

USSvPrN

Svoboda projevu náboženství nebo víry

USSpCNZ

Správa církevních a náboženských záležitosti

Pl. ÚS 6/02

> Česká republika je založena na principu laického státu. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") je totiž stát založen na demokratických hodnotách a "nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání." Je zřejmé, že Česká republika musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, tzn. především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů. Z citovaného článku vyplývá, že stát musí být oddělen od konkrétních náboženských vyznání.

Zásada náboženského pluralismu a tolerance je dále provedena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny. Čl. 15 odst. 1 Listiny stanoví, že svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena a že každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání. Podle čl. 16 Listiny každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu (odst. 1). 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 (odst. 2). Výkon těchto práv 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 (odst. 4). Jak již Ústavní soud vyslovil v minulosti, na rozdíl od svobody svědomí a náboženského vyznání, u níž Listina výslovně nestanoví žádné podmínky pro její omezení, lze svobodu výkonu náboženství nebo víry omezit zákonem z uvedených důvodů. Jde zde však přitom o možnost omezení výkonu těchto práv, nikoliv jejich úpravu státem (usnesení z 8.10.1998 sp. zn. IV. ÚS 171/97, Ústavní soud : Sbírka nálezů a usnesení, sv. 12, str. 457 a násl.).

Z toho je zřejmé, že náboženskou svobodu lze zásadně vymezit především jako forum internum (čl. 15 odst. 1 Listiny), tzn. jako svobodu každého vyznávat určité náboženství a víru, do níž není možno ze strany třetích osob a zejména veřejné moci zasahovat. Jde o tzv. status negativus, resp. libertatis (G. Jellinek), charakteristického vymezením svobodného prostoru jedince, do něhož veřejná moc nemůže vstupovat. Zároveň však je zřejmé, že omezení náboženské svobody na forum internum je nepostačující, neboť již pojmovým znakem náboženské svobody je právo každého projevovat svoje náboženské vyznání navenek, přirozeně při respektování omezujících kautel stanovených v čl. 16 odst. 4 Listiny .

Z toho, co bylo uvedeno, rovněž přímo vyplývá zásada autonomie církví a náboženských společností spočívající především v tom, že stát do činnosti církví a náboženských společností nesmí zasahovat a pokud se aktivita církví omezí na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není principiálně možno tato opatření přezkoumávat před státními soudy.

Ústavní soud konstatuje, že náboženská svoboda není zaručena pouze na úrovni vnitrostátního práva (tedy především citovaných ustanovení Listiny), nýbrž je rovněž předmětem ochrany mezinárodněprávní (např. čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Z uvedeného principu především vyplývá, že Ústavní soud musí vycházet z té vnitrostátní či mezinárodněprávní úpravy, která poskytuje vyšší standard ochrany základních práv a svobod. Jestliže v daném případě zaručuje vnitrostátní úprava obsažená v Listině vyšší ochranu práv než jak je upravují uvedená ustanovení mezinárodních smluv, již z tohoto důvodu musí být aplikována přednostně. <

Ústavní soud

rozhodl v plénu, ve věci návrhu skupiny 21 senátorů na zrušení zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), nebo na zrušení některých ustanovení tohoto zákona, takto:

I. Ustanovení § 6 odst. 2, § 21 odst. 1 písm. b), § 27 odst. 5 věty druhé v části "a dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti" a § 28 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a o postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), se dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů zrušují.

II. V ostatních částech se návrh zamítá.

Odůvodnění

I.

Ústavní soud obdržel dne 13. 2. 2002 návrh skupiny 21 senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech) - (dále jen "zákon č. 3/2002 Sb."). Pokud by Ústavní soud tomuto návrhu nevyhověl, navrhuje skupina senátorů zrušení některých ustanovení zákona č. 3/2002 Sb., a to buď ustanovení § 6 odst. 1 a 2, § 11, § 16, § 20, § 21, § 22 odst. 1 písm. d), § 26, § 27 odst. 4 a 5, § 28 odst. 4 a 5 a § 29 v části "a Rejstříku církevních právnických osob" (tzv. zrušení v širším rozsahu), nebo - případně i bez odkladu vykonatelnosti zrušujícího výroku - ustanovení § 6 odst. 1, § 6 odst. 2 v části "za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry jako právnické osoby", § 11 odst. 1 písm. b) a c), § 16 odst. 2 až 5, § 20 odst. 1 písm. f), § 21 odst. 1 písm. a) a b), § 22 odst. 1 písm. d), § 26 odst. 1 písm. b) až d), § 26 odst. 2, 4 a 5, § 27 odst. 4 a 5, § 28 odst. 4 a 5 a § 29 v části "a Rejstříku církevních právnických osob" (tzv. zrušení v užším rozsahu). Navrhovatelé mají za to, že napadený zákon jako celek, případně jeho jednotlivá ustanovení, jak byla uvedena, odporují ustanovení čl. 4 odst. 4, čl. 15 a čl. 16 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt"), čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva") a čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava").

Úvodem navrhovatelé poukazují na to, že zákon č. 3/2002 Sb. oproti dosavadní právní úpravě snižuje standard ochrany svobody náboženského vyznání a vnáší do soukromé sféry občanů nadbytečnou státní ingerenci. Již ve fázi přípravy návrhu zákona se vyskytla řada výhrad ze strany politických i církevních subjektů a ani přijetí zákona v legislativním procesu neproběhlo hladce, neboť byl zamítnut Senátem a po jeho opakovaném přijetí Poslaneckou sněmovnou jej tomuto

orgánu vrátil prezident republiky. Napadený zákon v § 4 odst. 3 nepřesně parafrázuje čl. 16 odst. 1 Listiny , odkaz na Listinu uvádí i v poznámce pod čarou a neposkytuje žádné *vacatio legis*, ačkoliv značně mění povinnosti a oprávnění státní správy, jakož i právní status řady subjektů. Touto změnou navíc dochází k přerušení právní kontinuity, což může mít pro tyto subjekty nepříznivé důsledky.

Navrhovatelé ve svém návrhu vycházejí z toho, že podle čl. 15 a 16 Listiny stát nemůže omezovat svobodu náboženského vyznání a zasahovat do ní, pokud její výkon neohrožuje práva druhých, nýbrž ji musí pouze chránit, což představuje typický příklad koncepce *statutu negativu*, kdy stát nemusí realizací těchto práv aktivní činností napomáhat, nesmí však do ní zasahovat. Z toho vyplývá, že právní nároky na církev a náboženské společnosti (dále také jen "církev") může stát v zásadě klást jen tehdy, jestliže zároveň církev a náboženské společnosti od státu něco dostávají. Z tohoto pojetí však napadený zákon ne zcela vychází, protože nerespektuje svébytné postavení církví, jež je odchylné od jiných právnických osob soukromého práva, a to s ohledem na historické důvody a celospolečenský význam církví a náboženských společností, jejichž činnost nelze redukovat na jednání spojené s vyznáváním určité víry, protože tyto instituce plní řadu dalších úkolů, které jsou ve svých důsledcích nezadatelné a nenahraditelné z hlediska státu a společnosti, a to i té její části stojící mimo ně. Proto by podle navrhovatelů stát měl církvím a náboženským společnostem přiznávat určité privilegované postavení, což však nečiní a naopak je oproti ostatním právnickým osobám znevýhodňuje. Efektivní činnost církví a náboženských společností vyžaduje různorodé organizační formy, což pojetí neformálních sdružení vyznávajících společnou víru nesplňuje. Podle názoru navrhovatelů by tyto instituce měly mít právo vytvářet různé organizace s právní subjektivitou, jak vyplývá z čl. 16 odst. 2 Listiny , podle kterého si církev a náboženské společnosti mohou zřízovat církevní instituce, které církevní právo vybavuje právní subjektivitou podle svých pravidel a nikoliv podle pravidel státních států. Stát nemůže stanovovat, kdy vzniká právní subjektivita církví nebo které církevní instituce mohou mít právní subjektivitu udělenou jim církevními a náboženskými společnostmi a které nikoliv. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb . však výslovně stanoví, že se církevní právnické osoby stávají právnickou osobou registrací podle tohoto zákona (nebo obdobně podle § 28 zákona č. 3/2002 Sb. fikcí, že byly zaregistrovány). I když se hovoří o evidenci těchto právnických osob, ve skutečnosti se provádí jejich registrace, neboť se zavádí rejstřík církevních právnických osob. A už vůbec nelze podle navrhovatelů připustit, aby stát tyto právnické osoby mohl zbavovat právní subjektivity, jak umožňuje § 26 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. Rovněž nelze souhlasit s pravomocí našeho státu udělovat i v zahraničí řádně vzniklým církvím právní subjektivitu, protože tato úprava je mnohem přísnější než úprava podnikání zahraničních podnikatelů na území České republiky. To pak ve svém důsledku vede k porušení čl. 16 odst. 2 Listiny , neboť zákon podmiňuje vznik církevních právnických osob rozhodnutím státního orgánu, tedy omezuje zmíněnou svobodu daleko nad ústavně přípustný rámeček.

Skupina senátorů dále argumentuje tím, že z dikce a smyslu čl. 16 Listiny je patrné, že svobodu církve a náboženské společnosti vytvářet církevní instituce nelze redukovat jen na zakládání institucí, které nedisponují právní subjektivitou, nýbrž se vztahuje na instituce nadané působností k právním úkonům, což vyplývá z poslání těchto institucí, jejichž význam je neporovnatelný s významem běžných soukromoprávních sdružení. Vzhledem k této skutečnosti je zarážející srovnání zákona č. 3/2002 Sb. se zákonem č. 83/1990 Sb. , o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, který občanským sdružením - na rozdíl od církví a církevních společností - umožňuje, aby zřizovala tzv. organizační jednotky jako vedlejší právnické osoby, jež disponují vlastní právní subjektivitou, i když závislou na právní existenci spolku. Ačkoliv čl. 16 odst. 4 Listiny umožňuje omezit církev a církevní společnosti při vytváření církevních institucí, zákon č. 3/2002 Sb. z ústavních kautel v tomto článku uvedených nevychází, neboť pokud by právní vznik církevních institucí nepodléhal evidenci (registraci), nemohla by tím být ohrožena ochrana veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých. Z tohoto důvodu napadená úprava je porušením zákazu svévole ze strany veřejné moci. Není tím respektován princip sebeomezení státu při zásazích do svobody vyznání, podle kterého musí být při omezení základních práv a svobod šetřena jejich podstata a smysl a omezení nemohou být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny).

Navrhovatelé rovněž napadají § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. , který omezuje církev a církevní společnosti zakládat církevní právnické osoby jen za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry, protože se touto úpravou nepamatuje na celou řadu činností, jako je činnost charitativní, humanitární, zdravotnická, atd., které tyto právnické osoby dosud vykonávaly. Omezením rozsahu jejich činnosti se církev v podstatě vyřazuje ze společnosti. Za protiústavní považuje skupina senátorů i právní úpravu obsaženou v § 26 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. , podle níž má za závazky "církevní právnické osoby" ručit církev nebo náboženská společnost, která jí navrhla k evidenci, neboť výrazně znevýhodňuje vytváření těchto osob oproti zřizování právnických osob podle obchodního zákoníku , jakož i zřizování odvozených právnických osob občanských sdružení.

Navrhovatelé dále poukazují na § 27 odst. 4 a 5 zákona č.3/2002 Sb. , jenž omezuje autonomii církve a náboženské společnosti, garantovanou čl. 16 odst. 2 Listiny . Kromě toho je toto ustanovení vnitřně rozporné, neboť podle § 27 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. církev a

náboženské společnosti mohou podnikat, avšak zároveň se tímto ustanovením podnikání zamezuje, neboť stanoví, že dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti. Veškerý odepisovaný investiční majetek je 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, když veškerý zisk je nucena používat k naplnění svých cílů a nikoliv tedy k dalšímu podnikání.

Konečně skupina senátorů považuje za protiústavní i právní úpravu § 11 zákona č. 3/2002 Sb., který podmiňuje přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv církvi a náboženské společnosti tím, že musí řádně plnit závazky vůči státu a třetím osobám a zveřejňuje výroční zprávy, což fakticky zavádí státní dohled nad soukromým financováním církve a náboženské společnosti, a to i v době, kdy nedostávají žádné státní příspěvky. Pokud jde o § 21 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 3/2002 Sb., který stanovuje podmínky zrušení tohoto oprávnění, jestliže církev závažným způsobem nebo opakovaně porušují závazky vůči státu či jiným osobám nebo pokud nezveřejňují každoročně výroční zprávu, navrhovatelé takovou úpravu považují za porušení principu přiměřenosti, a to proto, že kvůli finančním dluhům stát sice může omezit financování církve a náboženské společnosti, nemůže však zakazovat výkon dalších práv (např. vyučovat náboženství, uzavírat sňatky) či zrušit jejich právní subjektivitu. Kromě toho uvedená úprava zakládá možnost libovůle v rozhodování příslušného orgánu, neboť k zahájení řízení v těchto věcech postačuje tvrzení správního orgánu o existenci nějakých závazků, aniž by došlo např. k jejich pravomocnému přiznání soudem. Tato úprava diskriminuje církev a církevní společnosti oproti podnikatelským subjektům a občanským sdružením. Obdobné platí i pro ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) zákona č. 3/2002 Sb., podle něhož zahájí ministerstvo řízení o zrušení registrace, pokud nebyly po dobu delší než 2 roky ustanoveny orgány nebo těmto orgánům skončilo funkční období a nedošlo k ustavení nových, protože obchodní nebo občanský zákoník pro takovéto porušení žádnou sankci nepředpokládá. Na základě uvedených důvodů skupina senátorů navrhuje zrušení celého zákona č. 3/2002 Sb., a to vzhledem k jeho celkové koncepci omezující práva garantovaná nadzákonnými normami a snižující standard ochrany náboženské svobody proti předchozí úpravě. Pokud by Ústavní soud tomuto návrhu nevyhověl, skupina senátorů navrhuje zrušení inkriminovaných ustanovení zákona č. 3/2002 Sb.

II.

Ústavní soud shledal, že podaný návrh splňuje všechny zákonné procesní náležitosti a předpoklady, a nic nebrání projednání a rozhodnutí věci samé. Proto podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon č. 182/1993 Sb.") vyzval účastníky řízení - Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky - aby se k tomuto návrhu vyjádřili.

Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy ve svém vyjádření uvedla, že jak lze dovodit z čl. 9 Úmluvy, čl. 15 odst. 1 a čl. 16 Listiny, stát nemůže jakkoliv zasahovat do vnitřního přesvědčení a náboženského vyznání jednotlivce. Stát však může zákonným způsobem zasáhnout do projevu (tj. vnější formy) tohoto přesvědčení či vyznání, pokud je prováděn v předepsané formě, tj. bohoslužby, vyučování, provádění náboženských úkonů a zachování obřadů. Forma je vymezena taxativně a žádná jiná, jako např. podnikání, charitativní činnost, zdravotnická činnost, však nemá se svobodou přesvědčení a náboženského vyznání nic společného. V rámci nezasahování a ochrany uvedené svobody je navíc stát povinen mimo jiné chránit práva a svobody jiných. Z důvodu ochrany vlastnického práva či práv z něho odvozených u subjektu, který vstupuje do soukromoprávního vztahu, má mít takový subjekt možnost vědět, na základě čeho a jak právnická osoba vznikla, jakou má způsobilost nabývat práva a povinnosti a od kdy má tuto způsobilost, jaký je její název, kde má sídlo a kdo je oprávněn za právnickou osobu jednat. K tomu může dojít v případech právnických osob, pokud jsou zákonnou formou registrovány. Lze tedy říci, že požadavek registrace v ničem neomezuje veškerá práva spojená se svobodou přesvědčení a náboženského vyznání, neboť je třeba rozlišovat hranici mezi veřejným zájmem a sférou soukromoprávních vztahů. V této souvislosti poukazuje na rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ze dne 2. 4. 1990 v obdobné věci (stížnost č. 13712/88 Serbisches-Griechisch-Orientalische Kirchengemeinde zum Heiligen Sava ve Vídni proti Rakousku).

K jednotlivým námitkám pak Poslanecká sněmovna uvedla, že nelze obecně konstatovat, že napadený zákon stanovuje přísnější úpravu než zákon předchozí, protože v řadě bodů tomu tak není. Především však měřítkem pro srovnání může být pouze ústavní pořádek, příp. mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, a nikoliv dřívější zákon. Tvrzení o privilegovaném postavení církví či dokonce dovozování takového ústavního principu neodpovídá stavu de lege lata, přičemž je nelze prosazovat cestou orgánu soudní kontroly ústavnosti. Není rovněž vyloučeno, že by takovéto postavení církví nebylo v souladu s ústavním pořádkem, zejména s čl. 2 odst. 1 Listiny.

K námitce, že je v rozporu s čl. 16 odst. 2 Listiny, pokud zákon dává právo vybavovat církevní instituce právní subjektivitou, podle Poslanecké sněmovny jde o nepochopení vztahu českého právního řádu k právním předpisům jednotlivých církví. Toto ustanovení není recepční normou, na jejímž základě se právní řády církví stávají autonomní součástí právního řádu českého. Církevní právní řády představují pouze interní předpisy církví, které jsou z hlediska českého právního řádu pouze právními skutečnostmi, které jsou jím respektovány v rozsahu s ním samotným slučitelným. Z čl. 16 odst. 2 Listiny také vyplývá, že je zaměřen na interní aktivity církví a

náboženských společností, nikoliv na aktivity zaměřené vně církví. Naopak z něho nelze dovozovat, že by stát propůjčoval církvím a jejich institucím bezprostředně postavení právnických osob. V souvislosti s tím Poslanecká sněmovna zdůraznila, že orgány státu neměly a nemají při nabývání postavení právnických osob sui generis žádnou pravomoc volného uvážení, jedná se o režim registrační a nikoliv povolovací. Zákon č. 3/2002 Sb. vykazuje účinky pouze v rámci českého právního řádu, nijak se netýká právní subjektivity církví podle církevních předpisů, včetně právního řádu katolické církve jako subjektu mezinárodního práva sui generis, či podle právních řádů cizích států. Důvodem, proč české právo stanovuje podmínky, je zaručení minima ochrany ostatních účastníků soukromoprávních majetkových vztahů. Z tohoto důvodu nemohou církev samy vybavovat své instituce právní subjektivitou v právním řádu státu, nýbrž to musí učinit pouze právní řád. I když je myslitelný jiný model právní úpravy, např. přiznání statutu veřejnoprávní korporace církvím či recepce církevních norem do českého právního řádu, je věcí zákonodárce jaký způsob úpravy zvolí.

Uvádějí-li navrhovatelé, že zákon č. 3/2002 Sb. znemožňuje církvím a církevním institucím provozovat zdravotnická zařízení a zařízení sociálních služeb, není tomu tak, neboť práva tohoto druhu zákon vůbec neupravuje. Církev a církevní instituce, které získaly postavení právnických osob, jsou považovány za korporace soukromoprávní, pro něž platí zásada "dovoleno je vše, co není zakázáno", a tak mohou uvedené činnosti realizovat za stejných podmínek, jak jsou oprávněny jiné subjekty. Kromě toho výčet činností registrovaných církví je podle § 6 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb. pouze demonstrativní.

Pokud jde o omezení či znemožnění podnikatelské činnosti církví a církevních institucí, ustanovení § 27 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. je rovněž demonstrativní, a tak církev mohou mít i příjmy, které tam nejsou uvedeny. Ustanovení § 27 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. sice stanovuje, že zisk z podnikání či jiné výtěžné činnosti může být použit k naplnění cílů činnosti církve, což však neznamená, že jej nelze použít k dalšímu podnikání, ale je třeba, aby takto získané investice byly použity k naplňování cílů činnosti církve. Ve vztahu k námitce, že zákon č. 3/2002 Sb. nepřímo - prostřednictvím § 11 a § 21 odst. 1 písm a) a b) - zavádí státní dohled nad financováním církví, Poslanecká sněmovna uvádí, že citovaná ustanovení se týkají přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, tj. k přiznání privilegovaného postavení vůči ostatním církvím a na úkor státu, čemuž odpovídají zvýšené požadavky kladené na přiznání takového statutu.

Poslanecká sněmovna dále uvádí, že čl. 18 Paktu a čl. 9 Úmluvy pojmají náboženskou svobodu jako právo individuální, a proto není důvodu namítat jejich rozpor se zákonem č. 3/2002 Sb. tam, kde tento zákon upravuje práva církví jako kolektivních entit. Kromě toho dnem účinnosti ústavního zákona č. 395/2002 Sb. má být rozpor mezinárodní smlouvy se zákonem napříště řešen pouze překážkou aplikace zákona, nikoliv právním důvodem pro jeho zrušení. Na okraj tento účastník řízení připouje, že návrhem je napadán i zákon č. 218/1949 Sb. , o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, ve znění pozdějších předpisů, avšak tento zákon není navržen ke zrušení, a ani není uvedeno, v čem jeho protiústavnost spočívá. Dále pokud se poukazuje na to, že odkaz na Listinu se nachází v poznámce pod čarou zákona č. 3/2002 Sb. , nemá tato poznámka normativní charakter a jejím smyslem je zpřehlednění právního řádu. Pokud jde o namítanou nepřesnost citace textu čl. 16 odst. 2 Listiny v § 4 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb. , jedná se pouze o uvedení zjevné skutečnosti, jež vyplývá z logiky věci.

Závěrem Poslanecká sněmovna upozorňuje na to, že v případě zrušení zákona jako celku by opětovně začaly platit zrušené zákony č. 308/1991 Sb. o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, a č. 161/1992 Sb. , o registraci církví a náboženských společností, čímž by došlo k diskontinuitě v registraci církví. V případě vyhovění některému z návrhů na zrušení dílčích ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. , by byl tento zákon deformován až na hranici použitelnosti, což by znamenalo rozpor s principem právního státu.

Senát se k návrhu skupiny senátorů vyjádřil prostřednictvím svého předsedy. Uvedl, že při projednávání zákona ve výborech, byla předmětná právní úprava kritizována zejména ze strany církví a náboženských společností. Zástupci tzv. tradičních církví zastávali názor, že dochází k omezení úrovně ochrany svobody náboženského vyznání a práva rozhodovat o svých vnitřních záležitostech ve vztahu k ustanovování a rušení svých orgánů, a že se zaváděním administrativních opatření a kontrol dostávají církev do role organizací podřízených státu. Hlavní výhrady pak směřovaly proti úpravě tzv. církevních právnických osob, pokud jde o jejich činnost v oblasti sociální a charitativní, a úpravě podnikatelské činnosti církví. Představitelé tzv. menších církví pak poukazovali na omezení možnosti získání zvláštních práv podle § 7 zákona č. 3/2002 Sb. Tyto názory byly uplatňovány i ze strany některých senátorů. Proti uvedeným námitkám bylo předkladateli zákona argumentováno, že zákonem je plně zachována výlučná působnost církví a náboženských společností a zaručena svoboda náboženského vyznání, že zákon řeší úpravu týkající se právní subjektivity církví a jimi zřizovaných subjektů formou registrace církví a náboženských společností, příp. evidence církevních právnických osob v příslušných rejstřících, v zájmu zajištění právní jistoty třetích osob a že výkon zvláštních práv, kdy církev vstupují do veřejné sféry, může být přiznán po určité době po registraci a po splnění stanovených podmínek. Zástupci předkladatele dále poukazovali na to, že zákonná úprava se nedotýká práv a povinností, které mají nebo mohou získat církev na základě splnění podmínek podle zvláštních zákonů, podle nichž

stanovené podmínky platí pro všechny právnické či fyzické osoby. Vzhledem k tomu, že při projednávání napadeného zákona v Senátu bylo shledáno, že s ním nesouhlasí řada významných subjektů, jimž je předmětná právní úprava adresována, a že dosavadní úprava je vhodnější, převážil názor, aby byl návrh zákona zamítnut.

Senát závěrem poukazuje na to, že v případě zrušení zákona Ústavním soudem by bylo nezbytné poskytnout dostatečný čas pro přijetí nové zákonné úpravy, neboť by nebylo např. patrné, které církve či náboženské společnosti jsou registrovány, přičemž z tohoto institutu vychází řada zvláštních zákonů. Obdobná situace by nastala v případě zrušení pouze některých napadených ustanovení bez ohledu na to, zda by šlo o užší či širší variantu, neboť vzhledem k úzké provázanosti jednotlivých ustanovení by se stal zákon nefunkčním a stěžejí aplikovatelným.

Ústavní soud si vyžádal také stanovisko Ministerstva kultury. Tento státní orgán poukázal na princip svrchovanosti a suverenity státu ve vztahu k církvím a náboženských společnostem, z něhož vyplývá, že vnitřní předpis těchto institucí nemůže konkurovat právnímu řádu státu. Demokratickým základem státu, příp. zásadě rovnosti a právního státu, by se přičila privilegia udělená některým církvím, jež nepředstavují ani většinu obyvatelstva a ostatně ani hledisko většiny neospravedlňuje k udělení těchto privilegií. Ministerstvo kultury v návaznosti na to upozorňuje na zásadní rozdíl mezi ochranou individuálních práv a svobod zakotvených v čl. 15 a 16 Listiny a úpravou církví a náboženských společností na základě zákona č. 3/2002 Sb. Navíc zásahy, resp. kontrola státu nad církvemi na základě tohoto zákona je na podstatně nižší úrovni, než je tomu v jiných státech západní Evropy.

Spatřují-li navrhovatelé ohrožení svobody náboženské víry v omezení různých aktivit církevních institucí, přičemž srovnávají úpravu církví s postavením zahraničních podnikatelských subjektů, podle Ministerstva kultury zákonodárce nehledí na církve jako na podnikatelské subjekty pro rozdíl v jejich činnostech, a proto je odlišný přístup legitimní. Dále navrhovatelé vycházejí z chybného chápání pojmu právnická osoba, když ztotožňují vznik církve s jejím vznikem jako právnické osoby; přitom vycházejí z představy, že existence církve, jejího orgánu či instituce je závislá na tom, má-li postavení právnické osoby. Tomu tak není a vznik církve, její náboženská činnost a vnitřní organizace nepodléhají státní moci, jak vyplývá z § 4 zákona č. 3/2002 Sb. Oproti tomu právní subjektivita je institutem soukromého práva majetkového, jež určitému společenskému útvaru umožňuje svým jménem nabývat práv a povinností. Přiznání právní subjektivity, které je ve vztahu k církvím maximálně vstřícné, se kromě toho netýká pouze takového subjektu, ale všech účastníků soukromoprávních vztahů, jimž právní úprava musí zaručit minimum právní ochrany, např. podle čl. 11 Listiny .

Ministerstvo kultury dále upozorňuje, že v návrhu dochází ke směšování pojmu "církevní instituce" s pojmem "církevní právnická osoba". Církevní instituce je podle čl. 16 odst. 2 Listiny institucí vznikající uvnitř církve, u které zákon č. 3/2002 Sb. ani nestanovuje povinnost jejich evidence, jak vyplývá z jeho § 6 odst. 2 . V uvedeném článku se však neříká nic o tom, že zřízením instituce v církvi vzniká právnická osoba podle českého právního řádu. Oproti tomu "církevní právnická osoba" je pojem zavedený zákonem č. 3/2002 Sb. pro subjekty církví, které jsou evidovány na ministerstvu, přičemž touto zvláštní evidencí stát respektuje různé organizační formy církve, a vychází vstříc církvím v tom, že kromě obvyklých právních forem podle právního řádu umožňuje navíc vytvářet další právnické osoby. Není pravdivé tvrzení, že církve nemohou za platnosti zákona č. 3/2002 Sb. zřizovat např. nemocnice či charitativní zařízení, pouze se v jejich případě podle čl. 16 odst. 2 Listiny a § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. nejedná o církevní instituce, resp. "církevní právnické osoby", protože u nich není dána přímá souvislost s výkonem náboženské svobody; to tím spíše platí pro případy podnikatelské činnosti. Pokud tedy jde o činnosti, které k výkonu práva na svobodu náboženského vyznání a práva svobodně projevit svou víru neslouží, musí se uplatnit obecný a shodný právní režim. Za zvláště nebezpečný je Ministerstvem kultury považován názor, že stát nemůže být oprávněn udělovat právní subjektivitu podle svého právního řádu církvím vzniklým v zahraničí. Je tomu tak proto, že by na území České republiky mohla působit nebezpečná náboženská uskupení, jejichž činnost naplňuje všechny znaky § 5 zákona č. 3/2002 Sb. , a stát by proti nim nemohl zasáhnout, a tak přijetí tohoto názoru ohrožuje suverenitu státu a může vést k narušení ústavního pořádku České republiky.

Ministerstvo kultury poukazuje také na to, že zákon č. 3/2002 Sb. v plné míře zachovává vysokou míru náboženské svobody, jež je dána Listinou , a ani sami navrhovatelé neuvádějí žádný příklad jejího skutečného omezení. Naopak liberalizuje přístup k registraci pro málo početné církve a zajišťuje ochranu práv třetích osob. Z těchto důvodů se Ministerstvo kultury domnívá, že by Ústavní soud měl návrh zamítnout.

Ústavní soud si vyžádal i stanovisko Ekumenické rady církví v České republice. Z jejího vyjádření vyplynulo, že návrh zákona sice povoluje vytváření určitých institucí, ale současně stát prostřednictvím § 6 odst. 2 a 3 , § 27 odst. 4 a 5 a § 26 odst. 1 a 2 zákona č. 3/2002 Sb. může určovat, co církevní instituce jsou a co mohou a nemohou dělat, v rámci dohledu může stanovit, k čemu mohou církve použít svůj zisk a dokonce může církve a její instituce z podnětu ministerstva rušit. Současně církve omezuje v tom, že mohou evidovat jako právnickou osobu jen instituci založenou za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry, čímž vylučuje ta

působení církví, která od počátků tvoří jejich neoddelitelnou náplň, která je určena i nečlenům církve. V důsledku toho je nejasné právní postavení např. Diakonie evangelických církví nebo katolické Charity, na základě čehož může být ohrožena služba potřebným spoluobčanům. Kromě toho český právní řád nenabízí jiné vhodné právní formy umožňující nedělitelnou duchovní a materiální službu neboť pokud by se tyto instituce staly občanským sdružením nebo obecně prospěšnou společností, zákonodárství neumožňuje církvím jejich zřízení.

Zákon č. 3/2002 Sb. zasahuje do vnitrocírkevní struktury, podle níž byly církve dosud státem uznávány, jak je tomu např. u Českobratrské církve evangelické, kdy v podstatě dochází k rušení součástí církve konstituované svým vnitřním předpisem. Dále se ve vyjádření poukazuje na to, že ručení církve jako celku za závazky církevní právnické osoby představuje nový prvek kolektivní odpovědnosti a tento stav pak přináší problémy tam, kde základní jednotkou jsou náboženské obce, které se sdružily za účelem vzájemné spolupráce, jak je tomu u Bratrské jednoty baptistů. Tím je vyloučena možnost organizovat se podle vlastních vnitřních předpisů. Za zásah do vnitrocírkevní struktury je třeba považovat i povinnost zapisovat údaje a jejich změny členů statutárních orgánů, což představuje zvýšení administrativy, protože za každý z několika set farních sborů může být až 24 osob, u nichž se vyžaduje oznamování, a tyto osoby se navíc často mění. V důsledku toho stát nutí měnit vnitřní předpisy církví, podle kterých dosud zákonně pracovaly.

Zákon č. 3/2002 Sb. rovněž oproti předchozí úpravě podle názoru Ekumenické rady církví v České republice snižuje na základě svého § 2 odst. 1 standard ochrany věřících, neposkytuje možnost svazům církví navrhnout k evidenci církevní právnickou osobu a neumožňuje existenci svazů církevních právnických osob na místní úrovni, čímž se omezuje ekumenická spolupráce. Dochází také k znevýhodnění církví oproti jiným subjektům v důsledku omezení podnikatelské činnosti, neboť zisk nesmí být použit na investování do výdělečné činnosti. Ekumenická rada církví v České republice poukazuje i na to, že při výkonu zvláštních práv je podmínkou zveřejňování výročních zpráv, jejichž obsah však není stanoven. Také sankce podle zákona č. 3/2002 Sb. nemají obdobu u jiných subjektů, zavádí se kontrola nad církvemi, kdy stát na základě svých administrativních opatření může způsobit zánik církevní právnické osoby v případě jejího společensky nebezpečného působení namísto toho, aby to bylo řešeno trestním právem. Nedostatečně je vyřešena oblast pracovněprávních vztahů s ohledem na problematiku vazbu na zákon č. 218/1949 Sb., kuriózní je také úprava, kdy ministr může přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 zákona č. 3/2002 Sb. mimo podmínky uvedené v § 11 odst. 4, tj. mimo ustanovení č. 3/2002 Sb. zákona. Vzhledem k těmto důvodům Ekumenická rada církví v České republice návrh skupiny senátorů podporuje.

Ústavní soud si vyžádal i stanovisko České biskupské konference, která vyjádřila názor, že napadená právní úprava je oproti předchozí krokem zpět a vede k omezení základních práv a svobod. Podle jejího názoru neexistuje důvod stavět církev pod rozsáhlejší státní dohled a kontrolu a omezovat jejich působnost při řešení vnitřních věcí. Zákon č. 3/2002 Sb. dokonce brání církvi působit - pod právní formou církevních osob - v oblasti sociální, charitativní a zdravotnické. Přitom tyto služby byly vždy nedílnou součástí života církve, kdy řada dobrovolných pracovníků a finančních dárců tyto aktivity podporuje právě proto, že to jsou aktivity církevní a nikoliv spolkové či jiné. Odnětí statutu církevních právnických osob charitám povede k opadnutí zájmu spolupracovat s nimi a podporovat je, a to i proto, že církve nad nimi ztratí kontrolu, budou-li muset místo nich vzniknout nové obecně prospěšné společnosti nebo občanská sdružení. Tento krok navíc charitám jednak odčerpá finanční prostředky, které by mohly být použity na sociální činnost, jednak sníží jejich prestiž v České republice i v zahraničí. Česká biskupská konference namítá také, že stát při registraci římskokatolické církve akceptoval její základní dokument i Kodex kanonického práva jako její vnitřní normu, která předpokládá zakládání charitativních a jiných organizací. Nový zákon se dostal do přímého rozporu s touto vnitřní normou, jakož i s předchozími správními akty Ministerstva kultury.

Zákon č. 3/2002 Sb. dále umožňuje státní správě udílet a odnímat právní subjektivitu církevním právnických osobám, což lze pokládat za zbytečnou a neodůvodněnou snahu státu o nadměrnou regulaci složek občanské společnosti. K otázce postavení kanonického práva v našem právním řádu Česká biskupská konference uvedla, že církve pouze požaduje, aby příslušný státní orgán respektoval vnitřní předpisy církve, a má-li proti některému ustanovení těchto vnitřních předpisů námítka, pak je má vtělit do připravované mezistátní smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem. Ve vyjádření se také poukazuje na to, že legislativu západoevropských států nelze přímo přirovnávat k novému zákonu, neboť se jedná o právní úpravy starší a církve měly možnost se požadavkům státu přizpůsobit bez negativních dopadů na jejich činnost.

Česká biskupská konference také uvádí, že stát na základě zákona č. 3/2002 Sb. může větší měrou zasahovat do života církve. Jedná se především o povinnost vydávat výroční zprávu při výkonu zvláštních práv, o zavedení dohlížecí a trestající role státu při porušení závazků církví vůči státu a třetím osobám, kdy stát může postihovat celou církev za chyby, kterých se dopustí některá z církevních právnických osob, o odnímání zvláštních práv, zavedení celocírkevního ručení za závazky církevních právnických osob, což by v kombinaci se sankcemi podle zákona o památkové péči mohlo vést ke konkursu mnoha farností neschopných financovat opravy svých kostelů a v konečném důsledku k útlaku celé církve ekonomickými sankcemi. Zvyšuje se rovněž administrativní

náročnost např. při zapisování údajů a změn statutárních orgánů. Dále napadený zákon omezuje církev při disponování se ziskem, jenž nesmí být použit na investování do výdělečné činnosti, což vede k ekonomické diskriminaci a umožňuje státnímu orgánu kontrolu hospodaření církve. Vyjádření zmiňuje i problematiku formulování některých projevů náboženské svobody ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb., diskriminační oprávnění vlády udělovat podle § 27 odst. 8 zákona č. 3/2002 Sb. světovým náboženstvím výjimku ze zákona a problém právní subjektivity církevních škol. Vzhledem k uvedeným skutečnostem Česká biskupská konference je přesvědčena, že daná situace vyžaduje ochranu ze strany Ústavního soudu.

K vyjádření České biskupské konference bylo připojeno vyjádření Sdružení Česká katolická charita, které je účelovým zařízením římskokatolické církve a právnickou osobou podle Kodexu kanonického práva a zákona č. 308/1991 Sb. Toto zařízení poskytuje charitativní, humanitární, zdravotní, vzdělávací a sociální služby ve značném rozsahu, a o uznání jeho významu ze strany státních orgánů svědčí i skutečnost, že na jeho činnost státní orgány přispívají vysokými dotacemi. Ve vyjádření se poukazuje na to, že zákon č. 3/2002 Sb. vyžaduje po samostatných církevních právnických osobách, které nejsou zřízeny za účelem uspokojování náboženských potřeb věřících a evangelizace, aby se znovu zaregistrovaly jako občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, čímž narušují jejich úzké spojení s církvemi. Nutnost takového spojení je pak ve vyjádření demonstrována na jednotlivých případech. Podle názoru Charity toto zařízení opírá svou činnost o duchovní spojení s církví vyjádřené zejména v organizační struktuře, která umožňuje tuto specifickou funkci realizovat. Zárukou toho, že bude zachován duchovní rozměr, je nejen vliv církve na jmenování statutárních orgánů, příp. prezidenta Charity, ale i samotné zasazení organizačních složek do celkové organizační struktury, jež umožňuje jak jejich spolupráci na projektech celostátního rozměru, tak nezávislý postup jednotlivých Charit podle místních potřeb. Tato organizační struktura může být zákonem č. 3/2002 Sb. narušena a změna právní formy přinese administrativní a finanční zátěž.

III.

Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatelé namítají jeho protiústavnost, eventuálně protiústavnost jeho jednotlivých ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V tomto ohledu z těsnopisecké zprávy z 38. schůze Poslanecké sněmovny konané ze dne 21. 9. 2001 vyplývá, že Poslanecká sněmovna většinou 107 hlasů ze 172 přítomných poslanců, přičemž 59 hlasů bylo proti a 6 poslanců se hlasování zdrželo, schválila návrh zákona (usnesení č. 1732). Po zamítnutí zákona Senátem, k němuž došlo na 10. schůzi dne 25. 10. 2001 (usnesení č. 190), Poslanecká sněmovna podle těsnopisecké zprávy ze 43. schůze, konané dne 27. 11. 2001 setrvala na návrhu zákona, když v hlasování se ze 189 přítomných poslanců pro návrh zákona vyslovilo 119 poslanců, proti bylo 61 poslanců a 9 se zdrželo hlasování (usnesení č. 1861). Posléze byl zákon vrácen prezidentem republiky a Poslanecká sněmovna na své 43. schůzi, konané dne 18. 12. 2001 zákon opětovně schválila, když z přítomných 179 poslanců hlasovalo pro návrh zákona 121 poslanců, proti bylo 48 poslanců a 10 se zdrželo hlasování (usnesení č. 1981). Dne 7. 1. 2002 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů. Z toho je zřejmé, že zákon č. 3/2002 Sb. byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence při dodržení kvór stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy.

IV.

Ústavní soud při posuzování návrhu skupiny senátorů především pocituje potřebu nejprve se - v obecné rovině a alespoň ve stručnosti - vyjádřit k jednotlivým ústavním principům náboženské svobody v ústavním pořádku České republiky. V tomto směru vychází zejména z následujících skutečností.

Česká republika je založena na principu laického státu. Podle čl. 2 odst. 1 Listiny je totiž stát založen na demokratických hodnotách a "nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání." Je tedy zřejmé, že Česká republika musí akceptovat a tolerovat náboženský pluralismus, tzn. především nesmí diskriminovat či naopak bezdůvodně zvýhodňovat některý z náboženských směrů. Z citovaného článku dále vyplývá, že stát musí být oddělen od konkrétních náboženských vyznání.

Zásada náboženského pluralismu a tolerance je dále provedena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny. Čl. 15 odst. 1 Listiny stanoví, že svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena a že každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání. Podle čl. 16 Listiny každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadů (odst. 1). 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 (odst. 2). Výkon těchto práv 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 (odst. 4). Jak již Ústavní soud vyslovil v minulosti, na rozdíl od svobody svědomí a náboženského vyznání, u níž Listina výslovně nestanoví žádné možné

podmínky pro její omezení, lze svobodu výkonu náboženství nebo víry omezit zákonem z uvedených důvodů. Jde zde však přitom o možnost omezení výkonu těchto práv, nikoliv jejich úpravu státem (usnesení z 8.10.1998 sp. zn. IV. ÚS 171/97, Ústavní soud : Sbírka nálezů a usnesení, sv. 12, str. 457 a násl.).

Z toho je zřejmé, že náboženskou svobodu lze zásadně vymezit především jako forum internum (čl. 15 odst. 1 Listiny), tzn. jako svobodu každého vyznávat určité náboženství a víru, do níž není možno ze strany třetích osob a zejména veřejné moci zasahovat. Jde o tzv. status negativus, resp. libertatis (G. Jellinek), charakteristického vymezením svobodného prostoru jedince, do něhož veřejná moc nemůže vstupovat. Zároveň však je zřejmé, že omezení náboženské svobody na forum internum je nepostačující, neboť již pojmovým znakem náboženské svobody je právo každého projevovat svoje náboženské vyznání navenek, přirozeně při respektování omezujících kautel stanovených v čl. 16 odst. 4 Listiny .

Z toho, co bylo uvedeno, rovněž přímo vyplývá zásada autonomie církví a náboženských společností spočívající především v tom, že stát do činnosti církví a náboženských společností nesmí zasahovat a pokud se aktivita církví omezí na vnitřní záležitosti (zejména na organizační členění), není principiálně možno tato opatření přezkoumávat před státními soudy (obdobně judikoval německý Spolkový ústavní soud, BVerfGE 18/385).

Konečně Ústavní soud konstatuje, že náboženská svoboda není zaručena pouze na úrovni vnitrostátního práva (tedy především citovaných ustanovení Listiny), nýbrž je rovněž předmětem ochrany mezinárodněprávní (např. čl. 18 Paktu a čl. 9 Úmluvy). V této souvislosti Ústavní soud zdůrazňuje, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. V daném případě z uvedeného principu především vyplývá, že Ústavní soud musí vycházet z té vnitrostátní či mezinárodněprávní úpravy, která poskytuje vyšší standard ochrany základních práv a svobod. Jestliže v daném případě zaručuje vnitrostátní úprava obsažená v Listině vyšší ochranu práv než jak je upravují uvedená ustanovení mezinárodních smluv, již z tohoto důvodu musí být aplikována přednostně.

V.

K návrhu na zrušení celého zákona č. 3/2002 Sb. Ústavní soud uvádí, že ani sami navrhovatelé v podstatě nepředkládají relevantní argumenty pro důvodnou domněnku o protiústavnosti celého zákona. Jestliže totiž navrhovatelé - toliko obecně - konstatují, že napadený zákon poskytuje nižší standard lidských práv oproti zákonu č. 308/1991 Sb. , který derogoval, a již v této skutečnosti spatřují jeho protiústavnost, nezbyvá Ústavnímu soudu než připomenout svoji ustálenou judikaturu, podle níž zrušením napadeného zákona neoživá zákon dřívější, který byl protiústavním zákonem zrušen či změněn (nález z 12.2.2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01, vyhlášený dne 11. 3. 2002 pod č. 95/2002 Sb.). I kdyby se Ústavní soud ztotožnil s prezentovaným názorem navrhovatelů a (pouze) z tohoto důvodu zrušil zákon č. 3/2002 Sb. , nedošlo by k oživení zákona č. 308/1991 Sb. a pouze by zřejmě nastala objektivní potřeba přijetí zcela nového zákona upravujícího církevní materii. Navíc je nutno připomenout, že důvodem zrušení právního předpisu nemůže být pouze jeho komparace s předchozí právní úpravou, jak naznačují navrhovatelé, nýbrž výhradně zjištění rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

Již z těchto důvodů Ústavní soud konstatuje, že - blíže neodůvodněný - návrh na zrušení celého zákona č. 3/2002 Sb. neshledal důvodným a dále se proto zabýval toliko návrhem na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. resp. návrhem na zrušení některých jejích částí. Přitom postupoval vždy tak, že se současně věnoval těm ustanovením, jež obsahově vzájemně bezprostředně souvisejí.

VI.

Otázka registrace církví, náboženských společností a evidence církevních právnických osob:
Text napadených ustanovení:
Ustanovení § 6 odst. 1 , 2 :
Registrované církve a náboženské společnosti

(1) Církev a náboženská společnost se stává právnickou osobou registrací (dále jen "registrovaná církev a náboženská společnost") podle tohoto zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(2) Registrovaná církev a náboženská společnost může navrhnout k evidenci orgánů církve a náboženské společnosti nebo řeholní a jinou církevní instituci založenou v církvi a náboženské společnosti podle jejích vnitřních předpisů za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry jako právnickou osobu podle tohoto zákona (dále jen "církevní právnická osoba").

Ustanovení § 16 :
Evidence církevních právnických osob

(1) Návrh na evidenci orgánů registrované církve a náboženské společnosti nebo řeholní a

jiné církevní instituce jako právnické osoby podává orgán registrované církve a náboženské společnosti k tomu určený v základním dokumentu předkládaném podle § 10 odst. 3 .

(2) Návrh na evidenci právnické osoby podle odst. 1 musí obsahovat

a) doklad o jejím založení k tomu příslušným orgánem registrované církve a náboženské společnosti podle jejího základního dokumentu,

b) vymezení předmětu její činnosti a její stanov, pokud existují,

c) její název, který se musí lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky nebo která již o evidenci požádala,

d) její sídlo na území České republiky,

e) označení jejího statutárního orgánu na území České republiky,

f) osobní údaje členů jejího statutárního orgánu.

(3) Návrh podle odst. 1 podá registrovaná církev a náboženská společnost do 10 dnů ode dne založení církevní právnické osoby. Ministerstvo provede evidenci církevní právnické osoby zápisem do Rejstříku církevních právnických osob do 5 pracovních dnů ode dne doručení návrhu. Evidence se provede zápisem ke dni jejího založení v registrované církvi a náboženské společnosti.

(4) Nedodrží-li registrovaná církev a náboženská společnost lhůtu uvedenou v odst. 3, evidence se provede zápisem ke dni doručení návrhu podle odst. 1 ministerstvu.

(5) Neobsahuje-li návrh podle odst. 1 všechny náležitosti podle odst. 2, ministerstvo vyzve nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne doručení návrhu orgán registrované církve a náboženské společnosti, oprávněný k jeho podání, aby návrh doplnil, popř. odstranil nedostatky, a to ve lhůtě 30 dnů, a upozorní ho, že nebude-li tato lhůta dodržena, řízení o návrhu se zastaví.

Ustanovení § 20 :

Rejstřík církevních právnických osob

(1) Do Rejstříku církevních právnických osob se zapisují tyto údaje a jejich změny:

a) název církevní právnické osoby s uvedením dne a čísla evidence,

b) sídlo církevní právnické osoby na území České republiky,

c) označení statutárního orgánu církevní právnické osoby,

d) osobní údaje členů statutárního orgánu církevní právnické osoby,

e) identifikační číslo církevní právnické osoby,

f) zrušení evidence církevní právnické osoby, vstup do likvidace a osobní údaje likvidátora, prohlášení konkursu a osobní údaje správce konkursní podstaty, zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku a zahájení řízení o vyrovnání s uvedením dne a čísla rozhodnutí o těchto skutečnostech,

g) identifikační údaje o právním nástupci církevní právnické osoby, dojde-li k jejímu zrušení s právním nástupcem,

h) zánik církevní právnické osoby.

(2) Součástí Rejstříku církevních právnických osob je sbírka listin obsahující dokumenty předkládané v návrhu na evidenci církevní právnické osoby a v návrzích na jejich změny.

(3) Údaje podle odstavce 1 písm. d) a jejich změny se na základě žádosti registrované církve a náboženské společnosti nahradí označením orgánu církve a náboženské společnosti, který tyto údaje a jejich změny vede a který je povinen při vedení této části Rejstříku církevních právnických osob dodržovat ustanovení § 17 přiměřeně.

Ustanovení § 22 odst. 1 písm. d) :

Zrušení registrace církve a náboženské společnosti a svazu církví a náboženských společností

(1) Ministerstvo zahájí řízení o zrušení registrace církve a náboženské společnosti anebo řízení o zrušení registrace svazu církví a náboženských společností

d) pokud nebyly po dobu delší než 2 roky ustanoveny orgány registrované církve a náboženské společnosti nebo statutární orgány svazu církví a náboženských společností nebo dosavadním orgánům a statutárním orgánům skončilo funkční období před více než 2 roky a nedošlo k ustanovení nových.

Ustanovení § 26 :

Zrušení evidence církevní právnické osoby a její zánik

(1) Ministerstvo zruší evidenci církevní právnické osoby

a) na návrh registrované církve a náboženské společnosti do 5 pracovních dnů ode dne doručení tohoto návrhu,

b) z vlastního podnětu, zjistí-li, že církevní právnická osoba jedná v rozporu s vymezením její působnosti v návrhu na evidenci podle § 15 odst. 4 nebo v rozporu s právními předpisy, a nezjedná-li nápravu k tomu příslušný orgán registrované církve a náboženské společnosti po výzvě ministerstva, ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení evidence,

c) z vlastního podnětu, zanikne-li registrace církve a náboženské společnosti, která církevní právnickou osobu navrhla k evidenci, ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o zrušení registrace církve a náboženské společnosti podle § 24 odst. 3 ,

d) byl-li na majetek církevní právnické osoby prohlášen konkurs, zrušením konkursu po splnění rozvrhového usnesení nebo zrušením konkursu z důvodu, že její majetek nepostačuje k úhradě nákladů konkursu, nebo zamítnutím návrhu na prohlášení konkursu pro nedostatek majetku.

(2) Církevní právnická osoba zaniká výmazem z evidence v Rejstříku církevních právnických osob.

(3) Zániku církevní právnické osoby předchází její zrušení s likvidací, anebo zrušení bez likvidace, přechází-li její majetek a závazky na církev a náboženskou společnost nebo její jinou církevní právnickou osobu.

(4) Nepostačuje-li při likvidaci církevní právnické osoby její majetek k úhradě závazků, ručí za tyto závazky církev a náboženská společnost, která ji navrhla k evidenci

(5) Zaniká-li církevní právnická osoba bez likvidace a není-li na ni podán návrh na konkurs, je datum jejího zrušení totožné s datem jejího výmazu z Rejstříku církevních právnických osob.

Ustanovení § 28 odst. 4 a 5 :

(4) Registrované církve a náboženské společnosti podle odstavce 1 jsou povinny ve lhůtě do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona doplnit ministerstvu údaje podle tohoto zákona k jejich registraci nebo evidenci. Nedoplní-li registrovaná církev a náboženská společnost tyto údaje, ministerstvo ji vyzve k doplnění údajů v termínu nejméně 30 dnů ode dne doručení výzvy. Nedoplní-li li registrovaná církev a náboženská společnost údaje v tomto termínu, ministerstvo může podle povahy nedoplněných údajů zahájit řízení o zrušení její registrace.

(5) Registrovaná církev a náboženská společnost je povinna doplnit ve lhůtě do 1 roku ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona údaje o evidovaných církevních právnických osobách podle tohoto zákona orgánem k tomu určeným v jejím základním dokumentu. Nejsou-li údaje o církevní právnické osobě doplněny v této lhůtě, ministerstvo vyzve registrovanou církev a náboženskou společnost k doplnění údajů v termínu nejméně 30 dnů ode dne doručení výzvy. Nedoplní-li registrovaná církev a náboženská společnost údaje ve stanoveném termínu, ministerstvo může podle povahy nedoplněných údajů evidenci církevní právnické osoby zrušit. U církevních právnických osob existujících déle než 50 let lze nahradit doklad o založení podle § 16 odst. 2 písm. a) tohoto zákona čestným prohlášením příslušné církve a náboženské společnosti.

Slova "a Rejstříku církevních právnických osob" v ustanovení § 29 :

Zmocňovací ustanovení

Ministerstvo stanoví vyhláškou podrobnosti a podmínky pro vedení Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností, Rejstříku svazu církví a náboženských společností a Rejstříku církevních právnických osob a vzory všech výpisů z registrace nebo evidence podle tohoto zákona.

Ústavní soud konstatuje, že podstatou citovaných ustanovení zákona č. 3/2002 Sb. je (I.) stanovení principu, že k právnímu vzniku církve a náboženské společnosti dochází okamžikem registrace, kterou provádí příslušné ministerstvo. Stejný orgán je oprávněn rovněž registraci

zrušit. (II.) Registrovaná církev a náboženská společnost může ministerstvu navrhnout k evidenci církevní právnickou osobu, přičemž zákon podrobně upravuje náležitosti této evidence, vymezuje Rejstřík právnických osob a reglementuje rovněž zrušení evidence této právnické osoby a její zánik.

K otázce registrace církve a náboženské společnosti uvádí Ústavní soud následující (ad I.):

1. Podle ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. se církev a náboženská společnost stává právnickou osobou registrací podle tohoto zákona, pokud tento zákon nestanoví jinak. To znamená, že dikce zákona č. 3/2002 Sb., který je součástí vnitrostátního práva, pozitivně upravuje vznik právní subjektivity uvedených náboženských sdružení a že tedy právní vznik těchto subjektů je odvozen od registrace prováděné ministerstvem. Individuální právní akt, kterým je registrace, má proto konstitutivní účinky a svou podstatou představuje akceptaci státu ve vztahu ke vzniku konkrétního sdružení.

2. V této souvislosti Ústavní soud nemohl přehlédnout úpravu, obsaženou ve zrušeném zákoně č. 308/1991 Sb., na který navrhovatelé ostatně také výslovně poukazují. Podle ustanovení § 4 odst. 2 tohoto zákona totiž platilo, že "Církev a náboženské společnosti působí na území České a Slovenské Federativní Republiky na základě registrace." Předchozí zákonná úprava vycházela v zásadě z toho, že církev a náboženské společnosti mohly právně existovat nezávisle na akceptaci státní mocí, nicméně pokud chtěly právně relevantně působit na území státu, byla vyžadována k tomu jejich registrace. Jiné než registrované církve a náboženské společnosti stát jako právnické osoby neuznával (§ 4 odst. 4 zákona č. 308/1991 Sb.).

3. Je zřejmé, že formulace použitá v ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. je značně odlišná od úpravy předchozí. Zatímco zákon č. 308/1991 Sb. upravoval proces registrace církví a náboženských společností výslovně toliko pro účely působení ve vnitrostátním prostředí a činil tak především z důvodu nutnosti právní jistoty třetích osob, aspiruje znění nové zákonné úpravy na první pohled na konstitutivnost účinků registrace těchto právnických osob, tzn. vyvolává zdání, že vnitrostátním správním aktem dochází k právnímu vzniku církví a náboženských společností, tedy jejich obecné právní způsobilosti. K tomu je však nutno uvést, že takový přístup by zjevně nekorespondoval s povahou řady církví a náboženských společností, jejichž právní existence často vyplývá nikoliv ze státního, nýbrž z kanonického práva (popř. z práva mezinárodního) a státní moc proto nemůže mít ambici tyto instituce právně regulovat (včetně jejich konstituování), nýbrž pouze omezovat jejich činnost v případech stanovených taxativním způsobem v čl. 16 odst. 4 Listiny.

4. Ústavní soud dále připomíná, že např. vztahy mezi katolickou církví (Svatým stolcem) a jednotlivými státy jsou tradičně upravovány mezinárodními smlouvami (konkordáty). Obsahem těchto smluv je především úprava organizace církevních institucí uvnitř daného státu. Je zřejmé, že právní subjektivita katolické církve je nesporná a vnitrostátní právní řád do ní nemůže nikterak zasahovat a zpochybňovat ji. Potvrzením této úvahy je např. dikce čl. 1 návrhu Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů, podle něhož jmenované smluvní strany uznávají vzájemnou mezinárodněprávní subjektivitu a navzájem se považují za nezávislé a samostatné subjekty podle mezinárodního práva a zavazují se tuto subjektivitu plně respektovat.

5. Ústavní soud v řadě svých dřívějších rozhodnutí zdůraznil skutečnost, že preferuje princip ústavně konformní interpretace právních předpisů před jejich derogací. V daném případě je zřejmé, že zákonodárce rozdílnou formulací citovaného ustanovení - oproti dřívějšímu ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 308/1991 Sb. - vytvořil poněkud nepřehlednou právní situaci, která zcela nekoresponduje např. s požadavky kladenými na tvorbu zákonů Evropským soudem pro lidská práva a spočívajícími v respektování podmínek dostupnosti zákona, jeho srozumitelnosti a předvídatelnosti (previsibility, foreseeability) následků, které vyvolá. "Za "zákon" lze tedy považovat pouze normu formulovanou dostatečně přesně na to, aby občanovi umožnila přizpůsobit chování" (věc Hashman a Harrupová vs. Spojené království, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva č. 1/2000, str. 46). Ústavní soud se však domnívá, že navrhovateli namítaný rozpor ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. s uvedenými ústavními kautelami lze překlenout ústavě odpovídajícím výkladem a že proto není nezbytná jeho derogace.

6. V tomto směru proto Ústavní soud uvádí, že ustanovením § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. nemůže být dotčena právní subjektivita církví podle církevních řádů či mezinárodního práva, nýbrž jedná se spíše jen o stanovení určitých podmínek pro uznání jejich právní osobnosti zaručujících též minimum ochrany ostatních účastníků soukromoprávních majetkových vztahů. Ústavně konformní interpretace ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. je tedy především taková, že z tohoto ustanovení nelze dovozovat jakékoliv zpochybnění již existující obecné subjektivity církví a náboženských společností a práva na jejich existenci nezávisle na akceptaci státem (Českou republikou). Funkce jejich registrace je tedy stejná jako v případě úpravy obsažené v zákoně č. 308/1991 Sb., který však tuto skutečnost co do zvolené dikce reflektoval podstatně věrněji - tedy pouze stanovení podmínek působení a právně relevantní činnosti církví a náboženských společností na území České republiky, nikoliv vznik jejich obecné právní způsobilosti.

7. Ústavní soud dále uvádí, že obdobně jako shora uvedeným způsobem je nutno v souladu s Ústavou interpretovat též zrušení registrace církve a náboženské společnosti (příp. zrušení registrace svazu církví a náboženských společností), obsažené v ustanoveních § 22 odst. 1 písm. d) a § 28 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. Jestliže totiž Ústavní soud dospěl k závěru, že stát je oprávněn stanovit podmínky působení a právně relevantní činnosti církví a náboženských společností na území České republiky a tyto podmínky formálně vyjádřit v institutu registrace, je nutno konzistentně respektovat rovněž právo státu stanovit podmínky pro odnětí možnosti tohoto právně relevantního působení církve a náboženské společnosti na území České republiky v případě porušení těchto podmínek.

8. Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že ustanovení § 6 odst. 1, § 22 odst. 1 písm. d) a § 28 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. neodporují čl. 16 odst. 2, 4 Listiny a proto zamítl návrh na jejich zrušení.

K otázce evidence církevních právnických osob uvádí Ústavní soud následující:

1. Ústavní soud především konstatuje, že čl. 16 odst. 2 Listiny upravuje právo církví a náboženských společností spravovat své záležitosti, zejména ustavovat své orgány, ustanovovat své duchovní a zřizovat řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech. Jedná se tedy o základní právo, kterým disponují církve a náboženské společnosti jako specifické právní osoby (viz např. usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 171/97, Sbírka nálezů a usnesení, sv. 12, str. 468 obdobně též usnesení Ústavního soudu SR z 10.10.1995 sp. zn. II. ÚS 128/95, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995, Košice, 1996, str. 322 a násl.). Obsahem tohoto práva je právo na autonomii, tzn. právo na nezávislost na státu při správě svých záležitostí. Garance svobodné organizace a správy vlastních záležitostí totiž představuje nezbytný předpoklad pro svobodu náboženského života a působení církve, vyžadující pro zachování jejích úkolů svobodu stanovení organizace, prosazování norem a správy (viz např. nálezev německého Spolkového ústavního soudu BVerfGE 70/138). Rovněž stanovisko odborné literatury vychází z toho, že čl. 16 odst. 2 Listiny nevylučuje a předpokládá vykonávání vnějšího státního dohledu z hlediska zachování zákonů v těchto zvláštních sdruženích, "aby byly chráněny hodnoty uvedené v odst. 4 tohoto článku. Taková zákonná úprava vztahu státu k těmto sdružením by však nemohla omezit nezávislost církví a náboženských společností pokud jde o zřizování jejích orgánů a jiné otázky vnitřního života" (V. Pavlíček a kol.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl - Práva a svobody, Linde, 1996, str. 154).

2. Ministerstvo kultury ve svém vyjádření k návrhu - v této souvislosti - uvádí, že je nutno odlišovat různé oblasti působení církví a náboženských společností a že tento právní režim je třeba odlišovat od individuálních práv a svobod občanů, neboť právní úprava církví a náboženských společností není určena k úpravě individuálních práv občanů nebo každého člověka v oblasti víry a náboženského vyznání." Ministerstvo kultury zároveň zastává názor, že navrhovatelé nesprávně a účelově směřují pojmy "církevní instituce" a "církevní právní osoba", kdy právní napadený zákon respektuje právo církví a náboženských společností zřizovat církevní instituce bez právní subjektivity extenzivní výklad Listiny ve smyslu autonomního zřizování církevních právnických osob však údajně "porušuje ústavní princip suverenity státu."

3. Spornou otázkou v daném případě proto je zejména posouzení toho, zda vytváření církevních právnických osob lze podřadit pod čl. 16 odst. 2 Listiny či nikoliv. Vyjádřeno jinými slovy, zda zřizování řeholních a jiných církevních institucí je možno chápat buď restriktivně v tom smyslu, že toto ústavně chráněné právo se vztahuje toliko na vnitrocírkevní instituce nedisponující samostatnou právní subjektivitou, či zda se naopak - v extenzivním smyslu - toto ustanovení vztahuje též na instituce s vlastní právní subjektivitou.

4. Např. německý Spolkový ústavní soud akceptoval, že např. "pojetí katolické církve zahrnuje výkon náboženství nejen v oblasti víry a bohoslužby, nýbrž také svobodu k rozvoji a působení ve světě, což odpovídá jejím náboženským úkolům. K tomu patří obzvláště charitativní působení. Aktivní láska k bližním je podstatným úkolem křesťanů a křesťanskými církvemi je chápána jako základní funkce. Nezahrnuje pouze církevně zajišťovanou nemocniční péči, nýbrž obecně je podle základních náboženských požadavků orientována na zabezpečení potřebných lidí včetně jejich výchovy a vzdělání" (BVerfGE 70/138 57/220). V této souvislosti je vhodné rovněž upozornit na čl. 10 návrhu Smlouvy mezi Českou republikou a Svatým stolcem o úpravě vzájemných vztahů (poznámka: na tuto Smlouvu ve svém vyjádření k návrhu odkazuje především ministr kultury), podle něhož si katolická církev zřizuje v souladu se svými vlastními předpisy právní osoby pro organizaci a vyznávání katolické víry "a pro své působení zejména v oblastech školství, zdravotnictví, sociální a charitativní péče." To znamená, že předmětný návrh smlouvy jednoznačně akceptuje, že (katolická) církev je oprávněna zřizovat si církevní právní osoby a respektuje jejich působení nejen v oblasti vyznávání víry, nýbrž i v dalších oblastech, které jsou neoddelitelnou a nepostradatelnou součástí každé aktivní církve a náboženské společnosti.

5. Jestliže tedy ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. omezuje právo církve a náboženské společnosti navrhnout k evidenci církevní právní osobu toliko "za účelem

organizace, vyznávání a šíření náboženské víry", je takto restriktivně vymezené pojetí ve zjevném rozporu se samotným cílem a smyslem církví a náboženských společností a svědčí o jejich zásadním nepochopení, neboť jejich aktivity se přirozeně neredukují toliko na prezentaci náboženské víry, nýbrž svojí činností navenek, překračující omezení na pouhý výkon náboženství vyzařují do celé společnosti a představují tak i nezbytný předpoklad fungování občanské společnosti. Toto omezení zjevně odporuje čl. 16 odst. 2 Listiny neboť tento článek garantuje právo církví a náboženských společností zřizovat řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech, zatímco ustanovení § 6 odst. 2 (stejně jako ustanovení navazující - § 28 odst. 5) podmiňuje právní vznik církevních právnických osob evidencí prováděnou ministerstvem.

6. Přitom je zřejmé, že omezení právního vzniku církevních právnických osob vyplývající z citovaných ustanovení nekoresponduje ani s taxativně vyjádřenými důvody, pro které je možné omezit výkon těchto práv a pozitivně zakotvenými v čl. 16 odst. 4 Listiny . Tato omezení, která již s ohledem na jejich povahu je nutno interpretovat restriktivně, totiž mohou nastat pouze tehdy, "jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých." S použitím argumentu a contrario je totiž zřejmé, že zákonem stanovené omezení základního práva zakotveného v čl. 16 odst. 2 Listiny stanovenou podmínkou evidence církevních právnických osob ministerstvem nespadá pod žádnou z uvedených ústavních kautel a jedná se proto i z tohoto důvodu o omezení protiústavní, nerespektující autonomii církví a náboženských společností a pluralitu jejich činnosti. Jak ostatně vyplývá též z konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva, k omezení základních práv musí být splněny tři základní podmínky: musí být stanoveno zákonem, musí směřovat k legitimnímu cíli a musí být nezbytným v demokratické společnosti. V posuzované věci je však zřejmé, že je splněna toliko první z uvedených podmínek a státní zásahy při zřizování církevních právnických osob nelze označit za směřující k legitimnímu cíli ani za opatření nezbytné v demokratické společnosti.

7. Ústavní soud dále uvádí, že podle dikce citovaných ustanovení je právní vznik církevních právnických osob vázán na evidenci a nikoliv na registraci. Z hlediska právně teoretického by tedy pro vznik církevních právnických osob měl být stanoven podstatně "volněji režim" než pro jiné právní osoby, které zná české právo. Evidence totiž svojí podstatou (na rozdíl od registrace) nepředstavuje konstitutivní, nýbrž toliko deklaratorní právní akt. Proto také může být k evidenci navrhována již "založená instituce" a účinky evidence se zásadně datují zpětně, tzn. již ke dni založení církevní právní osoby registrovanou církví nebo náboženskou společností a nikoliv až ke dni evidence. Z faktického a aplikačního hlediska však nelze přehlédnout, že mezi evidencí a registrací tak, jak je upravena v napadeném zákoně, neexistuje výraznější rozdíl, jelikož zákon pro návrh na evidenci stanoví jasné podmínky, při jejichž nesplnění - což je oprávněno posuzovat ministerstvo - k evidenci nedojde (rozuměj: nedojde k právnímu vzniku této církevní instituce) a ministerstvo je v taxativních případech rovněž oprávněno zrušit evidenci církevní právní osoby, pokud kupř. zjistí, že církevní právní osoba jedná v rozporu s vymezením její působnosti nebo v (blíže nespecifikovaném) rozporu s právními předpisy.

8. V právním prostředí České republiky Ústavní soud nemohl přehlédnout ani fakt, že právo sdružovat se v církvích a v náboženských společnostech představuje zvláštní formu výkonu sdružovacího práva. Přitom však platí, že "běžná" sdružení mají podle zákona č. 83/1990 Sb. právo zřizovat své organizační složky jako tzv. vedlejší právní osoby, odvozené od spolku jako celku a disponující právní subjektivitou (blíže viz např. I. Telec, Spolkové právo, C.H. Beck, 1998, str. 148 a násl.) a ke zřízení těchto právnických osob v zásadě postačuje úprava ve stanovách spolku, tuto možnost připouštějící. Vznik těchto vedlejších právnických osob tedy není podmíněn akceptací ze strany státu. Za připomenutí stojí v této souvislosti rovněž způsob právního vzniku odborové organizace a organizace zaměstnavatelů, k němuž dochází ex lege již dnem následujícím poté, co byl ministerstvu doručen návrh na evidenci (§ 9a odst. 1 zákona č. 83/1990 Sb.). Rovněž z tohoto vnitrostátního komparativního hlediska je zákonný požadavek na evidenci církevních právnických osob neopodstatněný. Jinak řečeno, jelikož církev a náboženské společnosti jsou svým významem nezaměnitelné s tzv. běžnými spolky (sdruženími) a jestliže běžné spolky mohou bez státní ingerence zřizovat právní osoby, není odůvodněno zákonné omezení pro vznik církevních právnických osob evidencí státním orgánem.

9. Argumentací Ministerstva kultury o tom, že autonomní zřizování církevních právnických osob porušuje ústavní princip suverenity státu, je nutno odmítnout, a to již z toho důvodu, že koncepce demokratického právního státu je úzce spjata s myšlenkou liberálního státu tolerujícího pluralitu společenských fenoménů a institucí. Princip suverenity státu proto není možno chápat natolik extenzivním způsobem, že mu bude nutně odporovat již jen samotná právní existence jakýchkoliv právních subjektů odvozených z jiné právní skutečnosti než je výslovná akceptace státní mocí. Myšlenka liberálního právního státu totiž vychází z toho, že stát má omezovat svoje státní zásahy a vliv pouze na takové případy, kdy je to nezbytné a kdy to jednoznačně koresponduje s veřejným zájmem. Přebujelost státního vlivu a svévolná reglementace společenských jevů je pak ve zjevném rozporu s tímto pojetím. V případě církví a náboženských společností je navíc nutno přihlídnout k tomu, že se jedná často o historické instituce existující kontinuálně v různých formách vlády a v rozdílných státních zřízeních. Stát by proto k těmto institucím

představujícím realizaci náboženské svobody měl přistupovat obzvláště citlivě a měl by velmi bedlivě zvažovat své restriktivní zásahy a omezovat je na skutečně odůvodněné případy.

10. Na základě toho, co bylo uvedeno, Ústavní soud dospěl - veden zásadou sebeomezování a minimalizace zásahů (self restraint) - k závěru o protiústavnosti ustanovení § 6 odst. 2 a § 28 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. Z těchto ustanovení totiž podle přesvědčení Ústavního soudu přímo vyplývá podmíněnost právního vzniku církevních právnických osob rozhodnutím státu, tzn. de facto jejich registrace, byť v zákoně formálně označená jako evidence. Protože však Ústavní soud neshledal přesvědčivé důvody pro zpochybnění samotného principu evidence těchto subjektů (a to v jejím skutečném smyslu, nikoliv ve významu zastřené registrace, jak tomu je v kontextu derogovaného ustanovení § 6 odst. 2 zákona) a zastává názor, že jejich evidence je případná zejména z hlediska naplnění informační funkce a funkce ochrany práv třetích osob, zamítl návrh na zrušení ustanovení § 16 , § 20 , § 26 a na zrušení citovaných slov v ustanovení § 29 zákona č. 3/2002 Sb. Za situace, kdy Ústavní soud jako protiústavní ruší ustanovení § 6 odst. 2 zákona , totiž zmíněná ustanovení je možno interpretovat a aplikovat ústavě odpovídajícím způsobem, takže jejich derogace není nutná. Tato ustanovení totiž upravují obsahové náležitosti návrhu na evidenci (§ 16), rejstřík církevních právnických osob (§ 20 , § 29), zrušení evidence církevní právnické osoby a její zánik (§ 26) a podle přesvědčení Ústavního soudu je možno jejich obsah za současného zrušení § 6 odst. 2 a § 28 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. interpretovat v tom smyslu, že nepodmiňují právní vznik a zánik církevních právnických osob konstitutivním právním aktem státního orgánu, nýbrž že jejich evidence má toliko deklaratorní povahu a uvedené funkce informační a ochrany práv třetích osob.

11. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud konstatuje, že ustanovení § 6 odst. 2 a § 28 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. odporují čl. 16 odst. 2 a odst. 4 Listiny a z tohoto důvodu je ruší. Návrh na zrušení ustanovení § 16 , § 20 , § 26 a na zrušení citovaných slov v ustanovení § 29 zákona č. 3/2002 Sb. se zamítá.

VII.

Oprávnění k výkonu zvláštních práv:

Text napadených ustanovení:

Ustanovení § 11 :

Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv

(1) Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv může podat registrovaná církev a náboženská společnost, která

a) je registrována podle tohoto zákona nepřetržitě ke dni podání návrhu nejméně 10 let,

b) zveřejňovala každoročně 10 let před podáním tohoto návrhu výroční zprávy o činnosti za kalendářní rok,

c) plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám,

(2) Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv podává orgán registrované církve a náboženské společnosti.

(3) Návrh na přiznání zvláštních práv může být podán buď pro výkon všech zvláštních práv podle § 7 odst. 1 anebo pouze pro výkon zvláštních práv podle § 7 odst. 1 písm. a) až e).

(4) Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv podle § 7 odst. 1 písm. a) až e) musí obsahovat

a) v originále podpisy tolika zletilých občanů České republiky nebo cizinců s trvalým pobytem v České republice hlásících se k této církvi a náboženské společnosti, kolik činí 1 promile obyvatel České republiky podle posledního sčítání lidu, s uvedením jejich osobních údajů podle tohoto zákona a s uvedením totožného textu na každém podpisovém archu, který uvádí plný název církve a náboženské společnosti, která sbírá podpisy pro účel její registrace, a z něhož je patrné, že podpisový arch je podepisován pouze osobou hlásící se k této církvi a náboženské společnosti,

b) prohlášení, že její dosavadní činnost jako právnické osoby podle tohoto zákona neodporuje podmínkám stanoveným tímto zákonem a že vyhovuje podmínkám podle odstavce 1 písm. c),

c) texty výročních zpráv podle odstavce 1 písm. b) a účetních závěrek za dobu 10 let předcházející podání tohoto návrhu.

(5) Návrh na přiznání oprávnění k výkonu všech zvláštních práv podle § 7 odst. 1 musí obsahovat náležitosti podle odstavce 4 a navíc dokument potvrzující, že povinnost mlčenlivosti duchovních v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo v souvislosti s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství je tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně

50 let.

Ustanovení § 21 :
Zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv

(1) Ministerstvo zahájí řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv

a) pokud registrovaná církev a náboženská společnost porušuje závažným způsobem nebo opakovaně závazky vůči státu nebo třetím osobám,

b) pokud registrovaná církev a náboženská společnost nezveřejňuje každoročně výroční zprávu podle § 7 odst. 3 , nebo

c) na základě podnětu orgánu státní správy podle jeho působnosti dané zvláštním právním předpisem, v němž je doloženo závažné nebo opakované porušování povinností pro působení registrované církve a náboženské společnosti podle zvláštního právního předpisu nebo dohody s tímto orgánem státní správy.

(2) Ministerstvo řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv registrované církve a náboženské společnosti podle odstavce 1 zastaví, zanikne-li důvod zahájeného řízení anebo doloží-li registrovaná církev a náboženská společnost písemně, že postupem jí navrženým dojde v přiměřené lhůtě k odstranění důvodu zahájeného řízení v dohodě s osobami, které byly dotčeny jednáním, které vedlo k zahájení řízení o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv.

(3) Rozhodnutí ministerstva o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv registrované církve a náboženské společnosti se týká všech zvláštních práv podle § 7 odst. 1 .

(4) Rozhodnutí ministerstva o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv registrované církve a náboženské společnosti, které nabylo právní moci, zasílá ministerstvo na vědomí Ministerstvu vnitra.

1. Ústavní soud konstatuje, že podstatou napadených ustanovení je zákonem stanovený způsob přiznání a zrušení oprávnění registrované církve a náboženské společnosti k výkonu zvláštních práv. Výčet zvláštních práv je legálně vymezen v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. a spadá do něj právo vyučovat náboženství na státních školách pověřit osoby k výkonu duchovenské služby v ozbrojených silách a v místech výkonu vazby, trestu odnětí svobody, ochranného léčení a ochranné výchovy být financován podle zvláštního předpisu konat obřady, při nichž jsou uzavírány církevní sňatky zřizovat církevní školy a zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství.

2. Ústavní soud přitom vychází ze skutečnosti, že podstatou náboženské svobody je zajištění možnosti každého svobodně projevovat své náboženství bez zásahu státu. Zároveň však stát, důsledně oddělený od církvi a náboženských společností, nemůže být povinován k aktivnímu napomáhání činnosti jednotlivých církvi a náboženských společností (obdobně viz usnesení z 10.4.1998 sp. zn. II. ÚS 227/97, Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 10, str. 447 a násl.). Jestliže zákonodárce stanoví, že stát bude napomáhat činnosti náboženských subjektů, jedná se o jeho vlastní rozhodnutí a pouze stát je proto také způsobilý stanovit podmínky, které musí tyto subjekty splnit, aby jim vznikl nárok na součinnost státu. Ústavní maximou při stanovování těchto podmínek je vyloučení svévolné diskriminace.

3. Z povahy tzv. zvláštních práv je zřejmé, že se jedná o případy, kdy stát oprávněným církvi a náboženským společností umožní "nadstandardní" nároky na konkrétní plnění, tzn., že se jedná o případy aktivního a pozitivního přístupu státu. Těmito pozitivními plněními je např. přístup ke státnímu financování, právo vyučovat na státních školách, právo zřizovat církevní školy apod. Je proto také zřejmé, že stát je zásadně oprávněn i stanovit podmínky, za jakých jednotlivé subjekty budou mít k těmto plněním přístup. Úkolem Ústavního soudu přitom není posuzovat a hodnotit vhodnost či účelnost těchto podmínek, nýbrž toliko jejich ústavnost. To v daném případě znamená, že Ústavní soud se musel zabývat pouze tím, zda některá ze zákonem stanovených podmínek nevykazuje rysy svévole a diskriminace.

4. V tomto směru však Ústavní soud v napadených ustanoveních § 11 a § 21 zákona č. 3/2002 Sb. neshledal příznaky protiústavnosti.

5. Ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 3/2002 Sb. však podle přesvědčení Ústavního soudu zjevné znaky protiústavnosti vykazuje. Jeho podstatou je totiž možnost ministerstva zrušit oprávnění k výkonu zvláštních práv, pokud registrovaná církev a náboženská společnost nezveřejňuje každoročně výroční zprávu podle § 7 odst. 3 zákona č.3/2002 Sb. Tuto možnost zákon stanoví paušálně, tzn. napadené ustanovení umožňuje např. odnětí práva církvi nebo náboženské společnosti vyučovat náboženství na státních školách, uzavírat církevní sňatky nebo zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními jen z toho důvodu, že registrovaná církev nebo náboženská společnost každoročně nezveřejňuje výroční zprávu. Tato úprava podle názoru Ústavního soudu

zjevně nerespektuje princip proporcionality, podle něhož by měla zákonná úprava důsledně zachovávat vyváženost vztahu mezi porušením práva ze strany církve a náboženské společnosti na straně jedné a mezi uplatněnou sankcí státem na straně druhé. V daném případě však zmíněná proporcionalita není zachována, jelikož za pochybení církví a náboženských společností v oblasti výhradně informační povinnosti následuje sankce, spadající svojí povahou do oblasti náboženské činnosti. Ústavní soud připomíná, že podobným způsobem principiálně argumentoval již ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení, sv. 4, str. 113 a násl.) a proto na tuto argumentaci pro stručnost přiměřeně odkazuje, a to přesto, že se v tomto nálezu jednalo o případ jiné zvláštní formy soukromoprávních korporací - politických stran a hnutí.

6. Proto Ústavní soud jako protiústavní ruší ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 3/2002 Sb. , a to pro rozpor s čl. 16 Listiny .

VIII.

Příjmy církví a náboženských společností:

Text napadeného ustanovení:

Ustanovení § 27 odst. 4 a 5 :

(4) Příjmy církve a náboženské společnosti tvoří zejména

- a) příspěvky fyzických a právnických osob,
- b) příjmy z prodeje a z pronájmu movitého, nemovitého a nehmotného majetku církví a náboženských společností,
- c) úroky z vkladů,
- d) dary a dědictví,
- e) sbírky a příspěvky z části výtěžků podle zvláštního zákona,
- f) půjčky a úvěry,
- g) příjmy z podnikání nebo z jiné výdělečné činnosti,
- h) dotace.

(5) Předmět podnikání a jiné výdělečné činnosti musí být vymezen v základním dokumentu registrované církve a náboženské společnosti. Podnikání a jiná výdělečná činnost církve a náboženské společnosti mohou být pouze její doplňkovou výdělečnou činností a dosažený zisk smí být použit jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti.

Obsahem napadeného ustanovení je výčet příjmů církví a náboženských společností (odst. 4) a vymezení předmětu podnikání církve a náboženské společnosti a způsobu využití dosaženého zisku (odst. 5).

1. K tomu Ústavní soud především uvádí, že ani navrhovatelé sami nikterak nezduvodnili, v čem spatřují protiústavnost výčtu příjmů církví a náboženských společností v ustanovení § 27 odst. 4 zákona č. 3/2002 Sb. Protože tento výčet je proveden demonstrativním a nikoliv taxativním způsobem (srov. slovo "zejména"), konstatuje Ústavní soud, že toto vymezení zásadně koresponduje se soukromoprávní podstatou církví a náboženských společností a i když je lze do určité míry považovat za nadbytečné, nelze v této skutečnosti spatřovat rysy protiústavnosti (superfluum non nocet).

2. Protože tedy ani Ústavní soud sám neshledal důvod domnívat se, že citované ustanovení je protiústavní, návrh na jeho zrušení jako nedůvodný zamítl.

3. K návrhu na zrušení ustanovení § 27 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. Ústavní soud uvádí, že první věta tohoto ustanovení, podle níž předmět podnikání a jiné výdělečné činnosti církve a náboženské společnosti musí být vymezen v jejím základním dokumentu, nezavdává důvod k domněnkám o její protiústavnosti. Ve svojí podstatě se totiž jedná toliko o informační povinnost církve a náboženské společnosti, která je legitimována zájmy ostatních účastníků soukromoprávních vztahů a nemůže být proto interpretována jako nepřipustné omezování autonomie církví a náboženských společností. Nic takového ostatně bližze netvrdí ani sami navrhovatelé. Proto část návrhu se rovněž jako nedůvodná zamítá.

4. Podle druhé věty citovaného ustanovení platí, že podnikání a jiná výdělečná činnost církve a náboženské společnosti mohou být pouze její doplňkovou výdělečnou činností a dosažený zisk smí být použit "jen k naplnění cílů činnosti církve a náboženské společnosti." K tomu

Ústavní soud uvádí, že církve a náboženské společnosti představují - jakožto zvláštní forma výkonu sdružovacího práva - soukromoprávní korporace, které mohou zásadně činit vše, co není zákonem výslovně zakázáno (čl. 2 odst. 3 Listiny , čl. 2 odst. 4 Ústavy). V souladu s čl. 16 odst. 4 Listiny dále platí, že výkon těchto práv lze omezit jen v nezbytných a Listinou vymezených případech. V daném případě však zákon stanoví, že zisk dosažený z podnikání a jiné výdělečné činnosti může církev a náboženská společnost použít toliko k naplnění svých cílů. Tyto cíle přitom vymezuje zákon č. 3/2002 Sb. v ustanovení § 3 písm. a) , podle něhož účelem církve a náboženské společnosti je "vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby." Je tedy zřejmé, že napadené ustanovení znemožňuje církvím a náboženským společnostem použít dosažený zisk jiným než legálně vymezeným způsobem. Toto ustanovení je rovněž v rozporu s čl. 11 odst. 1 Listiny .

5. Toto omezení však podle názoru Ústavního soudu zjevně nekoresponduje se smyslem a posláním církví a náboženských společností. Jak je totiž uvedeno na jiném místě tohoto nálezu, úkol těchto subjektů v žádném případě nelze redukovat na pouhé vyznávání určité náboženské víry - jak fakticky stanoví napadené ustanovení -, nýbrž jejich činnost ve společnosti je podstatně širší a spočívá též ve vyzařování náboženských hodnot navenek, a to prostřednictvím nejen religiózní činnosti, ale taky např. činností charitativní, humanitární a obecně vzdělávací. Omezování církví a náboženských společností svobodně disponovat svými legálně nabytými příjmy toliko na oblast vyznávání náboženské víry proto představuje svévolný zásah ze strany státu do soukromoprávní podstaty těchto subjektů, přičemž tento zásah zjevně není legitimován žádným relevantním veřejným zájmem, obdobná argumentace, byť ve vztahu k podnikání politických stran a nikoli církví a náboženských společností, byla Ústavním soudem použita ve věci vedené pod sp. zn. Pl.ÚS 26/94 (nález z 18.10.1995, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv.4 str. 129 a násl.). Vzniká tedy rozpor tohoto omezení s čl. 4 odst. 4 Listiny , podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům než pro která byla stanovena.

6. Proto Ústavní soud část druhou věty ustanovení § 27 odst. 5 zákona č. 3/2002 Sb. pro její rozpor s čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 16 odst. 2 a čl. 11 odst. 1 Listiny jako protiústavní ruší.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. listopadu 2002

Odlišné stanovisko

soudců JUDr. P. H. a JUDr. J. M. k odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/02, o ústavnosti zák. č. 3/2002 Sb. , o svobodě náboženského vyznání a o postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů

Nemůžeme akceptovat obecně ty části odůvodnění nálezu, jež se vztahují k ustanovením, jejichž zrušení žádali navrhovatelé, avšak Ústavní soud příslušné části návrhu zamítl. Konstatoval totiž, že neodporují ústavnímu pořádku. V několika případech uvedeného druhu se v odůvodnění nálezu předkládá argumentace takového druhu a takové skladby, že ve svém celku nevyjadřuje v dostatečné míře skutečnost, že se soudci shodli na souladu uvedených ustanovení s ústavním pořádkem, nýbrž naopak jejich výrok zpochybňuje, a činí jej málo přesvědčivým.

Tuto obecnou připomínku nutno vztáhnout především ke klíčovému ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb. (dále i "zákon"), podle něž se církev a náboženská společnost "stává právnickou osobou registrací. podle tohoto zákona". Odůvodnění nálezu tvrdí, že citované ustanovení vytvořilo "poněkud nepřehlednou právní situaci", která zcela nekoresponduje s požadavky Evropského soudu pro lidská práva kladenými na srozumitelnost a předvídatelnost zákona. Odůvodnění nálezu v daném ohledu rovněž dovozuje, že znění § 6 odst. 1 zákona "na první pohled" aspiruje na "konstitutivnost účinků registrace těchto právnických osob, tzn. vyvolává zdání, že vnitrostátním správním aktem dochází k právnímu vzniku církví a náboženských společností, tedy jejich obecné právní způsobilosti". To by ovšem, podle odůvodnění nálezu, zjevně neodpovídalo povaze "řady církví a náboženských společností, jejichž právní existence často vyplývá nikoli ze státního, nýbrž z kanonického práva (popř. z práva mezinárodního), a státní moc proto nemůže mít ambici tyto instituce právně regulovat". Přes tuto příkrou kritiku znění § 6 odst. 1 zákona dospívá odůvodnění v podstatě bez věcných argumentů k závěru, že návrh na jeho zrušení není důvodný, neboť jeho nedostatky lze překlenout "ústavně konformním způsobem". Argumentace odůvodnění je tudíž nevyvážená, nepřesvědčivá, ale i nepřesná.

K tvrzení v odůvodnění, že znění § 6 odst. 1 zákona vyvolává nepřehlednou právní situaci, namítáme, že pravidlo v něm je zcela jasné: církev (náboženská společnost) se registrací stává "právnickou osobou", takže bez této registrace právnickou osobou není. § 28 odst. 1 pak v intertemporálním ustanovení dodává, že "církve a náboženské společnosti, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vyvíjely svou činnost jako registrované ze zákona, se považují za registrované podle tohoto zákona". Výtku stran nepřehledného právního stavu tak považujeme za neodůvodněnou.

Odůvodnění nálezu dále kritizuje možnou aspiraci ustanovení § 6 odst. 1 zákona směřující k tomu, přiznat aktu registrace konstitutivní účinky, zatímco u "řady" církví a náboženských společností vyplývá jejich právní existence z jiných normativních právních systémů, a státní moc tak nemůže jejich "obecnou právní způsobilost" konstituovat. Jako reprezentanta této "řady" církví uvádí katolickou církev (Svatý stolec).

Konec 18. a průběh 19. století přinesl v evropské historii i překonání právního partikularismu: Přijetí nových demokratických ústav bylo, kromě jiného, spjata i s konstituováním laického státu, se změnou zdroje legitimacy moci a tím ve svých důsledcích i se sekularizací státu a tím oddělením státu a církve.

Základní účelem práva v demokratickém právním státě je garantování svobody a vnitřního míru. Pojmovým předpokladem právní úpravy práv a povinností je jejich navázání na právní subjekty. Není práv bez subjektů práva, oprávnění bez subjektů představují *contradictio in adiecto*.

Kulturní vývoj Evropy a jemu korespondující vývoj demokratického ústavněprávního myšlení v důsledku laicizace státu neznamená opuštění historické hodnotové tradice, v tom rámci i tradic náboženských. Znamená ale, že tyto institucionálně již neexistující paralelně vedle, resp. vně demokraticky legitimované veřejné moci, nýbrž uvnitř celého, ústavně vymezeného a garantovaného systému hodnot. Toliko z tohoto pohledu by tudíž bylo lze posuzovat ústavní akceptovatelnost vymezení právní subjektivity církví a náboženských společností.

Státní moc může účinně regulovat chování osob toliko s využitím některého z mezinárodních právních titulů, zejména titulů teritoriálního nebo personálního (na základě občanství). Nemůže naopak aspirovat na úpravu chování osob, k nimž jeho jurisdikce nedosáhne. Zákon č. 3/2002 Sb. v souladu s tím upravuje toliko chování těch (složek) církví a náboženských společností, jež podléhají jurisdikci České republiky. V tomto smyslu je akt registrace nepochybně konstitutivní, neboť jim uděluje postavení právnické osoby v dosahu jurisdikce českého státu.

Odůvodnění nálezu ovšem trvá na tom, že v případě "řady" církví je jejich právní subjektivita založena církevními řádů či jinými právními systémy, a český stát pak takovou subjektivitu již nemůže vytvořit, ale pouze ji respektovat. Klade se zásadní otázka, která norma kterého právního systému příkazuje České republice, aby respektovala právní subjektivitu církve či náboženské společnosti, kterou konstituoval jiný normotvůrce. Takovým systémem nemůže být církevní řád, neboť církev (náboženská společnost) není zdrojem svrchované moci, která by mohla konkurovat moci státu, jež vykonává "úplnou a výlučnou" svrchovanost na vlastním území. Nemůže jím být ani právní řád jiného státu, neboť tomu brání vztahy svrchované rovnosti mezi státy i princip, podle něhož v případě konfliktu o výkon jurisdikce mezi více státy převládne zásadně vůle státu, jež může uplatnit teritoriální titul. ČR není proto povinna uznat takové postavení církve podléhající její jurisdikci, jaké této církvi přiznal právní řád jiného státu. Takovou povinnost by jí mohlo založit toliko smluvní ujednání s tímto jiným státem. ČR nevyplývá povinnost uznat preexistující právní subjektivitu církví (náboženských společností) ani z mezinárodního práva. Neukládá jí to žádná norma obecného mezinárodního práva (naopak, praxe států výmluvně svědčí o absenci takové normy), ani žádná mezinárodní smlouva, včetně univerzálních či evropských úmluv o lidských právech. Konečně, povinnost uznat preexistující status "právnické osoby" nevyplývá orgánům veřejné moci ani z Listiny či Ústavy (čl. 16 odst. 2 Listiny totiž upravuje až okolnosti vzniku institucí uvnitř církví a dopadá tak v posuzovaném zákoně nikoli na institut registrace církví, nýbrž na institut evidence církevních právnických osob).

Za těchto okolností disponuje Česká republika při stanovení podmínek pro udělení statusu právnické osoby církvím a náboženským společnostem značnou mírou volného uvážení. Z principů demokratického právního státu plyne, že nesmí církvím svévolně bránit v jejich vstupu do veřejného života státu a že musí všem církvím garantovat pro nabývání statusu právnické osoby rovné podmínky. Pokud Poslanecká sněmovna uvádí, že důvodem požadavku registrace církví je "zaručení minima ochrany ostatních účastníků soukromoprávních majetkových vztahů", jedná se mimo vší pochybnost o legitimní cíl úpravy. Návrh na registraci má obsahovat podmínky, jež stanoví § 10 zákona a jež Ústavní soud z hlediska ústavnosti nijak nezpochybnil. Institut registrace církví je tak ústavně nesporným výrazem volného uvážení zákonodárce.

Odůvodnění nálezu zjevně vychází z premisy, že koncepce registrace coby konstitutivního aktu státní moci je nepoužitelná na katolickou církev vzhledem k mezinárodně právní subjektivitě Svatého stolce. Z toho pak neodůvodněně usuzuje na nepoužitelnost "konstitutivní" koncepce na všechny církve (náboženské společnosti). Ve skutečnosti je katolická církev v poměru k ostatním církvím naprostou výjimkou, jež tudíž nemůže sloužit jako model pro obecnou právní úpravu. Proto ani zákon č. 3/2002 Sb. nemohl racionálně odmítnout konstitutivní účinky registrace (tj. vznik právnické osoby) jen z důvodu, že jediná z církví (katolická) vyvozuje svůj status z mezinárodní právní subjektivity Svatého stolce a potažmo z práva kanonického. Katolické náboženství je jediné, jež současně aspiruje na univerzalitu a působí pod vedením duchovní vlády Svatého stolce nespojené se světskou vládou žádného státu. Proto se otázka mezinárodní subjektivity klade

vylučně u Svatého stolce (L. Le Fur: *Nástin mezinárodního práva veřejného*. Orbis, Praha, 1935, s. 150-151). Žádná "řada" jiných církví, jejichž postavení by s postavením Svatého stolce bylo v otázce právní subjektivity srovnatelné, v rozporu s tvrzením odůvodnění nálezu, ve skutečnosti neexistuje.

Svatý stolec má postavení srovnatelné s postavením státu, třebaže státem není. ČR jeho subjektivitu podle mezinárodního práva uznává, ačkoli s ním dosud neuzavřela připravovanou mezinárodní smlouvu (nikoli "mezistátní" smlouvu, jak mylně tvrdí ve svém vyjádření Česká biskupská konference). Uznala ji existencí vzájemných diplomatických styků (Československa a Svatého stolce) do r. 1950, jejich obnovením v dubnu 1990 a trváním do současnosti. V nepřítomnosti mezinárodní smlouvy mezi ČR a Svatým stolicem nelze vyloučit existenci bilaterálních obyčejových norem vzniklých v jejich dosavadní vzájemné praxi (přerušeni této praxe v podmínkách totalitního Československa není nezbytné považovat za překážku, jež by znemožnila ustálení případných obyčejových pravidel). Pokud by taková obyčejová pravidla existovala, ČR by musela respektovat povinnosti z nich jako svůj mezinárodní závazek (viz čl. 1 odst. 2 Ústavy). Hledání těchto případných pravidel jde ovšem za rámec nálezu a jeho odůvodnění.

Mezinárodně právní osobnost Svatého stolce je podstatným odlišujícím znakem katolické církve v poměru k ostatním církvím. Klade se proto otázka, zda a v jaké míře mají být obecná pravidla v zákoně č. 3/2002 Sb. na katolickou církev uplatněna. Rozdíly náboženství nejsou důvodem k různému zacházení z hlediska základních práv a svobod (čl. 3 odst. 1 Listiny). Rovnost však není absolutní kategorií. Rozdílné zacházení je přípustné, je-li založeno na objektivních a rozumných důvodech. Skutečnost, že Svatý stolec je subjektem mezinárodního práva, který ČR uznala, je nepochybně "objektivním" důvodem k odlišnému zacházení s katolickou církví v různých otázkách upravených zákonem č. 3/2002 Sb. Svědčí o tom např. i § 106 odst. 2 Ústavy ČR z r. 1920, jenž připouští odchylky od zásady rovnosti, pokud je "dovoluje mezinárodní právo". Jinými slovy, pokud bude platně uzavřena Smlouva mezi ČR a Svatým stolicem o úpravě vzájemných vztahů, může tento mezinárodně právní instrument upravit ve vztahu ke katolické církvi různé otázky upravené obecně v zák. č. 3/2002 Sb. odlišným způsobem od něj. S využitím čl. 10 Ústavy ve znění úst. zákona č. 395/2001 Sb. se pak použije speciální úprava smluvní, nikoli obecná zákonná (*lex specialis*).

"Rozumnost" a zejména "přiměřenost" odchylek od principu rovnosti v poměru ke katolické církvi jsou veličinami, jež mají ústavní rozměr. Jejich posouzení je mj. na Parlamentu ČR, který uděluje souhlas k mezinárodním smlouvám podle čl. 49 Ústavy, a v konečném důsledku na Ústavním soudu, pokud by obdržel návrh, aby posoudil soulad Smlouvy mezi ČR a Svatým stolicem s ústavním pořádkem podle čl. 87 odst. 2 Ústavy.

Dle nálezem Ústavního soudu zrušeného ustanovení § 6 odst. 2 zákona o církvích a náboženských společnostech (dále jen "zákon") mohou tyto, jsou-li registrovány, zakládat církevní právnické osoby "za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry". Přejícné ustanovení § 28 odst. 5 zákona pak stanoví podmínky, za níž je registrovaná církev po nabytí účinnosti zákona povinná doplnit údaje o jí zřízených a již evidovaných právnických osobách, a to ve shodě s náležitostmi, vyžadovanými zák. č. 3/2002 Sb.

Většinové votum považuje za *ratio decidendi* zrušení těchto ustanovení právo církví a náboženských společností zřizovat řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech (čl. 16 odst. 2 Listiny). Uvedená ustanovení, dle tohoto vota, nerozlišují mezi registrací a evidencí právnických osob, jsou tudíž pro církev a náboženskou společnost omezující ve svém souhrnu: "Z těchto ustanovení totiž podle přesvědčení Ústavního soudu přímo vyplývá podmíněnost právního vzniku církevních právnických osob rozhodnutím státu, tzn. *de facto* jejich registrace, byť v zákoně formálně označená jako evidence." Ve vztahu k návrhu na zrušení ustanovení § 16, § 20, § 26 a § 29 zák. č. 3/2002 Sb. se ale v odůvodnění nálezu konstatuje, že "evidence je případná zejména z hlediska naplnění informační funkce a funkce ochrany práv třetích osob", s tím, že po zrušení § 6 odst. 2 a § 28 odst. 5 zákona ustanovení § 16, § 20, § 26 a § 29 "nepodmiňují právní vznik a zánik církevních právnických osob konstitutivním právním aktem státního orgánu, nýbrž že jejich evidence má toliko deklaratorní povahu a shora uvedené funkce informační a ochrany práv třetích osob".

Ve vztahu k ustanovení § 6 odst. 2 zákona většinové votum pomíjí důvod, jenž se pro derogaci jeví nejvýznamnějším a tím ve svých důsledcích je způsobilé založit pro církev a náboženskou společnost ohledně jimi zřizovaných právnických osob ještě vyšší stupeň nejistoty.

Smyslem § 6 odst. 2 zákona je vymezit účely, k jejichž dosahování jsou církev a náboženské společnosti oprávněny v režimu zák. č. 3/2002 Sb. zakládat právnické osoby. Je-li tento účel omezen na "organizaci, vyznávání a šíření náboženské víry" a neobsahuje i s nimi spjatou činnost charitativní, kulturní, sociální péči, apod., nutno takové vymezení pokládat za rozporné s čl. 16 odst. 2 Listiny. Interpretace účelů, plynoucích z čl. 16 odst. 2 Listiny, je dána pojmovým spojením organizace, vyznávání a šíření náboženské víry s působením kulturním, charitativním a sociálním, jak se vyvinulo v evropské kulturní tradici, a je tudíž dána i pohledem právně komparativním. Za rozhodovací důvod stanoviska proto ve vztahu k § 6 odst. 2 zák. č. 3/2002 Sb.

nepovažujeme nepřijatelnost většinovým votem tvrzené "podmíněnosti právního vzniku církevních právnických osob rozhodnutím státu", nýbrž omezení účelů pro zakládání církevních právnických osob.

Většinové votum zakládá potud právní nejistotu, že vypuštěním § 6 odst. 2 zákona bez požadavku jeho nahrazení novou dikcí, jež by vymezilo účely způsobem odpovídajícím článku 16 odst. 2 Listiny, vymezení účelů, má za následek výkladovou nejasnost zákonné souladnosti u vymezení předmětu církevní právnické osoby dle § 16 odst. 2 písm. b) zákona, a to s rizikem interpretace restriktivní a tím i rizikem sankce dle § 16 odst. 5 zákona.

Argumentace obdobná dopadá i na posouzení ústavnosti § 28 odst. 5 zákona. Je-li většinovým votem jeho derogace odůvodňována nepřipustností zasahování státu do oprávnění církví a náboženských společností zřizovat církevní právnické osoby, důsledkem tohoto právního názoru by, dle našeho přesvědčení, byla právní nerovnost s ohledem k náležitostem evidence církevních právnických osob, založených po nabytí účinnosti zákona, a těch, jež byly založeny předtím. V legislativním požadavku vytvoření jednotné evidence nelze bez dalšího spatřovat žádný důvod rozporu předmětného zákonného ustanovení s ústavním pořádkem. Za takový lze ale považovat nepřiměřeně krátkou lhůtu pro splnění požadavků obsažených v daném ustanovení, a to zejména u církví s velkým počtem církevních právnických osob, a dále sankci nepřiměřenou závažností možného protiprávního jednání, spočívajícího v nepředložení všech evidenčních náležitostí církevních právnických osob. Toliko potenciální míra této nepřiměřenosti lhůty a sankce je dle našeho názoru důvodem rozporu ustanovení § 28 odst. 5 zákona s čl. 16 odst. 2 Listiny.

Jelikož v dané věci Ústavní soud vyslovil jiné ratio decidendi, uplatňují autoři tohoto separátního vota odlišné stanovisko toliko k odůvodnění předmětného nálezu, když ve věci samé sdílejí názor vota většinového.

JUDr. P. H. JUDr. J. M.
V Brně dne 29. listopadu 2002