In addition to his legal education at the Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, and at the Faculty of Economics and Law, University of Luxembourg, he also studied political science at the Faculty of Arts, University of St. Cyril and Methodius in Trnava, and at the Faculty of Arts, Comenius University in Bratislava. His scientific focus covers in particular the areas of legal relations, interpretation and application of law as well as state sovereignty, theories of democracy, and contemporarily also the relationship between the state and the church. He has published a number of scholarly papers.

Kontakt

doc. JUDr. Mgr. Martin Turčan, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra teórie práva a filozofie práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovakia

e-mail: martin.turcan@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Mgr. Michal Mrva, PhD., LL.M.

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra teórie práva a filozofie práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovakia

e-mail: michal.mrva@flaw.uniba.sk