

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

JUDr. Lucia Madleňáková

Svoboda náboženství ve správním právu

Dizertační práce

Olomouc 2014

Prohlašuji, že jsem dizertační práci na téma „Svoboda náboženství ve správním právu“
vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne

JUDr. Lucia Madleňáková

Já, níže podepsaná **JUDr. Lucia Madleňáková**, autorka disertační práce „Svoboda náboženství ve správním právu“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalozích a informačních systémech UP, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka UP, která se nazývá Knihovna UP.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

Prohlašuji, že moje osobní údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne

JUDr. Lucia Madleňáková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda srdečně poděkovala svému školiteli, doc. JUDr. Pavlu Matesovi, CSc. za ohromnou trpělivost, kterou se mnou v průběhu zpracování této práce měl, za jeho čas a pozornost, kterou mé práci věnoval, jeho ochotu kdykoliv a expresně se k částem mé práce vyjádřit a doporučit další postup. Jeho vlídná slova mne motivovala v práci neustat. Bez něho by moje práce nikdy nevznikla.

Moje velké díky patří také mým kolegům na Katedře správního práva a správní vědy na PF UP v Olomouci, kteří se mnou obětavě diskutovali mnou kladené otázky, zejména JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, Ph.D. za podněty k přemýšlení, Mgr. Zuzaně Sprinz za dlouhé hodiny u emailu a nové pohledy na zkoumanou problematiku a JUDr. Haně Vičarové Hefnerové za čas strávený nad mými dotazy.

Tato práce by však nikdy nevznikla bez podpory mojí rodiny, zejména mého manžela, který mne neúnavně podporoval a motivoval k další práci.

Obsah

Seznam zkratk.....	7
Úvod.....	9
Vymezení tématu, základní východiska.....	9
Zhodnocení dosavadního zkoumání problematiky	15
Cíl práce	17
Stručný obsah práce, použité metody.....	19
1. Obecné zakotvení náboženské svobody církví na ústavní úrovni	22
2. Charakteristika některých forem činnosti veřejné správy.....	28
2.1 Dílčí závěr.....	36
3. Církev jako společenství věřících	40
3.1 Dílčí závěr.....	43
4. Církev jako spolek	44
4.1 Autonomie	61
4.2 Organizační složky jako právnické osoby	63
4.3 Obecně prospěšné společnosti	65
4.4 Právní úprava sdružování v novém občanském zákoníku.....	66
4.5 Dílčí závěr.....	75
5. Církev registrovaná dle zákona o církvích	77
5.1 Církevní samospráva či autonomie?.....	92
5.1.1 Autonomní normotvorba	105
5.1.2 Veřejnoprávnost výkonu některých práv církví.....	113
5.1.3 Dozor nad církvemi.....	148
5.2 Právnické osoby vytvářené církvemi	159

5.3 Dílčí závěr.....	181
6. Srovnání existence společenství věřících ve formě spolku a ve formě registrované církve ...	189
6.1 Vznik a zánik	189
6.2 Autonomie	197
6.3 Plnění veřejných úkolů	198
6.4 Vytváření právnických osob.....	200
6.5 Dílčí závěr.....	203
Závěr	206
Zdroje práce.....	222
Monografie, sborníky a komentáře.....	222
Příspěvky ve sbornících, či v kolektivních monografiích	224
Články v časopisech	226
Právní předpisy a mezinárodní smlouvy.....	228
Rozhodnutí českých soudů	230
Rozhodnutí zahraničních soudů	232
Rozhodnutí mezinárodních soudů.....	232
Další dokumenty, internetové zdroje.....	233
Shrnutí, summary	235
Klíčová slova, key words	241

Seznam zkratk

církJ, církevní zákon	Zákon 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), ve znění pozdějších předpisů
ČBK	Česká biskupská konference
ERC	Ekumenická rada církví
ESLP	Evropský soud pro lidská práva sídlící ve Štrasburku
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku, ve znění pozdějších předpisů
MO	Ministerstvo obrany
MS	Ministerstvo spravedlnosti
nález 2/06	Nález ÚS ČR ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06
nález 6/02	Nález ÚS ČR ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02
NOZ, nový občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
NS	Nejvyšší soud ČR
NSS	Nejvyšší správní soud ČR
občanský zákoník	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
OPS	obecně prospěšná společnost
OSŘ, občanský soudní řád	Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘ, správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
SŘS, soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.
ÚS, ÚS ČR	Ústavní soud České republiky
ÚS SR	Ústavní soud Slovenské republiky
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
zákon 308	Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů
zákon o majetkovém vyrovnání a církvemi	Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), ve znění pozdějších předpisů
zákon o ozbrojených silách	Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
zákon o sdružování, sdružovací zákon	Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
zákon o veřejných rejstřících, rejstříkový zákon	Zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob
zákon o výkonu TOS	Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZodpŠk	Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Vymezení tématu, základní východiska

Správní právo je jedním ze základních regulátorů právních vztahů a lidských práv, které vyplývají z norem ústavněprávních, zakotvených kromě jiného také v Listině základních práv a svobod. Jedním z lidských práv takto regulovaných správním právem je také v čl. 15 a 16 Listiny obsažená svoboda náboženství (či jinak nazývána jako svoboda myšlení, svědomí a náboženství; náboženská svoboda). V případě této svobody se uplatňuje základní premisa ochrany lidských práv, a to že lidská práva mohou být omezena (limitována) pouze na základě zákona a pouze pokud je to nezbytné pro ochranu některého z legitimních cílů společnosti.

Na otázku, zda souvisí náboženská svoboda s veřejnou správou, lze odpovědět charakteristikou společenských vztahů, které správní právo reguluje. Regulace společenských vztahů správním právem se totiž netýká všech vztahů, které vznikají v souvislosti s veřejnou správou, ale pouze těch, jejichž regulace je ovládána administrativněprávní metodou. Tato metoda pak vyplývá z „právně mocenské podstaty veřejné správy“.¹ I správně právní regulace, tedy konkretizace tohoto práva správním právem, si však musí být vědoma svých ústavněprávních limitů a nelze jí neodůvodněně zasahovat do garantovaných lidských práv.

Náboženská svoboda je tvořena dvěma druhy práv. Jedna skupina práv je svázána s církvemi a náboženskými společnostmi (pro zjednodušení bude dále používán pouze pojem „církev“), jako organizovanými skupinami (ve formě právnické osoby, či bez ní), které reprezentují své věřící, druhá skupina práv je svázána s jednotlivými věřícími církví. Správní právo je způsobilé regulovat či konkretizovat jak práva z první, tak druhé skupiny. Tato dizertační práce se však bude zaměřovat pouze na práva první skupiny, tedy práva samotných organizací – církví.² Důvodem je nemožnost pojmout konkretizaci všech práv v rozsahu dizertační práce a zaměření práce. Navíc, regulace práv církví velice úzce souvisí s vymezením vztahu státu a církví, tedy vztahu státu jako mocenské entity se specifickými také tradičně mocenskými entitami, které v průběhu doby svou primárně mocenskou úlohu

¹ PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon: správní právo. Termín Administrativněprávní metoda regulace*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 14.

² Skutečnost, že i samotné církve mají svoje práva, je v Listině formulována celkem jasně. Tak jasná situace však do relativně nedávné doby nepanovala na mezinárodní úrovni, kdy čl. 9 Úmluvy počítá pouze s individuálními právy jednotlivých členů církví. Práva samotných církví jsou pak vyvozována ze spojení s článkem 11 Úmluvy. Blíže k vývoji a jednotlivým právům viz např.: RIVERS, Julian. *The law of organized...*, s. 37 an. a 55 an.

ztratily. Širším cílem práce proto také bude konstatovat, zda regulace práv církví sleduje vytyčený model vztahu státu a církví a jestli je tedy tato (zejména správně právní) regulace ústavně konformní.³

Obecně je v právní veřejnosti používána teze, že český právní řád rozeznává tak řečené dvě úrovně uznání církví podle církevního zákona⁴. První úroveň je zcela základní uznání církve státem, kdy ta se stává právnickou osobou (s výjimkami) a získává základní právo, jímž je oprávnění vyučovat a vychovávat své duchovní i laické pracovníky ve vlastních školách a jiných zařízeních i na vysokých školách bohosloveckých a bohosloveckých fakultách (dle přesné dikce církZ). V případě, že církve splní zákonem stanovené podmínky, může získat oprávnění vyučovat náboženství na státních školách, pověřit osoby vykonávající duchovní činnost k výkonu duchovní služby v ozbrojených silách České republiky, v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranné léčení a ochranná výchova, konat obřady, při nichž jsou uzavírány církevní sňatky, zřizovat církevní školy, zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let. Na tomto místě je řeč o tzv. uznání na druhé úrovni. Český církZ na rozdíl od slovenské úpravy tak konstruuje dvě skupiny státem uznaných církví, s rozdílnými podmínkami pro toto uznání, kdy první skupina za podmínky splnění početního cenzu 300 osob hlásících se k ní získá kromě právního vzniku také právo zřizovat vlastní školy. Toto právo jí však plyne již z Listiny. Proto jediným prakticky využitelným výsledkem v tomto procesu je pouze její právní vznik. Druhá skupina církví však již musí splnit poměrně vyšší cenzus, tedy 1 ‰ z počtu obyvatel ČR, a pak získává zvláštní práva uvedená výše. Slovenská úprava však počítá s jediným procesem, ve kterém církve jak právně vznikne, tak jí vzniká oprávnění vykonávat zvláštní práva. Početní cenzus je však stanoven ještě přísněji než v ČR, s ohledem na počet obyvatel SR, 20 tisíc zletilých osob. ÚS SR však také rozhodl, že takto stanovený početní cenzus není protiústavní, když církve mohou právně existovat také ve formě občanských sdružení (spolků). Uvedené tak směřuje k otázce, zda je vůbec účelné, aby byla na církve kladena podmínka 300 osob hlásících se k ní, když jí v takovém případě nevznikají ve srovnání se spolkem žádná speciální oprávnění, navíc mající na mysli, že spolek mohou založit osoby pouze 3.

³ Nicméně to neznamená, že by v budoucnu individuální práva členů církví měla autorčinu pozornost.

⁴ Nepřesnost takového označení bude podrobněji rozebrána v textu práce.

Tato dizertační práce se zaměřuje na subtilní aspekty svobody náboženství, její podrobnou regulaci, jíž správní právo nešetří. Čím jsou řešené otázky přehlednější, tím méně se o ně odborná veřejnost zajímá. A to mnohdy i na velmi odborné úrovni tzv. konfesionalistů.⁵ Jakou povahu vlastně církve mají? Je jejich existence determinována uznáním státem? Mohou církve existovat i ve formě spolku? Je pak pro církve vůbec nutné snažit se o uznání podle církve? Jaké výhody a jaká omezení takové uznání církve přináší? Je takové uznání v souladu s ústavně garantovanou náboženskou svobodou? Jaký je konkrétní a pak zcela praktický rozdíl mezi registrací a evidencí (církve a jimi vytvářených osob)? Jak na tento rozdíl nahlíží teorie správního práva a jaké fáze taková registrace či evidence má? Jak se v této formě činnosti veřejné správy projevuje veřejná moc aplikovaná Ministerstvem kultury? Je tato veřejná moc v mezích limitace náboženské svobody? Kdy vzniká církve právo šířit své vyznání výukou? Je to základní či speciální právo církve? Mohou pro to církve vytvářet své vlastní školy nebo učit na školách jiných? Jak do toho zasahuje Ministerstvo školství či samotní zřizovatelé „necírkevních“ škol? Je tato veřejná moc (pokud je mocí veřejnou) v mezích limitace náboženské svobody? Jaké mají církve možnosti v zajišťování duchovní služby, jako základního poslání církve ve společnosti? Jak a na základě čeho fungují v Armádě ČR, v nemocnicích, věznicích či jiných detenčních zařízeních? Jaké je postavení samotných duchovních vykonávajících tuto službu? Jsou ve služebním poměru? Ke komu? Je zde regulace dostatečná a jasná? A jaké má povinnosti duchovní ve službě provádějící církevní sňatek? Je úředníkem? Ve službě? Jak vlastně manželství uzavřené před církevním orgánem vzniká? Kterým okamžikem? Jakou roli zde hraje matriční úřad, jeho úředníci? Změnila se situace po nabytí účinnosti nového občanského zákoníku? Je zde regulace dostatečná a jasná? Jak lze z výše naznačeného vypočítat, někde je regulace málo, někde snad příliš. Je tato regulace efektivní, rozumná, v mezích možnosti limitace lidského práva – náboženské svobody?

Z výše uvedeného vyplývá, že předmětem dizertační práce bude jednak podrobná analýza vzniku církve jako právnických osob a v té souvislosti některých zvláštních práv, které církve státním uznáním získávají. Čtenář se může ptát, proč budou v pozornosti autorky pouze některá práva. Vysvětlení je následující. Problematika zpovědního tajemství (a

⁵ Např. v těchto publikacích: HRDINA, Antonín Ignác. *Náboženská svoboda v právu české republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 265 s.; TRETERA, Jiří Rajmund. *Stát a církve v České republice*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2002. 156 s.

obdobných práv) totiž spíše než do správního práva, patří do oblasti zkoumání práva trestního, správního práva by se snad mohla týkat pouze okrajově. Nicméně tuto svobodu chápu spíše jako svobodu individuální (jak výše vysvětleno), ne jako svobodu svázanou s církví jako organizací, její svobodou. Mezi zvláštní práva církví donedávna patřilo také právo být financována ze státního rozpočtu. O toto zvláštní právo církve přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi přišly, resp. již se o tomto právu nemluví jako o právu zvláštním, přináležejícím pouze určitým církvím. Samotná otázka financování církví je jistě velmi zajímavá, avšak přesahuje cíl a rozsah této dizertační práce. Proto se jí věnovat nebudu a přenechám ji zainteresovaným kolegům.

Již Listina základních práv a svobod ve svém čl. 16 odst. 1 stanoví, že „každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám, nebo společně s jinými...“, z čehož nelze primárně dovozovat, že by bylo nutné projevovat víru „společně s jinými“ ve státěm uznané organizaci. Církevní zákon pak k tomu dodává ve svém § 4 odst. 2, že „církev a náboženská společnost vzniká dobrovolným sdružením fyzických osob...“. Navíc je Listinou i církevním zákonem garantováno, že si církve mohou své záležitosti spravovat samostatně, přesně řečeno „církev a náboženská společnost spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech.“ (čl. 16 odst. 2 Listiny). Na „nultém“ stupni, právně neuznané za právnické osoby, církve mohou fungovat jako sdružení osob a za tímto účelem mohou mít své orgány, své duchovní vykonávající např. obřady a mohou se sami spravovat. Svoboda sdružování se v církvích a náboženských společnostech byla několikrát také předmětem rozhodování Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), jehož rozborem se práce bude také zabývat.

Na prvním stupni registrace církví dochází k uznání církve jako právnické osoby státem, kdy takto vzniklá právnická osoba může být subjektem (zejména soukromoprávních) právních vztahů. Naproti tomu k evidenci jsou podávány instituce církví, které si ona dle výše uvedeného článku Listiny „ustanovila nezávisle na státních orgánech“. O okamžiku vzniku církevních institucí se vedly dlouhé spory, které také rozhodoval Ústavní soud a které se týkaly otázky, zda z Listiny vyplývá, že církevní instituce vznikají *jako právnické osoby* již samotným jejich zřízením církví či až evidencí Ministerstvem kultury, tedy aktem státu. V literatuře lze k tomuto tématu najít mnohé názory, které budou v práci reflektovány. Z výše uvedeného pak vyplyne rozdíl mezi registrací a evidencí co do povahy i procesu provádění.

Druhý stupeň registrace při splnění podmínek stanovených zákonem umožňuje církvím vykonávat tzv. zvláštní práva, která jsou vesměs veřejnoprávního charakteru. Právě onen veřejnoprávní charakter směřuje k myšlence o veřejnoprávním charakteru církví jako právnických osob. K. Beran ve své monografii Právnické osoby veřejného práva provedl velmi zdařilou analýzu povahy církví jako veřejnoprávních korporací. Na základě jeho analýzy a za použití znaků veřejnoprávní korporace definovaných V. Sládečkem v jeho monografii Obecné správní právo bude učiněn závěr o povaze církví jako veřejnoprávních korporací a o možnosti uvažování o církevní samosprávě.

V současné právní úpravě, v církevním zákoně, lze vysledovat práva týkající se vzdělávání jednak v základních právech církví registrovaných na „prvním stupni“, a to právo „vyučovat a vychovávat své duchovní i laické pracovníky ve vlastních školách a jiných zařízeních i na vysokých školách bohosloveckých a bohosloveckých fakultách...“, jednak v právech zvláštních jako právo „vyučovat náboženství na státních školách...“ a právo „zřizovat církevní školy...“. Samotný vztah základního práva a práv zvláštních nemusí být na první pohled zcela jasný a vynořuje se zde otázka, jak může církev registrovaná na „prvním“ stupni vychovávat své duchovní i laiky ve vlastních školách, když ještě nemá oprávnění takové školy zřídit. Dalším problémem může být vztah práva vyučovat náboženství a práva na zřízení školy. Lze se totiž tázat, zda může dojít k situaci, kdy církev bude mít oprávnění školu zřídit, ale ne již na ní vyučovat náboženství. Nutno ještě dodat, že právo výuky náboženství vychází ze samotné Listiny, je tak obsahem samotné svobody náboženství, proto má povahu dokonce ústavního práva.

V případě práva vyučovat na školách náboženství budou předmětem analýzy podmínky výuky, jelikož právě u nich se jedná o regulaci náboženské svobody správním právem, úkoly a role Ministerstva školství v tomto případě a dále bude věnována pozornost učitelům náboženství, jejich nutné kvalifikaci apod. U zřizování církevních škol bude zejména nutné provést historické srovnání právní formy škol před přijetím a po přijetí nového školského zákona. I zde se setkáme s registrací, a to formou zápisu škol buď do Registru škol a školských zařízení nebo Registru školských právnických osob. Registry vede Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a v práci bude také provedena analýza těchto registrů a procesu zápisu do nich.

Dalším ze zvláštních práv registrovaných církví je právo pověřit svého duchovního výkonem služby „v ozbrojených silách České republiky, v místech, kde se vykonává vazba,

trest odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranné léčení a ochranná výchova“. Samostatnou problematikou je pak také povaha této „služby“. Jedná se o služební poměr duchovních? Pokud ano, tak ke komu? S tím souvisí také samotná úprava podrobností výkonu této služby v jednotlivých institucích. Tyto podrobnosti jsou zpravidla stanovovány ve smlouvách s církvemi, které samy o sobě budou předmětem analýzy. Opět je totiž sporná jejich povaha jako veřejnoprávních či soukromoprávních smluv vzhledem ke stranám, které je uzavírají a k předmětu uvedených smluv. Neexistuje totiž jednotná úprava pro zde uvedená oprávnění církví, pokud nějaká existuje, tak je značně parciální a roztříštěná, což jistě nenapomáhá právní jistotě. Výše zmíněné smlouvy de facto tuto úpravu nahrazují. Každá instituce však má smlouvu vlastní.

Oprávnění uzavírat státem uznaná manželství před orgánem církve nebylo vždy v dějinách církvím přiznáno. Existuje několik modelů souvisejících s touto problematikou: buď se jedná o model, kdy jsou státem aprobována pouze manželství uzavřená před orgánem státu, anebo pro platnost manželství uzavřeného před orgánem církve je nutný také určitý akt státu, či pro uzavírání církevních manželství jsou stanoveny určité procesní podmínky, aby mohlo být státem jako platné uznáno a jiné.

Předmětem této práce bude, spíše než na soukromoprávní rozměr samotného manželství, kladen důraz na činnost veřejné správy při tomto aktu, na její úlohu. Jednak bude analyzován samotný proces uzavření sňatku před orgánem církve, podmínky tohoto aktu, úkoly samotného duchovního provádějícího obřad a úkoly matričního úřadu. Bude se jednat o zhodnocení činnosti jednotlivých osob před uzavřením, v průběhu uzavírání a po provedení samotného aktu sňatku. Zmínka bude také učiněna o možném dopadu právní úpravy nového občanského zákoníku na toto oprávnění církví či na samotný proces uzavírání sňatku, či jeho následky.

Svoboda náboženství, jako základní lidské právo, bude v demokratické společnosti rezonovat vždy. Jako právo individuální bude podléhat snaze o jeho regulaci každou státně mocenskou strukturou, a to bez ohledu na to, ve kterém státě světa se bude situace odehrávat. Svoboda církví jako organizací je v souvislosti s jejich financováním aktuálním tématem posledních let, dokonce tématem číslo jedna posledních měsíců. Financování

církví⁶ je však otázkou související s komplexnějším záměrem ve vztahu státu a církví, tedy dokončení odluky církve a státu. K tomu, aby mohla taková odluka fungovat, však musí být naplněny všechny předpoklady, a to zejména uznání církví jako plnoprávných členů společnosti, jako nedílné součásti občanské společnosti a nestavět je přílišnou regulací do pozice horší, než je pozice spolků. Úprava financování církví jako poslední krok k odluce však nemůže ignorovat kroky další. Jedním z těchto kroků je také na základě dobrého pochopení současné regulace existence církví tuto regulaci přizpůsobit nové situaci, tedy odloučení církví a státu.

Práce byla zpracována podle právního stavu ke dni 1. 1. 2014. Vzhledem k účinnosti nového občanského zákoníku právě k tomuto datu bylo nutné v textu pracovat se dvěma skupinami soukromoprávních pojmů: jednak se skupinou pojmů podle OZ a podle NOZ. Výsledkem je systém, kdy pouze pro právní úpravu účinnou od 1. 1. 2014 jsou používány pojmy upravené v NOZ, pro ostatní právní předpisy je používána terminologie starého OZ.

Zhodnocení dosavadního zkoumání problematiky

K základním zdrojům poznání prezentované problematiky lze uvést, že je jich dostatek zejména v oboru ústavního práva a práva (s jistou nepřesností řečeno) konfesního, jemuž se věnují zejména odborníci na právní historii a filozofii práva. Co se týče zdrojů spjatých se správním právem, lze konstatovat, že po období první republiky rozmach literatury týkající se (zejména) povahy církví z per správně právních klasiků⁷ ustal. Tato situace je zcela jasně pochopitelná, když ji lze spojit s nástupem válečných let a zejména pak totalitním systémem, který se snažil spíše než církve pochopit, „ochraňovat“ je natolik, aby se angažovaly pouze v mezích vytyčených státem, tedy v míře menší než malé. I tento dějinný proces (i když nejen ten) snad přispěl k dnešnímu nezájmu odborníků na správní právo o prezentované otázky. Lze se jen domnívat, že nezájem společnosti o témata spjatá s církvemi či náboženstvím vyvolává i ve vědcích pocit, že zabývat se postavením církví je něco nepatřičného, zejména tedy pro vědce, kteří nevyznávají žádnou víru, či se neřadí k vyznavačům určité (uznané) církve.

⁶ Dle aktuální právní úpravy financování postupně přejde do gesce samotných církví zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi, kdy se bude církvím v příštích letech vyplácet náhrada, která se bude po třech letech snižovat, až nakonec nebude vyplácena vůbec.

⁷ Např. HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910. 282 s.

Zejména Ústavní soud je však v ochraně náboženské svobody velice činný, což dokazuje již několik let svými rozhodnutími. Některá z těchto rozhodnutí se týkají také správně právní regulace uvedené svobody, případně rozhodování správních soudů ve věcech, kde mohla být uvedená svoboda nějakým způsobem zasažena. Podrobně analyzovány budou zejména nálezy ÚS týkající se církevních právnických osob, které vyvolaly značnou kritiku, té se navíc nevyhýbám ani já. Rozhodnutí NSS pak budou využity zejména k vymezení některých pojmů správního práva týkajících se ozbrojených sil a vězeňství.

Aktuální literaturu vědců správního práva, která by se zabývala výhradně církvemi, tedy nenajdeme. Výjimkou jsou články, které se sporadicky objeví v odborných časopisech, a to zejména k aktuálně diskutovaným jednotlivým otázkám. Tak tomu bylo například u zajímavé písemné debaty K. Berana a J. Vedrala na stránkách Právních rozhledů, týkající se církevních právnických osob.⁸ K. Beran se pak v části své práce věnované osobám veřejného práva⁹ zaobíral také povahou církví, ani K. Beran však není (na rozdíl od J. Vedrala) striktně vzato odborníkem na správní právo. Při psaní této dizertační práce byl využit zejména komentář k církevnímu zákonu z pera J. Kříže, který se věnoval velmi precizně mnoha problémovým okruhům a nezodpovězeným otázkám.¹⁰ Na česko-slovenské poměry se jedná o ojedinělou publikaci takové šíře a kvality. K jednotlivým dílčím okruhům pak byly využity komentáře k předmětným předpisům (např. ke sdružovacímu zákonu, ke školskému zákonu atp.).

I tato práce pak přispěla k odborné diskusi na uvedené téma. Její části byly publikovány, či jsou k publikaci připraveny takto:

- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Výklad některých pojmů Nejvyšším správním soudem ČR na podkladu rozhodování ve věcech náboženské svobody. In TRELLOVÁ, Livia (ed.) *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. s. 295 – 303.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Právní základ poskytování duchovní péče ve věznicích. *Správní právo*, 2013, č. 7-8. s. 406 – 415.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Je registrovaná církev skutečně registrovanou? KISELYOVÁ, Zuzana a kol. (eds.) *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2013*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. s. 532 – 538.

⁸ BERAN, Karel. Církevní právnické osoby. *Právní rozhledy*, 2004, č. 6, s. 199 – 207; VEDRAL, Josef. Ještě k církevními právnickým osobám. *Právní rozhledy*, 2004, č. 22. s. 829 – 838.

⁹ BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva*. Linde: Praha, 2006. 191 s.

¹⁰ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 384 s.

- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Duchovní jako oprávněná úřední osoba při uzavírání sňatku. In BENÁK, Jaroslav. (ed.) *Církev a stát 2013*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. s. 37 – 48.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Právní základ poskytování duchovní péče v ozbrojených silách. (*Připraveno pro časopis Správní právo.*)
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Vývoj judikatury k církevním právnickým osobám a její výsledky. (*Připraveno pro konferenci Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2014.*)
- RENTKOVÁ, Lucia. Cirkvi ako verejnoprávne korporácie? (V právnom poriadku Českej republiky). In BURDA, Eduard. (ed.) *Mílniky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2008. s. 560 – 565.
- RENTKOVÁ, Lucia. Právnícké osoby církví vo svetle povahy cirkevných predpisov v ČR. In DÁVID, Radovan, NECKÁŘ, Jan, ORGONÍK, Martin a kol. (eds.) *Cofola 2008*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008. s. 138 – 139 (sborník abstraktů)

Cíl práce

Pokud zohledním výše uvedený obecný úvod do problematiky, mohu předestřít několik okruhů výzkumných otázek, na které bude prezentovaná dizertační práce hledat odpovědi.

Okruhy otázek:

- Jaká je povaha církví? Je jejich existence determinována uznáním státem? Jaký je rozdíl mezi registrací a evidencí (církví a jejich osob)? Jak se v této formě činnosti veřejné správy projevuje veřejná moc Ministerstva kultury? Je tato veřejná moc v mezích limitace náboženské svobody?
- Jaký je vztah církví a vzdělávání? Je vzdělávat základní či zvláštní právo církví? Mohou církve vytvářet své vlastní školy nebo učit na školách jiných? Jaká je zde role Ministerstva školství či ostatních zřizovatelů? Je právo zřizovat vlastní školy a vyučovat náboženství významným znakem, určující jejich veřejnoprávní povahu?
- Jaké mají církve možnosti v zajišťování duchovní služby? Jak a na základě čeho fungují v Armádě ČR, v nemocnicích, věznicích či jiných detenčních zařízeních? Jaké je postavení duchovních vykonávajících tuto službu? Je v této oblasti regulace jasná a přehledná?

- Lze považovat duchovního provádějícího církevní sňatek za úředníka? Kdy vzniká manželství uzavřené před církevním orgánem? Jaký je postup zúčastněných osob před aktem, v průběhu aktu a po aktu uzavření sňatku? Jakou roli zde hraje matriční úřad? Je v této oblasti regulace jasná a přehledná?
- Může církev existovat ve formě spolku? Je postavení církve odlišné, pokud existuje ve formě spolku a ve formě uznané církve podle církJ? Znamenají přísnější podmínky pro „registraci“ církve dle církJ pro církev i přiznání více práv ve srovnání s církví vznikající ve formě spolku? Má „registrace“ podle církJ pro církev význam? Má přiznání zvláštních práv podle církJ pro církev význam?

S ohledem na uvedené okruhy otázek se nabízejí k potvrzení či vyvrácení následující hypotézy.

Hypotézy:

1. Církev mohou existovat bez ohledu na jejich rozpoznání právem. Církev mohou podle norem soukromého práva vznikat jako právnické osoby ve formě spolků. Církev vznikají podle církJ v režimu povolovacím. Církev, kterým byl přiznán výkon zvláštních práv lze považovat za veřejnoprávní korporace. Církevní právnické osoby vznikají v režimu registračním.
2. Církev mohou zakládat vlastní školy a učit na nich náboženství neomezeně, učit na jiných školách mohou pouze omezeně.
3. Duchovní vykonávající službu v ozbrojených silách či v jiných detenčních zařízeních je ve služebním poměru ke státu a současně ke své církvi. Tuto činnost může vykonávat na základě veřejnoprávních smluv uzavíraných s církvemi. Duchovní k výkonu uvedených práv mohou pověřovat pouze ty církev, jímž bylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva podle církJ.
4. Duchovní provádějící církevní sňatek vykonává veřejnou moc. Lze ho považovat za pověřenou úřední osobu.
5. Církev, kterým byl přiznán výkon zvláštních práv, lze považovat za veřejnoprávní korporace.
6. Protože pro vznik církve ve formě spolku je vyžadováno splnění méně náročných podmínek, než pro vznik církve podle církJ, církJ přiznává „registrovaným“ církvim více práv.

Okruhy výzkumných otázek a nastavené hypotézy sledují základní rozdělení dizertační práce do šesti ucelených kapitol. Níže seznamuji se stručným obsahem jednotlivých částí práce.

Stručný obsah práce, použité metody

První část práce je stěžejní pro další pojednání o církvích, jelikož se zabývá charakteristikou samotné jejich povahy a právního vzniku. Totiž až od právní reflexe existence církví se odvíjejí dále analyzovaná práva církví. Proto je na počátku práce nezbytné seznámit čtenáře s procesy vzniku jak církví, tak jejich právnických osob, s rolí Ministerstva kultury v této otázce, s případnými problematickými aspekty jiných možností pro církve, jak právně existovat (zejména ve formě spolku) a nakonec s různě pojímanou otázkou o povaze církví jako veřejnoprávních korporací, či s ideou církevní samosprávy. To vše však lze učinit až potom, co budou podrobně charakterizovány některé, pro práci zásadní, formy činnosti veřejné správy tak, aby mohla být provedena následná analýza povahy vzniku církví ve formě uznané církve dle církZ a aby mohl být tento vznik srovnán se vznikem církve ve formě spolku.

První kapitola tak vymezuje obecnou charakteristiku náboženské svobody také s ohledem na vztah státu a církví a předkládá východiska pro další analýzu provedenou v práci. Ve druhé kapitole je učiněn výše uvedený podrobný popis či charakteristika jednotlivých forem činnosti, potřebných pro další analýzu. Jedná se zejména o charakteristiku správního aktu, v té souvislosti zejména povolení, schválení a souhlasu, nakonec také koncese, osvědčení a dalších aktů přiřaditelných zejména k aktům vydávaným podle části 4. správního řádu. Třetí kapitola je jednou ze tří kapitol pojednávajících o možných formách existence církve. Ve třetí kapitole se setkáme s vymezením církve jako společenstvím osob, a to zásadně ve smyslu soukromého práva, konkrétněji půjde o společenství osob spolupracujících na základě smlouvy o sdružení. Kapitola krátce pojednává o specifikách této formy existence církve s tím, že se nejedná o právní osobu. Ve čtvrté kapitole je charakterizována existence církve ve formě spolku. Je zde velmi podrobně pojednáno o problémech, které skýtal sdružovací zákon a o následném řešení některých z těchto problémů přijetím a účinností NOZ. Kapitola Církve jako občanské sdružení bude následně východiskem pro komparaci existence církve v této formě a ve formách podle církZ. Pozornost je zde věnována autonomii spolků, procesu jejich vzniku a zániku jako právníké

osoby a možnosti vytvářet vlastní právnické osoby. Ze stejných hledisek je následně, v páté kapitole, zkoumána církev vzniknuvší podle církJ. Zde je však podrobněji pojednáno o některých zvláštních právech církví, jelikož církJ tato práva prezentuje skutečně jako práva náležející „zvláštním způsobem“ církvím. Jak však bude ukázáno dále v práci, uvedená práva mohou vykonávat téměř ve stejné míře také spolky, a to bez toho, aby musely splnit náročné podmínky podle církJ. Šestá kapitola je zásadní částí práce, která přímo směřuje k výsledku a odpovědi na mnohé z položených výzkumných otázek, a to na základě částečných poznatků použitých z kapitol předcházejících. V ní je totiž provedena komparace existence církve ve formě spolku a církve ve formách dle církJ.

Většina kapitol obsahuje dílčí závěry, které jsou důležité jednak pro formulaci východisek pro analýzu provedenou v dalších částech práce, jednak zčásti samotné odpovídají na některé zde stanovené výzkumné otázky.

Jak z výše uvedeného vyplývá, východiskovou metodou pro práci byla metoda komparace. K naplnění cíle práce bylo totiž zejména nutné srovnat existenci církve ve formě spolku a ve formě dle církJ tak, aby mohlo být odpovězeno na základní otázku, a to zda má regulace podle církJ, zejména regulace vzniku církví, význam pro další fungování církví ve společnosti, jednak zda je tato regulace ústavně konformní. K dílčím závěrům, použitým pro výslednou komparaci, pak bylo dospěno za pomoci analýzy a syntézy a určité míry zobecnění. Bylo totiž nutné z definic některých forem činnosti určit pojmové znaky jednotlivých forem a následně tyto formy charakterizovat za pomoci vydedukovaných pojmových znaků. Stejně metody bylo použito při vytvoření charakteristiky veřejnoprávní korporace. Zde byly taktéž využity definice a pojmové znaky od různých autorů, přičemž výsledkem byla snaha o jednotné vytyčení základních pojmových znaků právnické osoby veřejného práva. Tato metoda byla využita také při charakteristice smluv uzavíraných mezi ERC a ČBK a různými orgány veřejné správy, kdy byly nalézány pojmové znaky veřejnoprávní smlouvy. Následně ve všech případech byly pojmové znaky aplikovány na konkrétní případy a bylo konstatováno naplnění či nenaplnění těchto znaků.

Tak byla analyzována forma činnosti týkající se vzniku církví jako občanských sdružení a následně spolků a právnických osob jimi zřizovaných. Obdobné bylo provedeno při formě činnosti, jíž vzniká církev dle církJ a jíž jsou jí přiznána zvláštní oprávnění podle církJ, a také při formě činnosti, jíž vznikají právnické osoby vytvářené církvemi podle církJ. Analýzou uvedených forem činnosti byly dedukovány jednotlivé klíčové znaky uvedených forem

činnosti. Ty byly následně srovnávány s pojmovými znaky jednotlivých forem činnosti veřejné správy a následně byl učiněn závěr o povaze analyzované formy činnosti, jako buď o povolení, registraci nebo evidenci.

Následně, při charakteristice církve uznané podle církZ, byly využity indukované znaky veřejnoprávní korporace a právní úprava církví byla s těmito pojmovými znaky srovnávána. Problémem, který v průběhu práce vyvstal, byla otázka, které ze znaků jsou nezbytné k naplnění definice pojmu osoba veřejného práva. K jednotlivým znakům osoby veřejného práva pak bylo provedeno podrobné zkoumání zejména povahy činnosti církví a také jejich charakteristiky jako autonomních společenství.

V práci jsem zásadně odmítla používat zjednodušení výsledků konstatací o povaze problému dovětkem „sui generis“. Výslednému pojmu proto přiřazovala charakteristiku podle převahy jednotlivých znaků. Moje snaha totiž směřovala k vytvoření jednotlivých kategorií a k pojmenování těchto kategorií. Vyčleněním některého pojmu mimo kategorii bych totiž připustila, že mnou nastavené kategorie (mnohdy takto formulované samotnou právní vědou) jsou nastavené chybně. Mám za to, že kategorie sui generis není dále zpracovatelná pro nemožnost jejího zařazení (např. do veřejného či soukromého práva). Byla-li některá problematika postavena mimo definované kategorie, stalo se tak pouze „vnitřně“, tzn. bez vnějších následků pro zařazení pojmu. V takové situaci se ocitly smlouvy uzavírané s ERC a ČBK. Na prvním místě bylo nutné konstatovat jejich soukromoprávní či veřejnoprávní povahu. Tyto smlouvy tak pro převahu veřejnoprávních prvků byly zařazeny ke smlouvám veřejnoprávním. Vnitřně pak již tyto smlouvy nevyhovovaly charakteristice žádného z typů smluv podle správního řádu. Byly tedy vyloučeny mimo stanovené typy a bylo o nich konstatováno, že jde o typy nevyhovující žádné z kategorií. Jejich vnější podoba, která určuje jejich právní režim jako veřejnoprávních smluv, však zůstala zachována.

K výkladu analyzovaných právních norem bylo využito všech metod výkladu právních předpisů a většiny základních modelů právní argumentace. Snažila jsem se nenechat se ukolébat výkladem jazykovým, ale často se snažit zejména o výklad teleologický. Připouštím však, že výkladu jazykovému a systematickému jsem přikládala velký význam. Využití těchto metod mělo za cíl upozornit na nepřesnou či matoucí strukturu předpisů a nejasnost jejich právního jazyka.

1. Obecné zakotvení náboženské svobody církví na ústavní úrovni

Svoboda náboženství a její ochrana má své stálé místo již v prvních mezinárodních lidskoprávních dokumentech a lze ji proto zařadit pod lidská práva první generace, mezi základní lidská práva a svobody¹¹. Již od dob potřeby formovat základní katalog chráněných základních práv nebylo pochyb o tom, že právě svoboda náboženství je jednou z těch svobod, které je nutné chránit a do tohoto katalogu zahrnout. Odborníci na lidská práva nejsou zajedno v otázce vymezení nejzákladnějšího práva ze všech práv – někteří za něj pokládají náboženskou svobodu v jednotě se svobodou myšlení, jako součást důstojnosti člověka v oblasti duchovní a duševní¹², někteří za nejdůležitější právo, ze kterého všechna ostatní práva vychází, považují právo na život¹³. Jakkoliv by tento spor skončil, je neoddiskutovatelné, že náboženská svoboda patří k základní výbavě lidské bytosti v oblasti jejího svobodného fungování v právním státě.

Pro ústavněprávní základ náboženské svobody nutno také zmínit mezinárodní dokumenty, jimiž je tato svoboda chráněna. Její ochrana je deklarována nejen na regionální úrovni spolupráce států, ale také na úrovni vnitrostátní, kde zaujímá přední místo.

Na úrovni nejpočetnější skupiny spolupracujících států, byť nejméně efektivně vynutitelná, je náboženská svoboda zakotvena ve Všeobecné deklaraci lidských práv¹⁴, na niž navazují Mezinárodní pakt o občanských a politických právech¹⁵ a Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁶. Kromě těchto tří základních dokumentů, přijatých na půdě OSN, nutno ještě jmenovat jeden, který se celý zabývá pouze vymezením ochrany náboženské svobody. Jedná se o Deklaraci o eliminaci všech forem netolerance a diskriminace založené na vyznání nebo přesvědčení¹⁷ z roku 1981. K prověřování útoků a vládních aktivit neslučitelných s ustanoveními této deklarace a k vyžadování nápravných

¹¹ K terminologii lidských práv viz více: MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. *Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání*. Praha: Linde, 2010. s. 12 – 34.

¹² PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*, II. díl, část 2. Praha: Linde, 2004. s. 113.

¹³ Např. BLAHOŽ, Josef. *Sjednucující se Evropa a lidská a občanská práva*. Praha: Aspi, 2005. s. 39 – 40.

¹⁴ Text Deklarace je přístupný na stránkách OSN: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/vseobecna-deklarace-lidskych-prav.pdf>, cit. 1. 2. 2013.

¹⁵ Text Paktu je dostupný na stránkách OSN: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinar.pakt-obc.a.polit.prava.pdf>, cit. 1. 2. 2013.

¹⁶ Text Paktu je dostupný na stránkách OSN: <http://www.osn.cz/dokumenty-osn/soubory/mezinarodni-pakt-o-hospodarskych-socialnich-a-kulturnich-pravech.pdf>, cit. 1. 2. 2013.

¹⁷ Deklarace je přístupná v originálním znění na: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_intole.htm, cit. 1. 2. 2013.

opatření byl zřízen post Speciálního zpravodaje¹⁸, který je jmenován Radou pro lidská práva¹⁹.

Na úrovni regionální ochrany lidských práv je stěžejním dokumentem Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 přijatá na půdě Rady Evropy²⁰, která se zabývá ochranou náboženské svobody ve svém čl. 9. Pro svobodu shromažďování je pak také důležitý článek 11 Úmluvy. Článek 9 Úmluvy je co do rozsahu mnohem chudší, než kolik místa je věnované náboženské svobodě v českém vnitrostátním právu.²¹ Odstavec první praví: „Každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání; toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženské vyznání nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevat své náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo *společně s jinými*, ať *veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkonů a zachováváním obřadů.*“, druhý odstavec pak formuluje možnosti omezení uvedené svobody.

Jako zásadní orgán, jenž představuje kontrolní mechanismus dodržování Úmluvy, ale zejména jde o interpreta mnohdy široce formulovaných svobod v Úmluvě, potřeba zmínit Evropský soud pro lidská práva a jeho vykládací judikaturu. Ta v mnohém formuje pohled českého Ústavního soudu na otázky ochrany lidských práv²², proto jí bude v této práci užito, stejně jako rozhodovací činnosti ÚS ČR.

Na vnitrostátní úrovni je základním pramenem ochrany náboženské svobody Listina základních práv a svobod²³ a to její článek 15²⁴ a 16²⁵. Zatímco první z nich hovoří o ochraně

¹⁸ V současné době je Speciálním zpravodajem o svobodě náboženství a přesvědčení pan Heiner BIELEFELDT z Německa.

¹⁹ Rada v roce 2006 nahradila Komisi pro lidská práva, která byla mnohými kritizována. Více viz např. na: <http://www.osn.cz/lidska-prava/?kap=7&subkap=34>.

²⁰ Publikovaná ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

²¹ Proto i Ústavní soud uznává, že Listina poskytuje větší standard ochrany náboženské svobody, než je standard poskytovaný Úmluvou. Viz např. náleží ÚS ze dne 27.11.2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 nebo náleží ÚS ze dne 1.7.2010, sp. zn. 9/07.

²² Srov. KŘÍŽ, Jakub. Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na náboženskou svobodu v České republice. *Jurisprudence*, č. 7-8, 2012, s. 36 – 41.

²³ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.

²⁴ (1) Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání. (2) Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby je zaručena. (3) Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. Podrobnosti stanoví zákon.

²⁵ (1) Každý má právo svobodně projevat své náboženství nebo víru buď sám nebo *společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu.* (2) *Círky a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech.* (3) Zákon stanoví podmínky vyučování náboženství na státních školách. (4) Výkon těchto práv může být omezen zákonem, jde-li o opatření v

vnitřní složky svobody náboženství, tzv. fora interna, druhý již chrání projev dané svobody, její vnější složku, tzv. forum externum. Jak lze z dikce obou článků vysledovat, forum internum svobody náboženství je ze své podstaty neomezené, projev náboženství či myšlení již omezený je, a to za podmínek uvedených v odst. 4 čl. 16 Listiny. K tomu nutno dodat, že stát může projev náboženství pouze omezit, ne jej upravovat.^{26, 27}

Otázkou se může zdát, zda články Listiny chrání pouze individuální náboženskou svobodu, nebo zda chrání i svobodu církví a náboženských společností. Na rozdíl od mezinárodních dokumentů Listina výslovně v čl. 16 přiznává práva i církvím²⁸. Z jazykového výkladu lze dovodit, že církví se týká odstavce druhý zmiňovaného článku. Tento článek je speciálním ustanovením vůči obecnému čl. 20 chránícímu svobodu sdružování, na což reagoval také zákon o sdružování občanů²⁹, který z obecné svobody sdružování výslovně církev vyjímá^{30, 31}. Nicméně, i z prvního odstavce čl. 16 Listiny a z 1.ho odst. čl. 9 Úmluvy lze dovodit, že pokud je jednotlivec oprávněn vyznávat svou víru sám, ale také *společně s jinými*, tvoří s těmito „jinými“ společenství založené na stejné víře. Česká úprava tak samotnou svobodu sdružování v církvích a náboženských společnostech chápe jako podskupinu svobody sdružování a jako taková je pak zahrnuta do čl. 16 Listiny, jako součást svobody náboženství. Úmluva však v čl. 9 upravující svobodu náboženství samotné právo sdružovat se neuvádí, je tak potřeba vždy chápat ochranu církví jako sdružení na základě spojení čl. 9 s čl. 8 Úmluvy jako svobodu sdružovat se v rámci náboženské svobody.

Samotný vývoj argumentace ohledně ochrany, kromě jednotlivcovy svobody náboženství, také svobody společenství osob vyznávajících stejné náboženství lze demonstrovat na příkladu vývoje judikatury ESLP. Ten od rozhodnutí ve věci Manoussakis proti Řecku³² do roku 2000 vzhledem k dikci čl. 9 Úmluvy mýjel otázku možnosti ochrany náboženské svobody samotných společenství věřících. V roce 2000 ESLP jasně v rozhodnutí

demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých.

²⁶ Nález ÚS ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02. Dostupný na: nalus.usoud.cz.

²⁷ S tím souvisí dále rozebraný režim, ve kterém jsou církve uznávány za právnické osoby. Úpravou je totiž myšleno stanovování státem dalších podmínek pro výkon náboženské svobody.

²⁸ Nadále bude používán pojem „Církev“ a „náboženské společnosti“ promiscue, či bude používán pouze pojem „církev“ i když autorka si je vědoma jejich odlišnosti. Činí tak pouze pro zjednodušení textu.

²⁹ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Konkrétně v § 1 odst. 3 písm. c) cit. zákona.

³¹ PEZL, Tomáš. Čl. 16. In Klíma, Karel a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1087 – 1088.

³² Rozhodnutí ESLP ze dne 26.9.1996, stížnost č. 18748/91.

ve věci Hasan and Chaush proti Bulharsku³³ deklaroval, že náboženské společnosti tradičně existují v podobě organizovaných struktur a pokud by jejich život nebyl chráněn článkem 9 Úmluvy, všechny ostatní aspekty individuální svobody náboženství by se staly zranitelnými.³⁴ Jak bude dále uvedeno, ESLP také zdůrazňuje, že ochranu náboženských společností nelze omezovat pouze na čl. 9 Úmluvy, ale je nutno ji spojovat také s článkem 6, 11 či 14 Úmluvy.³⁵

Pro české prostředí jsou snad úvahy zaznamenané výše nepodstatné pro jednoznačné a výslovné zakotvení ochrany náboženské svobody také pro náboženské společnosti věřících, nicméně je zřejmé, že náboženské společnosti tak mohou získat ochranu nejen vnitrostátní, ale také mezinárodní.

Dalším důležitým aspektem, který z výše uvedeného vyplývá, je schopnost církví a náboženských společností být subjektem náboženské svobody bez ohledu na uznání státem, na formu právní osoby či jinak konstruované právní existence. To je zásadní okamžik pro pochopení několika rovin, ve kterých můžeme o církvích hovořit³⁶. Pokud tedy věřící osoby společně (s jinými) vyznávají náboženství např. bohoslužbou, či obřadem, jsou jako takové subjektem práva jednak na vytvoření podmínek státem pro takovou formu projevu náboženské svobody (status positivus), jednak na nezasahování do takové formy projevu (status negativus). Již samotným volným sdružením ve společenství, bez ohledu na registraci, evidenci či jiné uznání státním aktem, se toto společenství stává subjektem základního lidského práva na svobodu náboženství, které mu vyplývá přímo z Listiny. Subjektem náboženské svobody jsou proto jednak samotné osoby vyznávající určité náboženství, jednak organizace, které tyto osoby sdružují a to bez ohledu na jejich uznání státem ve formě právní osoby. Lze na tomto místě také mluvit o individuálním a kolektivním rozsahu náboženské svobody.

Samotný status positivus náboženské svobody může být nesprávně vykládán jako vázání se státem k určitému náboženství, pomáhá-li mu stát nepřiměřeně v jeho existenci. K tomu nutno uvést, že status positivus v případě náboženské svobody znamená zejména povinnost státem chránit výkon svobody náboženství a povinnost vytvářet pro něj „příznivé právní i

³³ Rozhodnutí ESLP ze dne 26.10.2000, stížnost č. 30985/96.

³⁴ Hasan and Chaush proti Bulharsku. Rozhodnutí ESLP ze dne 26.10.2000, stížnost č. 30985/96. Bod 62.

³⁵ K judikatuře ESLP v souvislosti s kolektivními právy církví viz RIVERS, Julian. *The law of organized religions: between establishment and secularism*. New York: Oxford University Press, 2010. 368 s.

³⁶ Blíže viz další kapitoly.

faktické podmínky³⁷, zejména také umožněním těmto náboženstvím právně existovat a vystupovat v právních vztazích, nicméně neznamená to povinnost státu „opatrovat vyznavačům nějakého náboženství pomůcky, místnosti a zařízení.“³⁸ Za základní hranici mezi statutem negativem a statutem pozitivem je třeba považovat zásadu konfesní neutrality státu, vyjádřenou v čl. 2 Listiny. Toto ustanovení je většinou autorů popisováno jako zakotvení *laického státu*.³⁹ Vyjadřuje závazek státu nejen se nevázat na náboženství, na ideologii, ale ani na ateismus, a to ani tehdy ne, když je většina jeho obyvatel ateistická anebo opačně, vyznává jedno náboženství.

Neutralita státu jednak znamená, že se stát nesmí vázat na žádnou ideologii či náboženství, nesmí je tedy nijak upřednostňovat, ale také tato neutralita představuje požadavek na stát, aby takovým ideologiím nebo náboženstvím (kolikero jich je) umožnil jejich existenci bez diskriminace. Nelze proto zaměňovat neutralitu se sekularizmem.⁴⁰ V takovém smyslu je idea neutrality ideou postmoderní. Tato idea je také chápána jako projev principu pluralitní demokracie.⁴¹

Na princip pluralizmu navazuje princip konsenzu. Tento konsenzus musí existovat v otázkách existence České republiky jako demokratického státu, v ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 1 Listiny), podstatných náležitostí demokratického státu (čl. 9. odst. 2 a 3 Ústavy).⁴²

I když výslovné zařazení „ideologie“ do Listiny má bezpochyby své historické pozadí a vychází z minulé zkušenosti, pokládám její zařazení za velice významné. Česká republika se tak skutečně může stát neutrálním státem v tom smyslu, že nebude preferovat v širším pohledu žádný komplexnější názor a nebude tak vymezovat do neutrální zóny pouze náboženství, ale také *sekulární* ideologie. A to je velice důležité. Sekularizmus se tak nemůže stát vůdčí ideou České republiky.

³⁷ JÄGER, Petr. Čl. 16. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 395.

³⁸ Nález ÚS ze dne 10.4.1998, sp. zn. II ÚS 227/97. Dostupný na: nalus.usoud.cz.

³⁹ J. R. Tretera však s pojmem *laický stát* nesouhlasí a tvrdí, že není nikde definovaný. Ústava ani Listina s ním nikde nepočítají, neobjevuje se ani v jiných právních předpisech. Jazykovým výkladem bychom mohli, dle J. R. Tretery, dojít k závěru, že se jedná o stát neodborníků. To však, zřejmě, není cílem tohoto pojmu. Jeho cílem je negace pojmu *stát konfesijní*. J. R. Tretera proto považuje za vhodnější stát, který se neváže ani na žádné náboženství, ani na žádnou ideologii, nazývat státem světským, či *neutrálním*. Blíže viz: TRETERA, Jiří Rajmund. *Stát a církev v České republice*. Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství 2002. s. 17.

⁴⁰ Podrobněji k neutralitě a sekularizmu blíže viz např. RIVERS, Julian. *The law of organized...*, s. 340 an.

⁴¹ FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 1. Díl – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2003. s. 204.

⁴² FILIP, Jan. *Ústavní právo...*, s. 204 – 205.

Na článek 2 odst. 1 pak navazuje zásada rovnosti vyjádřená v čl. 1 Listiny: „Všichni jsou svobodní a rovni v důstojnosti a v právech.“ Z toho vyplývá náboženský pluralismus, který musí stát respektovat. Ke všem náboženstvím musí přistupovat rovně a nezaujatě a všem musí umožnit využívat stejná práva, přičemž splnění určitých podmínek není v tomto směru na přítěž. Slovem „všichni“ nejsou míněny pouze fyzické osoby, ale také osoby právnické, potažmo fyzické osoby sdružené ve skupině, která přímo nemá právní subjektivitu. Pokud by byla rovnost vázána pouze na právní subjektivitu skupin osob, neregistrovaná náboženství by byla z imperativu rovného zacházení pro stát vyňata a ten by je mohl „legálně“ diskriminovat. Což by bylo v rozporu s požadavkem nediskriminace.

Pokud vymezujeme hranici mezi povinnostmi státu něco pozitivně konat v souvislosti se svobodou náboženství a povinností se konání v tomto směru zdržet, činíme tak definováním zásady konfesijní neutrality státu, zásadou rovnosti a nediskriminace a pluralizmu.⁴³

Jak z výše uvedeného vyplývá, společenství věřících jsou pod ochranou čl. 16 Listiny, tedy článku, který chrání forum externum svobody náboženství. Je proto otázkou, zda je chráněna i náboženská svoboda společností věřících ve formě forum internum dle čl. 15 Listiny. P. Jäger na to odpovídá, že nikoliv.⁴⁴ Žádnou argumentaci však k tomuto tvrzení neuvádí. Pro tuto práci je však důležitá ochrana projevu náboženství ve smyslu možnosti výkonu základních a zvláštních práv a v té souvislosti uznání církví a jejich organizací jako právnických osob.

⁴³ Shodně nález ÚS ČR ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02

⁴⁴ JÄGER, Petr. Čl. 16..., s. 395.

2. Charakteristika některých forem činnosti veřejné správy

Dříve, než se budu zabývat pozitivně právním vymezením jednotlivých forem, ve kterých může církev existovat, musím vymezit základní správně právní kategorie forem činnosti tak, abych je následně mohla použít pro další analýzu. Právní normy totiž mnohdy pracují s pojmy bez toho, aby striktně následovaly jednotný obsah těchto pojmů.^{45, 46} Každá učebnice správního práva obsahuje kapitolu o formách činnosti veřejné správy. Některé prameny vycházejí z platné právní úpravy a na základě ní se snaží o charakteristiku jednotlivých forem, některé pokládají za důležité vymezit jednotlivé formy teoreticky bez ohledu na to, zda platná právní úprava je s touto teorií v souladu, či nikoliv. Málokterý z pramenů však do detailu charakterizuje jednotlivé formy činnosti veřejné správy. O charakteristiku jednotlivých forem v návaznosti na rozhodování se snaží ve své judikatuře také správní soudy. Tyto v mnohém kombinují přístup teoretický s přístupem aplikačním.

Pro tuto práci bude zásadní rozpoznání rozdílu mezi registrací, evidencí, osvědčením a správním aktem (ve formě povolení, koncese, souhlasu či schvalovacího aktu)⁴⁷. Každá tato forma má totiž jiné následky a existují rozdílné možnosti ochrany proti nezákonnosti či nesprávnosti jednotlivých forem. A každá jinou intenzitou zasahuje do ústavně zaručených práv.

J. Staša odlišuje registraci od evidence tak, že „registrace však bývá hmotněprávním předpokladem nebo jedním z předpokladů jiné právní skutečnosti. O registraci se pravidelně vydává potvrzení (osvědčení), o jejím odmítnutí správní akt.“⁴⁸ Negativní registrace, tedy odmítnutí registrace se provádí formou rozhodnutí proto, aby bylo vylepšeno postavení účastníka registrace co do možnosti podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí. Takové rozhodnutí nespočívá v zamítnutí návrhu, ale v konstataci nesplnění podmínek pro

⁴⁵ Nad danou skutečností si posteskl již v době vydání Slovníku veřejného práva československého také významný český právník Emil Hácha (Viz HÁCHA, Emil. Koncese. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 267) a na stejnou svízal upozornil ve stejné publikaci i Jiří Hoetzel, když uvádí: „musíme zkoumat pravou podstatu aktu“. (Viz HOETZEL, Jiří. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*. Tamtéž. s. 39. Stejně tak: HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo*. Praha: Melantrich, 1934. s. 243 – 267.)

⁴⁶ Shodně na tuto skutečnost upozorňuje na mnoha místech své publikace E. Horzinková: HORZINKOVÁ, Eva. *Koncesní systém v živnostenském podnikání*. Olomouc: ANAG, 2002.

⁴⁷ Pojem licence nebude samostatně zmiňován, jelikož je někdy zaměňován s pojmem koncese, jindy s pojmem povolení. Pro analýzu prováděnou v této práci tak nemá samostatná charakteristika tohoto pojmu žádný zásadní význam.

⁴⁸ STAŠA, Josef. Část 3, kapitola XII. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 272.

registraci dle zákona.⁴⁹ Totiž právní skutečnost, která je podmíněna registrací, nastává *ex lege* po splnění zákonem stanovených podmínek, není výsledkem registračního úkonu a tím se liší od povolení.^{50,51} J. Staša registraci řadí mezi tzv. jiné úkony veřejné správy, které mimo jiné charakterizuje tak, že nezasahují do ničích práv, proto ani není možné se vůči nim bránit ve správním soudnictví.⁵² Pokud však dojde k negativnímu rozhodnutí o registraci, nejedná se již o jiný akt, ale o správní akt, vůči němuž je možná obrana jak ve správním řízení, tak ve správním soudnictví.

Na druhou stranu k evidenci mnoho charakteristik nenajdeme, ještě méně pak k rozdílu mezi registrací a evidencí. J. Staša uvádí, že „evidenční úkony spočívají především ve vytváření záznamů, které obsahují evidenci sledované údaje.“⁵³ Zařazuje je mezi informační úkony. Evidenčním úkonem se tedy zaznamenává právní skutečnost (nebo stav), která již existuje.⁵⁴ V tomto smyslu by podstata evidence splývala s registrací, jelikož registrovaná i evidovaná skutečnost nastává *ex lege* a evidenci či registraci je pak pouze zavedena do určitého seznamu. Eviduje se však již nastalá, tedy existující právní skutečnost a evidence na vznik této právní skutečnosti nemá žádný vliv. Kdežto právní skutečnost, která je registrovaná, sice vzniká ze zákona, registrace je ale jednou z podmínek jejího vzniku a bez jejího zaregistrování právní skutečnost nevznikne. Z právě řečeného také plyne nemožnost zkoumání splnění podmínek pro vznik registrované právní skutečnosti v případě evidence a naopak, zkoumání jejich splnění v případě registrace.⁵⁵ Evidenci i registraci předchází určitý proces, postup, proto je možné je zařadit mezi tzv. jiné úkony podle části 4. správního řádu na rozdíl od faktických úkonů, jimž žádný postup nepředchází. Nicméně, tento předcházející postup není správním řízením v užším smyslu, jehož výsledkem by bylo vydání správního aktu.⁵⁶

⁴⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. s. 1222.

⁵⁰ STAŠA, Josef. Tamtéž. s. 272.

⁵¹ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

⁵² STAŠA, Josef. Tamtéž. s. 265.

⁵³ STAŠA, Josef. Část 3. Kapitola XII. In HENDRYCH, Dušan a kol. Tamtéž. s. 271.

⁵⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

⁵⁵ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

⁵⁶ Nejasnosti v chápání podstaty zde analyzovaných pojmů vykazuje i judikatura, která spojuje registraci s rozhodováním, tedy vydáváním individuálních správních aktů. Viz např. usnesení ÚS ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. III. ÚS 195/98, kde Ústavní soud konstatuje, že „ministerstvo vnitra (...) rozhoduje o registraci sdružení.“ Na druhou stranu samotná judikatura upozorňuje na to, že „zákonodárce obecně při své legislativní činnosti často užívá promiscue pojmy jako povolení, schválení, souhlas, koncese, licence a málo dbá o jejich doktrinální vymezení.“ Proto se soudy, i po vzoru NSS, vydávají cestou materiálního výkladu každého pojmu souvisejícího

Snahu o podrobnou charakteristiku jednotlivých forem činnosti představuje také práce B. Voženílka⁵⁷, v níž registrace s evidencí splývají, resp. B. Voženílek registraci podřazuje pod obecnější pojem evidence. Jeho článek je nicméně jedním z mála publikovaných komplexnějších a obsáhlejších názorů na evidenci a registraci, proto bude rozebrán podrobněji. B. Voženílek v roce 1978 považuje evidenční úkony za jedny z nejfrekventovanějších, když za ně označuje různé akty evidence, registrace, vedení seznamů, přehledů, statistických výkazů apod. Je jistě charakteristikou doby, že cílem státní moci bylo být informována o co nejširším rozsahu lidských činností, aby je mohla náležitě plánovat, řídit a kontrolovat. Na druhou stranu, dnes by tento účel evidence plnit neměly, resp. by to neměl být jejich primární a nejdůležitější účel. Důraz by měl být kladen na zajištění právní jistoty třetích osob, případně zjednodušení dalších či navazujících správních procesů.

B. Voženílek primárně rozčleňuje evidenční úkony na úkony registrační, „které mají více méně samostatný právní význam“ a úkony evidenční a statistické, „které spočívají ve sběru a zpracování údajů formami statistické evidence“.⁵⁸ Dle právního významu, tedy právní relevance zápisů v evidenci dále rozděluje evidenční úkony na 1) interní evidenci, která primárně slouží pouze vnitřním potřebám správního orgánu a proto nemá právního významu, 2) evidenci externí, která však také nemá právní důsledky, i když osoby jsou povinny do ní údaje hlásit a 3) evidence s právním významem, kdy údaje v nich uvedené mají oficiální povahu, tedy zápisy v nich učiněné se považují za věrohodné, pokud se neprokáže opak. Poslední dvě skupiny evidencí již právní význam mají. Jde o evidence, které jsou vedeny především pro svůj právní význam, zápisy v nich působí bezprostředně na práva a povinnosti subjektů, jejichž údaje jsou v nich zapsány a tyto zápisy ovlivňují přímo právní postavení těchto subjektů. Druhou skupinou jsou evidence (B. Voženílek již hovoří o registracích), které jsou výsledkem správního aktu (či aktů), které předchází zápisu do této evidence. Správním aktem se tedy buď umožňuje samotný zápis do evidence, či se jím přiznává oprávnění, které je následně zapisováno. Samotná evidence tak zde „shrnuje obsah

s formami činnosti veřejné správy. Proto „je nutno v každém konkrétním případě hodnotit, zda zákonodárcem použitý pojem odpovídá jeho právní vědou definovanému obsahu a jaký je popřípadě jeho skutečný smysl.“ Citováno dle rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 9. 1995, sp. zn. 6 A 191/94.

⁵⁷ VOŽENÍLEK, Bohumil. Evidence jako forma správní činnosti. *Správní právo*, 1978, č. 3, s. 129 – 137.

⁵⁸ VOŽENÍLEK, Bohumil. *Evidence jako...*, s. 130.

předchozích individuálních správních aktů“.⁵⁹ Charakterizuje-li B. Voženílek registraci jako důsledek správního aktu, toto pojetí se zásadně odlišuje od pojetí J. Staši, uvedeného výše, které předpokládá, že k právní skutečnosti, která je registrována, nedochází ex actu, ale ex lege. Je otázkou, zda druhá skupina evidence, kterou B. Voženílek uvádí, obsahuje údaje o právních skutečnostech vznikajících ex lege, nicméně, registrací ji nenazývá.

B. Voženílek nakonec shrnuje klasifikaci úkonů evidence takto: Nejdříve je rozděluje na dvě skupiny, kdy první skupinu tvoří evidence faktické, které jsou pouze nosiče informací, ve druhé skupině jsou pak evidence obsahující právně významné skutečnosti. Tato druhá skupina se pak dělí na evidence, jejichž údaje jsou alespoň částečně právně relevantní a evidence (registrace), které jsou založeny na výsledcích správních aktů.⁶⁰

Ani Voženílkovi se však nepodařilo udržet striktní a jasnou linii mezi jednotlivými formami činnosti veřejné správy. Při snaze o odlišení evidence a registrace totiž tvrdí, že „úkony, které mají jen faktickou povahu, se obvykle označují jako evidence, zatímco evidenční úkony právně relevantní se obvykle nazývají registrace, zejména jsou-li jejich základem *individuální správní akty (registrační akty)*, z nichž pramení jejich právní závaznost.“⁶¹ Úkony registrace totiž v textu označuje za správní akty. Z jeho teorie bychom tak mohli učinit toto shrnutí: evidenční akt je nadřazený pojem pro úkon vedoucí k zápisům určitých skutečností, jeho vedení a statistika, evidence je pak vedení skutečností, které nemají právní důsledky pro subjekty údajů, registrace je vedení skutečností, které mají důležitý právní význam pro subjekty zápisů, ale registrační úkony jsou pak úkony, které směřují k zápisům registrovaných skutečností, a jedná se o správní akty. I přes snahu autora tak nelze tuto teorii vyhodnotit jako přehlednou a řešící nejednoznačnost v pojmosloví. Nicméně, jak bude dále uvedeno, Voženílkovo pojmosloví vychází z faktického stavu právní úpravy, která i dnes počítá s registrací na základě správního aktu. Je však nutno upozornit, že takové pojetí registrace jednak odporuje pojetí registrace prezentované J. Stašou a jednak zastírá, že ke vzniku právní skutečnosti v takovém případě nedochází zaregistrováním, ale vydáním (či jiným okamžikem) onoho „registračního správního aktu“.

⁵⁹ VOŽENÍLEK, Bohumil. *Evidence jako...*, s. 134.

⁶⁰ VOŽENÍLEK, Bohumil. *Evidence jako...*, s. 135.

⁶¹ VOŽENÍLEK, Bohumil. *Evidence jako...*, s. 135.

I P. Průcha uvádí, že jiné úkony dle části 4. správního řádu, mezi něž evidence i registrace patří,⁶² vykazují „nepochybně zřetelně nižší intenzitu právních účinků, a jako takové nejsou způsobilé zakládat, měnit či rušit subjektivní práva a povinnosti dotčených osob, stejně jako nejsou způsobilé autoritativně prohlašovat, zda dotčené osoby určitá práva nebo povinnosti mají nebo nemají.“⁶³ V tom se shoduje s J. Hoetzelem⁶⁴, který uvedené akty nazývá souhrnně jako „akty osvědčovací“ a uvádí, že jde o „takové projevy veřejné moci, kterými se nechce ani odklizovati spor ani zakládati pro občany nová právní posice.“ Podle něj pouze dosvědčují, že určitá skutečnost nastala, či že určitý právní poměr trvá.⁶⁵ Názorem se neliší ani B. Voženílek, který skupiny aktů osvědčovacích a evidenčních charakterizuje jako „odlišné od právotvorných správních aktivit“⁶⁶. Uvádí, že z uvedených úkonů právní vztahy nevznikají, nicméně, nelze je ani považovat za pouze technické úkony. Řadí je proto do kategorie, která se nachází někde mezi právotvornými akty a technickými úkony. Činí tak zejména na základě důsledků, které jednotlivé skupiny aktů vykazují. Nutno však dodat, že B. Voženílek se snažil klasifikovat formy činnosti veřejné správy zejména z pohledu forem, které již byly v socialistickém Československu legislativně zakotveny. Jejich specifika a specifika Voženílkovy klasifikace, spojená s tehdejšími režimem jsou proto nasnadě.

Správním aktem je pak povolení, schválení či souhlas⁶⁷ a koncese. Schvalovacím správním aktem není možné stanovit pro výkon oprávnění žádné podmínky, správní orgán tedy buď činnost schválí, či ji neschválí. V tom se odlišuje od povolení, které může takové podmínky stanovit. Tyto podmínky jsou buď výsledkem správního uvážení správního orgánu, nebo je navrhne samotný žadatel.⁶⁸ Někteří autoři⁶⁹ shledávají rozdíl v časové posloupnosti mezi souhlasem a schválením. Dle J. Staši by tak souhlas měl předcházet vzniku oprávnění a být jeho podmínkou, schválení by mělo přijít až následně po zahájení určité činnosti jako

⁶² VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

⁶³ PRŮCHA, Petr. K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In VOPÁLKA, Vladimír. (ed.) *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. s. 213 – 214.

⁶⁴ HOETZEL, Jiří. Tamtéž. s. 40 – 41.

⁶⁵ Jak bude dále uvedeno, tomuto pojetí dnes koresponduje vydání osvědčení v případě např. registrace občanského sdružení, kdy jako osvědčení o registraci slouží stanovy s vyznačeným datem registrace.

⁶⁶ VOŽENÍLEK, Bohumil. Ještě k některým právně významným správním úkonům. *Správní právo*, 1978, č. 5, s. 258.

⁶⁷ Ne vždy však terminologie právního předpisu, užívající pojmu souhlas, koresponduje s teorií vydefinovanou povahou onoho aktu. Tak např. souhlasy dle stavebního zákona nejsou správními akty, ale jinými úkony dle části 4. správního řádu. K tomu viz např. rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č.j. 2 As 86/2010 – 76.

⁶⁸ STAŠA, Josef. Část 3., kapitola IX. In HENDRYCH, Dušan. Tamtéž. s. 202.

⁶⁹ STAŠA, Josef. Tamtéž. s. 201-202.

jakési úřední aprobování dané činnosti. Na vydání schvalovacího aktu i na vydání povolení je právní nárok, a to za splnění zákonem daných podmínek.

Při udělování koncese⁷⁰ se plně uplatní správní uvážení správního orgánu⁷¹, který může koncesi přiznat či nikoliv. Na vydání koncese totiž není právní nárok.⁷² Koncese se dle E. Háchy (a dalších autorů, kteří na tento názor odkazují) odlišuje od povolení také v dovolenosti povolované či koncesované činnosti. Tak povolení se vydává k výkonu činnosti, která je obecně dovolená, proto je na jeho vydání také právní nárok. Koncesí se však umožňuje výkon předem nedovolené činnosti, jejíž výkon bez koncese by byl protiprávním.⁷³

Jistě je zajímavé upozornit také na samotné dělení provedené E. Háchou.⁷⁴ Ten (odkazujíc na G. Jellineka) za základní dvě kategorie, vážící se k přiznání určitého práva, považuje *dovolení* a *propůjčení*. Dle E. Háchy tak dovození „nerozšiřují nikdy přirozenou svobodu jednání, nýbrž odstraňují toliko pro konkrétní osoby zákaz tuto svobodu osvědčiti.“⁷⁵ Naproti tomu propůjčeními „přičiňuje se k přirozené způsobilosti jednotlivcově něco, čeho od přírody nemá.“⁷⁶ E. Hácha navíc dodává, že propůjčit lze pouze práva náležející státu, jeho výsostná práva. To znamená, že propůjčit lze pouze oprávnění státu, která jednatel nemá, a proto na jejich propůjčení nemá právní nárok. Je zřejmé, že dle E. Háchou formulovaných kategorií se propůjčují veřejnoprávní činnosti, státní činnosti, dovození se umožňuje vykonávat zásadně svoboda, která již obecně (na základě ústavních norem) jednotlivci přináležejí, proto má na udělení dovození právní nárok a neudělit jej může správní orgán pouze ze zákonem stanovených důvodů. Pro propůjčení pak nachází synonymum ve slově koncese, pro dovození je to synonymum povolení, či souhlas.⁷⁷

Správní soudy přistupují k vymezení povahy jednotlivých aktů zejména z pohledu přezkoumatelnosti těchto aktů v rámci vymezení druhů řízení dle soudního řádu správního. Pro poskytnutí ochrany správním soudem je proto zásadní rozlišit činnost veřejné správy na

⁷⁰ K charakteristice pojmu koncese viz více v publikaci HORZINKOVÁ, Eva. Koncesní systém v živnostenském podnikání. Olomouc: ANAG, 2002. I když i zde se autorka nevyhnula některým nejasnostem v pojmání koncese, když uvádí, že koncese se v českém právním řádu dnes již nevyskytuje, když na jiném místě tvrdí (a zcela s ní souhlasím), že některé akty v českém právním řádu tak sice nazvány nejsou, ale vykazují znaky koncese (jako například povolení ke zvláštnímu nakládání s vodami).

⁷¹ Ke správnímu uvážení více viz MATES, Pavel. *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

⁷² STAŠA, Josef. Tamtéž. s. 202-203.

⁷³ HÁCHA, Emil. Koncese. In *Slovník veřejného práva československého*, Tamtéž. s. 267.

⁷⁴ Nutno upozornit, že dále uvedené dělení samozřejmě nezohledňuje dnešní rozeznávání konstitutivních a deklaratorních aktů, anebo správních aktů (rozhodnutí) a jiných správních aktů (které nejsou rozhodnutími).

⁷⁵ HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 267.

⁷⁶ HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 267.

⁷⁷ HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 273.

formální a neformální.⁷⁸ V této souvislosti je pak napadaný akt přezkoumávaný buď v rámci žaloby proti rozhodnutí, nebo na druhou stranu žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu veřejné správy. Z judikatury správních soudů pak proto lze, zjednodušeně řečeno, dovodit základní rozdíly mezi akty ve formě rozhodnutí a akty bezformálními.⁷⁹ Tak je rozhodnutí jako akt přezkoumávaný v řízení o žalobě proti rozhodnutí pojímáno materiálně a charakterizováno velmi široce, aby byla poskytnuta ochrana co nejširšímu spektru forem činnosti veřejné správy. Je-li na druhé straně akt bezformální, lze jej přezkoumat v řízení na ochranu proti nezákonnému zásahu. Charakteristice evidenčního úkonu se pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu věnoval ve svém rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008 – 98⁸⁰, kde uvedl, že provedení záznamu do evidence je faktickým úkonem⁸¹, který nijak nemění právní postavení adresáta, nicméně i když tento úkon nemění postavení adresáta, jeho neprovedení zasahuje do adresátova veřejného subjektivního práva na řádnou evidenci evidovaného údaje. Tvzení, že evidenční úkon nijak neovlivňuje práva subjektu zápisu, je liché. Lze uzavřít, že negativní evidenční úkon (tedy neprovedení evidenčního úkonu) zasahuje do práv subjektu zápisu, nicméně právní pozice tohoto subjektu se provedením či neprovedením zápisu nemění.

Rozšířený senát ve stejném rozhodnutí také formuloval dělící čáru mezi osvědčením a zásahem, kde za klíčové rozlišovací kritérium považuje závaznost či nezávaznost aktu. Osvědčení považuje za nezávazný úkon, zařazuje jej pod úkony „ryze evidenční, osvědčovací či potvrzovací“⁸², tedy úkony zůstávající toliko v rovině skutkové. Naproti tomu neprovedení evidenčního úkonu považuje za zásah, který má povahu normativní a zasahuje do sféry práv a povinností adresáta.⁸³

Pro úplnost ještě charakterizujeme osvědčení, které je také tzv. jiným úkonem, který se liší od deklaratorního správního aktu v tom, že je vydáváno v případě, kdy o věci není sporu a

⁷⁸ Nutno však jedním dechem dodat, že povaha aktu jako rozhodnutí je posuzována materiálně, tedy podle obsahu daného aktu.

⁷⁹ Zcela samostatnou problematikou je pak posuzování opatření obecné povahy, jako aktu formalizovaného, který je také posuzován zcela formálně.

⁸⁰ V uvedeném rozhodnutí se jednalo o povahu záznamu do katastru nemovitostí, který je prováděn na základě jiné právní skutečnosti, nezávislé na provedeném záznamu.

⁸¹ Toto konstatování NSS odporuje chápání registrace jako jiného úkonu dle části 4. správního řádu jako výsledku určitého procesu. Z povahy věci totiž faktickému úkonu žádný proces nepředchází. Viz např. VEDRAL, Josef. Správní řád – komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. BOVA POLYGON: Praha, 2012. s. 1219.

⁸² Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 106.

⁸³ Naproti tomu nevydání osvědčení by bylo již možné považovat za nečinnost správního orgánu a domáhat se ochrany před ním žalobou na ochranu proti nečinnosti.

není nutno využít správní uvážení, či vyložit neurčitý pojem. Osvědčením⁸⁴ se potvrzuje existence či neexistence určitých právních vztahů, osvědčení tedy žádné nové vztahy netvoří, ani je neruší.⁸⁵ Vydání osvědčení nepředchází žádné formalizované řízení, jehož součástí by bylo dokazování, jelikož *správní orgán je schopen osvědčení vydat na základě jemu známých skutečností*.⁸⁶ Co se týče obrany, osvědčení je jiným úkonem dle části 4. správního řádu, na kterou se některá ustanovení předcházejících částí (zejména druhé a třetí) použijí obdobně, některá přiměřeně.

Zásadní důsledky má rozlišování aktů správy na správní akty a tzv. jiné úkony.⁸⁷ Správními akty budou z výše uvedených koncese, povolení a souhlas a jinými úkony evidence, registrace a osvědčení. Možnosti obrany proti aktům v obou skupinách jsou velmi odlišné. Proti správnímu aktu lze využít všech opravných prostředků, které poskytuje správní řád, zejména tedy odvolání, či rozklad a návrh na obnovu řízení. Kromě opravných prostředků lze pak iniciovat využití prostředků dozorcích, mezi něž patří přezkumné řízení a obnova řízení zahajována z úřední povinnosti. K obraně proti jiným úkonům dle části 4. správního řádu však lze využít pouze ustanovení o přezkumném řízení, v rámci něhož lze osvědčení, či jiný akt zrušit pro rozpor s právními předpisy.⁸⁸ Ustanovení o přezkumném řízení se zde však použijí pouze přiměřeně s odlišnostmi spočívajícími zejména v orgánu, který bude přezkumné řízení vést, kterýmžto orgánem je orgán, který napadený akt vydal, tento orgán může uvedený akt zrušit, a to ex tunc a formou usnesení, proti němuž je již odvolání přípustné.⁸⁹ V soudním řízení správním se rovněž projevují odlišnosti v povaze obou skupin aktů. Proti správnímu aktu se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany žalobou proti rozhodnutí, případně žalobou na ochranu proti nečinnosti, nevydá-li správní orgán

⁸⁴ U osvědčení je zřejmá nejednotnost terminologie právních předpisů, jelikož mnohdy je za osvědčení právním předpisem označen úkon, který je ve své podstatě správním aktem deklaratorním, či dokonce konstitutivním.

⁸⁵ Na této charakteristice se shodne většina odborníků, viz např. STAŠA, Josef. Tamtéž. s. 267. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář...* s. 1220. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009. s. 178 – 179.

⁸⁶ Podrobněji k pojmu osvědčení viz např. VOŽENÍLEK, Bohumil. Osvědčení jako forma správní činnosti. *Správní právo*, 1978, č. 2, s. 65 – 74.

⁸⁷ Takové rozlišování má jednak význam pro jeho přezkoumání a to soudem či správním orgánem, jednak pro určení procesu jeho vydávání, dále také pro posuzování legality výkonu veřejné správy a konečně pro přiřaditelnosti určitých obecných požadavků na formu a obsah takového úkonu. Viz DIENSTBIER, Filip. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In KADEČKA, Stanislav (ed.). *Poceta Petru Průchovi*. Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. s. 321 – 322 nebo DIENSTBIER, Filip. Právní formy činnosti jako záruka ochrany práv ve veřejné správě. In PALÚŠ, Igor. *Občan a veřejná správa*. UPJŠ: Košice, 2007. s. 57 – 58.

⁸⁸ Odlišně STAŠA, Josef, Tamtéž. s. 275. Shodně SLÁDEČEK, Vladimír. Tamtéž. s. 178. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, 2007. s. 297 – 298.

⁸⁹ Srov. také PRŮCHA, Petr. *K tzv. dalším úkonům...* s. 212 – 213.

správní akt. Proti jiným aktům se lze bránit, avšak pouze v případě osvědčení, a to v případě nečinnosti, která spočívá v nevydání tohoto osvědčení. Jak bylo již výše uvedeno, proti „ostatním“ jiným aktům se lze proti jejich nevydání bránit pouze v rámci tzv. zásahové žaloby podle § 82 a násl. SŘS. Naproti tomu by se mohlo z výše uvedeného zdát, že proti vydanému jinému aktu se ve správním soudnictví nelze bránit. Je pravdou, že se proti nim nelze bránit žalobou proti rozhodnutí, avšak lze se vůči nim bránit opět zásahovou žalobou.⁹⁰ Jako podstatná okolnost je však v tomto případě posuzován samotný zásah do práv, který uvedený akt vyvolal.

2.1 Dílčí závěr

Z výše uvedeného lze dovodit základní charakteristiku evidence, registrace, povolení a souhlasu: evidence je jiným úkonem dle části 4. správního řádu, který pouze zaznamenává již vzniklou právní skutečnost. Tento úkon nemá normativní povahu, jeho provedením se nezasahuje do právní sféry adresáta úkonu, jeho provedení nemá důsledky pro vznik právní skutečnosti. Tato skutečnost je evidována až následně po svém vzniku ze zákona. Při provádění evidenčního úkonu má stát pouze minimální, či žádnou ingerenci do povahy evidované činnosti. Evidence není primárně nástrojem, kterým by stát apriori reguloval určitou činnost tím, že by posuzoval její vhodnost, zákonnost či její jiné parametry. Proto je evidence skutečně „nejadministrativnější“ činností, jedná se pouze o úkon zanesení informace o určité již vzniklé právní skutečnosti do určitého seznamu. Případný rozpor evidované činnosti se zákonem je stát oprávněn regulovat, ve smyslu sankcionovat individuální osobu, až po provedení evidenčního úkonu, a to zejména nástroji správního či trestního práva.⁹¹

Registrace se provádí po splnění zákonem stanovených podmínek a znamená pro subjekt možnost vykonávat určitou činnost, právní skutečnost tedy nastává po provedení registrace⁹², avšak správní orgán zde neuplatňuje žádné správní uvážení, pouze kontroluje splnění zákonem daných podmínek, po splnění podmínek je tedy právní nárok na registraci. Lze konstatovat, že registrace je jednou z hmotněprávních podmínek pro výkon registrované

⁹⁰ Stejný názor k tomu zaujímá NSS, viz rozhodnutí rozšířeného senátu NSS z nedávné doby (z 18. 9. 2012), č.j. 2 As 86/2010 – 76.

⁹¹ Srov. např. POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2012. s. 120.

⁹² Lze tak souhlasit s J. Stašou, který výše uvádí, že právní skutečnost nastává již splněním zákonných podmínek, tedy ex lege a jako taková je pak pouze registrována. Registraci Staša považuje za hmotněprávní předpoklad pro vznik právní skutečnosti.

činnosti. Dovolenost výkonu registrované činnosti již vyplývá ze samotného splnění zákonem daných podmínek pro tuto činnost, ne ze samotného aktu registrace. Právní skutečnost zde vzniká ze zákona. Registrace je také jiným úkonem dle části 4. správního řádu, nicméně o neprovedení registrace se zpravidla vydává rozhodnutí. Tímto rozhodnutím je však *pouze deklarováno*, že nebyly splněny zákonné podmínky, tedy že oprávnění k činnosti ze zákona nevzniklo.

Činnosti, které jsou evidované, či registrované správní orgán nemůže předem zakázat. V tom spočívá rozdíl mezi tzv. ohlašovacím a povolovacím režimem. Povolovací režim předpokládá úřední *povolení* určité činnosti, při jehož vydávání může správní orgán zkoumat splnění podmínek zákona, či další podmínky stanovovat. V režimu ohlašování zahájení určité činnosti však správní orgán nemá oprávnění činnost *zakázat dopředu*, ale až následně může činnost vyhodnotit jako nezákonnou a takto ji sankcionovat, či uplatnit jiné zákonem předvídané nástroje k zamezení takové činnosti.

Z povahy evidence a registrace jako primárně administrativních úkonů vyplývá i častá fikce provedení evidence či registrace, pokud je správní orgán v určité lhůtě nečinný a evidenci či registraci neprovede, aniž by vydal odmítavé rozhodnutí. V některých případech, kdy zákonem není formulována fikce pozitivního úkonu, dochází k nezákonné nečinnosti, kdy se lze proti této nečinnosti soudně bránit, ne však žalobou proti nečinnosti, ale žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu.⁹³

Zde je však nutno učinit rozdíl mezi fikcí rozhodnutí a fikcí nastoupení jiných právních následků po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty pro učinění úkonu.⁹⁴ Fikcí obecně lze chápat situaci, kdy je „zákonem vytvořená a stanovená právní konstrukce, která za splnění zákonem stanovených předpokladů finguje určitou právní skutečnost, jež ve skutečnosti neexistuje, ale která vyvolává právní následky tak, jakoby fingovaná skutečnost skutečně nastala.“⁹⁵ V případě fikce rozhodnutí bude touto fingovanou skutečností rozhodnutí, v případě registrace bude touto fingovanou skutečností registrace. I v povolovacím režimu může dojít k fikci pozitivního rozhodnutí, naproti tomu v ohlašovacím režimu dochází k fikci jiných právních následků. V případě ohlašovacího režimu totiž dochází

⁹³ Jak však uvádí také NSS ve svém rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008 – 106: „Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími (...), zásahy (...) a osvědčeními (...) obtížné a nejednoznačné. Úkolem správního soudnictví je však poskytnout co nejširší ochranu porušeným veřejným právům, proto tato nejednoznačnost nesmí bránit soudnímu přezkumu těchto aktů.

⁹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. s. 119.

⁹⁵ ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 1*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 153.

k tomu, že správní orgán ohlašovanou skutečnost pouze bere na vědomí v případě, kdy se k ní nehodlá vyjadřovat ve smyslu stanovit podmínky pro její uskutečnění, či vyjádřit k ní svoje připomínky.⁹⁶

Povolení je udělováno formou rozhodnutí, kdy činnost, která je povolována, se stane dovolenou až okamžikem povolení, tedy právní mocí rozhodnutí o povolení. Až od okamžiku povolení činnosti tak vzniká oprávnění tuto činnost vykonávat. Možnost vykonávat povolovanou činnost tedy vzniká ex actu. Na vydání povolení je po splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok, na rozdíl od koncese⁹⁷, na jejíž udělení právní nárok není.⁹⁸ Povoláním i koncesí mohou být pro žadatele stanoveny podmínky výkonu povolované činnosti,⁹⁹ na rozdíl od schvalovacích aktů, které takové podmínky stanovit nemohou.¹⁰⁰ Navíc souhlas, jako schvalovací akt, je nutné udělit před započítáním dovolované činnosti. Někdy bývá považován za synonymum povolení.¹⁰¹ I na vydání schvalovacího aktu je právní nárok. Povolení, koncese i schvalovací akty jsou vydávány ve formě správního aktu, lze se proto proti nim bránit jak ve správním řízení, tak ve správním soudnictví.

Rozdíl mezi registrací a povolením se tak jeví pouze ve formě aktu – registrace je jiným aktem dle části 4. správního řádu¹⁰², povolení je vydáváno ve formě správního aktu. Na obě formy má adresát po splnění podmínek právní nárok, druhým rozdílem však může být, že v povolení může správní orgán určit adresátu podmínky pro výkon činnosti, v případě registrace však toto možné není. Povolení je ze své podstaty konstitutivním aktem, na jehož základě vzniká adresátu nové právo. Povolení ověřuje splnění zákonných podmínek a

⁹⁶ Shodně FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana...*, s. 106 – 107.

⁹⁷ J. Staša navíc rozeznává *autorizaci*, což je propůjčení výkonu veřejné správy či jiného kvalifikovaného veřejnoprávního postavení, která ale není rozhodováním o veřejném subjektivním právu adresáta. Propůjčující orgán může subjektu stanovit podmínky výkonu pravomoci a působnosti, avšak k udělení autorizace může dojít pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 234.

⁹⁸ Tento rozdíl však není zcela jednoznačný. Někteří autoři hovoří o „nepřesné hranici“ mezi koncesí a povolením: Hoetzel uvádí následující: „Lišívá se policejní povolení od skutečné koncese (...) Rozdíl ten se různě pojímá. Policejní povolení (dovolení) neposkytuje prý příjemci nic nového, nýbrž pouze odstraňuje překážky, které vadí tomu, že občan nemůže projevovat svou přirozenou volnost, svobodu. (...) Naproti tomu skutečná koncese (propůjčení) autorisuje občana k něčemu, co neplyne z přirozené svobody občanské. (...) Celá distinkce trpí nepřesností hranice mezi tím, co plyne z přirození volnosti lidské a c nikoli (...) HOETZEL, Jiří. Tamtéž. s. 38 – 39. Někteří autoři oba akty zaměňují. Srov. POUPEROVÁ, Olga. Tamtéž, s. 124 – 127.

⁹⁹ Hácha však uvádí, že u povolení mohou být stanoveny pouze ty podmínky, se kterými počítá zákon, u koncese však může jít o podmínky různého druhu. HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 270 – 273.

¹⁰⁰ Srov. HOETZEL, Jiří. Tamtéž. s. 39.

¹⁰¹ Např. HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 273.

¹⁰² Těmito akty se adresátům nezakládají, nemění ani neruší určitá práva, ani se závazně nedeklaruje, že tyto osoby určitá práva mají nebo nemají. Tím se odlišují od správních aktů.

samotné může stanovit podmínky další. Registrace však sama o sobě konstitutivní není, jeví se pouze jako hmotněprávní podmínka vzniku oprávnění k činnosti jako ostatní zákonné podmínky s tím rozdílem, že registrující orgán ověřuje splnění podmínek zákonných. Samotné oprávnění však u povolované činnosti vzniká ex actu, u registrace ex lege. Navíc, na rozdíl od registrace, rozhodnutím o neudělení povolení, koncese či schválení nebo souhlasu je *zamítána podaná žádost*,¹⁰³ není v něm konstatováno, že oprávnění nevzniklo ze zákona, jelikož vzniká až ex actu.

Registrace a schvalovací akt mohou také v mnohém splývat, jelikož u obou forem nelze v nich stanovit další podmínky pro výkon registrované či schvalované činnosti. Rozdíl je opět ve formě aktu – registrace je jiným úkonem, kdežto schvalovací akt je aktem správním. Zásadnější se jeví rozdíl v časovém sledu právních skutečností: registrace musí proběhnout před započítáním činnosti, kdežto schválení nastává až po započítání činnosti.

Nejblíže podobný registraci bude souhlas. Ani jednou z těchto forem není možné stanovit podmínky pro výkon činnosti a souhlas, stejně jako registrace, je „podmínkou vzniku oprávnění“¹⁰⁴. Opět je rozdílem to, že registrace je úkonem dle části 4. SŘ, tedy určitým méně závazným avšak stále jednostranným úkonem v konkrétní věci vůči konkrétním adresátům, který také méně zasahuje do práv než souhlas jako správní akt, který je jednostranný, vrchnostenský, závazný a vynutitelný a kterým vzniká adresátu oprávnění k určité činnosti. Jako zásadní rozdíl se však jeví podklad vzniku oprávnění činnosti, který je u souhlasu a registrace jiný: u souhlasu vzniká ex actu, u registrace ex lege. V praxi však bude jistě činit potíže odlišení souhlasu od registrace.¹⁰⁵

¹⁰³ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

¹⁰⁴ STAŠA, Josef. *Správní akty*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 202.

¹⁰⁵ Shodně viz STAŠA, Josef. *Jiné úkony*. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 272.

3. Církev jako společenství věřících

Církev jako nositele základního práva na svobodu náboženství rozeznáváme již za situace, kdy se určitá osoba rozhodne vyznávat svoje náboženství společně s jinými, tedy v určité skupině nábožensky orientovaných osob. Takovéto společenství osob má základní právo na vykonávání obřadů, bohoslužeb, vyučování a náboženských úkonů. Jedná se o výkon náboženské svobody, který může být za stanovených podmínek státem omezen. Takovéto společenství nemusí být nutně jakkoliv státem uznáno určitým administrativním aktem k tomu, aby mu náležela výše uvedená práva. Nazvěme si tuto formu výkonu náboženské svobody jako *společenství věřících*¹⁰⁶. Církev v takovéto formě existují napříč celou Evropou¹⁰⁷, nejedná se tedy o specifikum České republiky. Existence církve bez právní subjektivity vyplývající již ze samotné náboženské svobody totiž není svázána s určitým modelem vztahu církví a státu, tedy modelem odlukovým, kooperačním či modelem státní církve. Všechny státy Evropy, bez ohledu na to, jaký model vztahu s církvemi upřednostňují, uznávají možnost věřících sdružovat se ve společenstvích bez právní subjektivity.

Tato první forma náboženské komunity vyplývá ze samotného odstavce 1 čl. 16 Listiny a shodně tak z čl. 9 Úmluvy, tedy z práva vyznávat náboženství *společně s jinými*. Pokud tedy osoba vyznává náboženství společně s jinými, může k tomu účelu vykonávat obřad, bohoslužbu, může vyučovat či vykonávat jiné náboženské úkony a nemusí být nutně právní osobou.¹⁰⁸ Možnosti společenství věřících rozšiřuje odst. 2 čl. 16 Listiny (na rozdíl

¹⁰⁶ Zde je namístě vyjádřit se k terminologické nejasnosti, která se objeví při čtení odst. 1 a 2 čl. 16 Listiny. Odst. 1 čl. 16 Listiny totiž nehovoří výslovně o církvích či náboženských společnostech a odst. 2 již tak výslovně činí. Lze proto nabýt dojmu, že samostatné spravování dle odst. 2 náleží až společenstvím věřících, které jsou státem jako církve uznané. Avšak jak lze dovodit ze zákona o církvích a náboženských společnostech, je nutné odlišovat církve registrované a církve „neregistrované“. Registrované církve splňují podmínky dle tohoto zákona a tak jsou státem rozpoznávány jako právní osoby. Neregistrované církve, tedy ta společenství věřících dle odst. 1 i 2 čl. 16 Listiny již právní osobou nejsou. Jinak řečeno, *církev a náboženská společnost* dle odst. 2 nejsou pouze ty registrované, ale i ta společenství věřících, která nejsou právními osobami, ale mají základní právo na svobodu náboženství a s tím spojenou svobodu vyvíjet v Listině uvedené činnosti. Tomu odpovídá i dikce § 3 písm. a) církZ: „církví a náboženskou společností [se rozumí] dobrovolné společenství osob s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby.“ Tedy i církevní zákon považuje za církve již samotné společenství věřících *bez právní subjektivity, které bylo založeno*, tedy již existuje, ale ještě pouze jako společenství se základní náboženskou svobodou dle Listiny. Proto budu pro společenství věřících, která nejsou právními osobami používat pojmy *církev* i *společenství věřících*, pro církve registrované dle zákona o sdružování budu používat pojem *církev jako občanská sdružení* a pro církve registrované dle církevního zákona pojem *registrované církve*.

¹⁰⁷ DOE, Norman. *Law and religion in Europe: A comparative introduction*. Oxford: Oxford university press, 2011. s. 89.

¹⁰⁸ Shodně viz KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C.H.Beck, 2012. s. 989.

od Úmluvy), který umožňuje společenství spravovat své záležitosti nezávisle na státních orgánech. Za základní možnosti správy svých záležitostí považuje Listina ustanovování svých orgánů a duchovních, zřizování řeholních a jiných církevních institucí. Slovní spojení *nezávisle na státních orgánech* je nutno chápat tak, že k výše uvedeným činnostem společenství věřících nepotřebuje státní souhlas, povolení, či jinou ingerenci státu. Společenství se nemusí stát právnickou osobou k tomu, aby mohla tyto všechny činnosti vykonávat a sama se spravovat.

Tím však není schopné toto společenství věřících vstupovat do právních vztahů s jinými osobami jako samostatná osoba, mohou tak činit pouze jednotliví členové tohoto společenství, a to sami za sebe.¹⁰⁹ Pokud se však chce společenství věřících stát právnickou osobou, tedy začít v právním systému figurovat jako samostatná osoba, má k tomu několik možností, za čímž účelem musí splnit několik podmínek.

I když společenství věřících má svobodu projevovat náboženství deklarovanou Listinou, i tato společenství jsou předmětem úpravy zakotvené v církevním zákoně¹¹⁰, a to jako výraz možnosti omezení náboženského projevu dle čl. 16 odst. 4 Listiny. Církevní zákon stanovuje podmínky fungování církví v určitých ohledech. Konkrétně postavení církví (a to registrovaných či neregistrovaných) se týká § 4 církevního zákona, v souvislosti s § 3 a § 5 zákona. Tak lze církev charakterizovat jako dobrovolné společenství fyzických osob, které vzniklo dobrovolným sdružováním, s vlastní strukturou, orgány, vnitřními předpisy, náboženskými obřady a projevy víry, založené za účelem vyznávání určité náboženské víry, ať veřejně nebo soukromě, a zejména s tím spojeného shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby, o kterých svébytně rozhoduje. Takové je pozitivní vymezení církve. Zákon však také omezuje projev kolektivní náboženské svobody stanovením činností, které církev vykonávat nemůže, a to jak registrovaná, tak neregistrovaná. Problematicnost dále uvedeného ustanovení obsahujícího omezení výkonu náboženské svobody však tkví v kumulativnosti splnění jednotlivých znaků, což dochází až k závěru o případné praktické neaplikovatelnosti daného ustanovení.¹¹¹ K omezení činnosti církvi totiž může dojít, pokud:

1) její činnost je v rozporu s právními předpisy a

¹⁰⁹ Lze o nich proto uvažovat jako o společenství spojeném smlouvou o sdružení podle občanského zákoníku.

¹¹⁰ Tento zákon upravuje postavení církví a náboženských společností (§1 písm. a) církevního zákona).

¹¹¹ Shodně KŘÍŽ, Jakub. *Zákon o církvích a náboženských společnostech: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2011. s. 76 – 77.

- 2) její učení nebo činnost ohrožuje práva, svobody a rovnoprávnost osob a jejich sdružení včetně jiných církví a náboženských společností, ohrožuje demokratické základy státu, jeho suverenitu, nezávislost a územní celistvost¹¹² a
- 3) její činnost je v rozporu s ochranou veřejné mravnosti, veřejného pořádku, veřejného zdraví, principy lidskosti a snášenlivosti a bezpečnosti osob, **nebo** popírá nebo omezuje osobní, politická nebo jiná práva fyzických osob pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání nebo sociální postavení, rozněcuje nenávisť a nesnášenlivost z těchto důvodů, podporuje násilí nebo porušování právních předpisů, **nebo** omezuje osobní svobodu osob zejména tím, že využívá psychický a fyzický nátlak k vytvoření závislosti, která vede k fyzickému, psychickému a ekonomickému poškozování těchto osob a jejich rodinných příslušníků, k poškozování jejich sociálních vazeb včetně omezování psychického vývoje nezletilých a omezování jejich práva na vzdělání, zabraňuje nezletilým přijmout zdravotní služby odpovídající zdravotním potřebám, **nebo** je utajována vcelku nebo v některých částech, stejně jako organizační struktura církve a náboženské společnosti a vazby na zahraniční složky, je-li částí církve nebo náboženské společnosti působící mimo území České republiky.

Problémem praktické vymahatelnosti tohoto ustanovení je neexistence mechanismu chránícího dodržování výše uvedených podmínek, tedy neexistence sankčního ustanovení v případě skutečnosti, že by církev skutečně vyvíjela výše charakterizovanou, tedy zakázanou činnost. Zde je důležité si uvědomit právě možnost vyvíjení činnosti církví, která není právnickou osobou, tedy neprochází žádnou procedurou registrace či evidence, pouze má všechna práva na výkon náboženství plynoucí z Listiny. Jedinou možností, jak takovou činnost až následně potrestat (předcházet jí nelze), je za použití konkrétních ustanovení trestního zákoníku. Jelikož neregistrovaná církev vyvíjející takovouto činnost je pouze sdružením osob, které právně navenek vystupují samostatně, každá za sebe, je možné proti těmto osobám zakročit pouze jednotlivě¹¹³ a využít také instrumenty práva občanského, jako je například žaloba na ochranu osobnosti či žaloba o náhradu škody či jiné ujmy. Trestněprávní postih takového sdružení osob na základě nového zákona o trestní

¹¹² Zcela formalisticky vyloženo: všechno současně.

¹¹³ Shodně ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 477.

odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim¹¹⁴ by samozřejmě nebyl možný, a to zásadně proto, že toto sdružení by nemohlo být považováno za právnickou osobu.

3.1 Dílčí závěr

Pokud lze výše uvedené shrnout, každá osoba má právo vyznávat náboženství společně s jinými ve společenství věřících, které sice nemá jako takové automaticky právní subjektivitu, nicméně mu přináleží svoboda náboženství dle Listiny, má tak právo samostatně se spravovat, ustanovovat své orgány, své duchovní, vzdělávat a vykonávat náboženské úkony, bohoslužby a podobně. Kromě toho její činnost spadá pod ustanovení církZ, který jí další práva nestanoví, nicméně jí stanoví omezení, a to zejména co se týče jejího názvu (který nesmí být shodný z již existující církví) a zakázané činnosti, kterou by ohrožovala základní zájmy společnosti.

¹¹⁴ Zákon č. 418/2011 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

4. Církev jako spolek

První z možností pro církev jak začít existovat jako právnická osoba je forma spolku. Vzhledem k datu zpracování této práce, kdy záhy nabyt účinnosti nový občanský zákoník, se v právním řádu objevil pojem „spolek“, který do té doby v legislativě používán nebyl. Pojem spolek nahradil pojem občanské sdružení a nejen to. Právní úprava občanských sdružení, nově spolků, byla přesunuta do nového občanského zákoníku a zákon o sdružování byl zrušen s účinností od 1. 1. 2014. Jelikož však některé církve začaly existovat ve formě občanského sdružení, a to procedurou upravenou v zákoně o sdružování, bude na dalších řádcích provedena analýza tohoto zákona. Sdružovací zákon totiž až do svého zániku skýtal několik výkladových problémů, které nebyly uspokojivě legislativně vyřešeny. V další části této práce bude proto provedena analýza nového občanského zákoníku s cílem zjistit, zda se všechny z analyzovaných problémů podařilo novou právní úpravou vyřešit, či zda některé přetrvaly.

Vnímavý čtenář může na právním místě vznést námitku, proč vůbec v této práci zmiňuji možnost církve fungovat jako občanské sdružení, když samotný zákon o sdružování¹¹⁵ sdružování v církvích a náboženských společnostech ze své působnosti vyjímá. Konkrétně tak činil v § 1 odst. 3 písm. c): „Tento zákon se nevztahuje na sdružování občanů v církvích a náboženských společnostech.“ Nemožnost církví fungovat jako právnické osoby registrované jako občanská sdružení uvádí i komentář k zákonu o sdružování.¹¹⁶ V něm autor tvrdí, že „jestliže sdružení usilující o svůj formální vznik jako církev nebo náboženská společnost není schopno splnit uvedené základní podmínky registrace, nemá na tuto registraci právní nárok. Vzhledem ke svému účelu nemůže vzniknout ani podle SdrObč (*zákona o sdružování – pozn. autorky*), nezbývá tedy tomuto sdružení než fungovat pouze jako neformální sdružení osob (...).“^{117, 118, 119} Tento názor autor odůvodňuje tak, že podmínky pro vznik církve jako

¹¹⁵ Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁶ Tento názor zastávají autoři obou komentářů k zákonu o sdružování: ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování občanů*. Praha: C.H.Beck, 2010, s. 27; JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: Aspi, 2007. s. 160.

¹¹⁷ ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování občanů*. Praha: C.H.Beck, 2010. s. 27.

¹¹⁸ Navíc, autor tvrdí, že nejen že takové sdružení vůbec nemůže vzniknout, ale v případě, kdy by ministerstvo zjistilo, že určité, již zaregistrované sdružení vykonává činnosti náboženské, musí jej rozpustit. ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 108 – 109.

¹¹⁹ Ministerstvo vnitra však také není ve svém rozhodování konzistentní, když některé náboženské společnosti jako občanské sdružení registruje (za takové lze považovat některá židovská společenství jako Bejt Simcha či Masorti Česká republika, ale i některá jiná společenství jako například Asociace praktiků Reconnection®, či Armáda spásy), některým tuto registraci však odpírá (Scientologická církev) – podpořeno také rozhodnutím

právnícké osoby podle církevního zákona jsou podstatně přísnější, s čímž lze lehce souhlasit. Tuto přísnost autor připisuje specifickému postavení církví ve společnosti, kdy jejich činnost musí dle autora podléhat „zpřísněnému dohledu“¹²⁰ (sic!). Nicméně, autor jedním dechem tvrdí, že sdružování v církvích je zvláštním typem sdružovacího práva,¹²¹ a na základě judikatury ESLP vyvozuje, že sdružování v církvích je součástí obecného sdružovacího práva.¹²²

Dle některých autorů¹²³ však toto ustanovení nutno vykládat v souvislosti s požadavkem církevního zákona na 300 osob hlásících se k církvi pro to, aby mohla být registrována dle církevního zákona, kterýžto výklad dovozují také z nálezu ÚS SR ze dne 3. 2. 2010, sp. zn. PL. ÚS 10/08¹²⁴. Uvedený nález si zasluhuje bližší pohled i proto, že jemu podobný nález český Ústavní soud nevydal.

Výše uvedeným nálezem rozhodoval slovenský Ústavní soud o návrhu generálního prokurátora na zahájení řízení o souladu některých ustanovení zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov s Ústavou SR, Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvou o právním postavení uprchlíků a Úmluvou o právech dítěte. Stručně řečeno, generální prokurátor považoval za protiústavní stanovení početného cenzu osob hlásících se k církvi nebo náboženské společnosti vyžadovaného pro registraci církve či náboženské společnosti na 20 000 osob. Argumentoval tím, že takto stanoveným početným cenzem je znemožněno osobám vykonávat náboženskou svobodu *společně s jinými* a společenstvím věřících je znemožněno dosáhnout uznání za právnícké osoby, tedy vystupovat v právních vztazích, brát na sebe práva a povinnosti a být schopno právně jednat. Generální prokurátor zde vychází z doslovného znění zákona o sdružování, když uvádí, že „neregistrované církvi alebo

Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 2001, sp. zn. 7 A 54/99. Viz např. skutkový stav ve věci rozhodnuté usnesením ÚS ze dne 3. 3. 2000, sp. zn. I.ÚS 540/98. Patrně všechny církve registrované po roce 2002 však před tím vyvíjely svou činnost jako občanská sdružení, viz KŘÍŽ, Jakub. Spolky a jiné alternativy k registraci církví podle zákona č. 3/2002 Sb. In SCHEU, Harald Christian, KŘÍŽ, Jakub, DĚKANOVSKÁ, Kateřina (eds.) *Právní postavení náboženských menšin*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013 (v tisku).

¹²⁰ ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 108 – 109.

¹²¹ ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 26.

¹²² ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 26.

¹²³ JÄGER, Petr. Tamtéž. s. 369, 405 an.; KŘÍŽ, Jakub. Tamtéž. s. 84 – 85; KŘÍŽ, Jakub. Spolky a jiné alternativy k registraci církví podle zákona č. 3/2002 Sb. In SCHEU, Harald Christian, KŘÍŽ, Jakub, DĚKANOVSKÁ, Kateřina (eds.) *Právní postavení náboženských menšin*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013 (v tisku). ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20...; Stejný názor zastává například také František Korbel.

¹²⁴ Nález dostupný na: http://www.concourt.sk/rozhod.do?urlpage=dokument&id_spisu=347067. cit. 20. 2. 2013.

náboženské spoločnosti na území Slovenskej republiky nemôžu pôsobiť ako občianske združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov. Uvedená právna norma v ustanovení § 1 ods. 3 písm. c) výslovne ustanovuje, že tento zákon sa nevzťahuje na združovanie občanov v cirkvách a náboženských spoločnostiach. Vznik a registrácia občianskeho združenia založeného za účelom napĺňania života cirkví alebo náboženskej spoločnosti by boli v rozpore so zákonom č. 83/1990 Zb. a jeho účelom. Pôsobenie takéhoto občianskeho združenia by zároveň bolo priamym obchádzaním zákona č. 308/1991 Zb.¹²⁵ Následné úvahy jsou významné i proto, že stejné omezení plynulo z českého zákona o sdružování.

Zajímavé je jistě vyjádření vlády SR, která vyvrací argumentaci generálního prokurátora tvrzením, že pokud by byla situace skutečně taková, jak ji popisuje generální prokurátor, tak by nevyhnutelně byla protiústavní. Jelikož však samotným neuznáním právní subjektivity společenství věřících toto společenství neztrácí své základní právo k náboženské svobodě, tedy vyznávat náboženství společně s jinými, a to určitými formami a samostatně se spravovat, nejsou námitky o protiústavnosti početného cenzu na místě. K druhé námitce o nemožnosti evidence jako občanského sdružení vláda uvádí následující: „Navrhovatel touto prezumpcíou navodzuje atmosféru života v nedemokratickom totalitnom štáte. Je učebnicovým príkladom krajného právneho normativizmu, ktorý využívala marxisticko-leninská právna teória. Je návodom pre ministerstvo vnútra, aby neregistrovalo žiadne občianske združenie, ktoré má za cieľ vyjadriť náboženské presvedčenie svojich členov a nemá pritom zároveň záujem participovať na ekonomicko-spoločenských výhodách prinášajúcich zaregistrovanie sa na ministerstve kultúry vo forme cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Táto prezumpcia je v priamom rozpore s princípom právneho štátu a návodom na neprimerané obmedzovanie ľudských práv.”¹²⁶

Ústavní soud SR se ztotožnil s argumentací vlády a rozhodl, že „stav, že určitá cirkev alebo náboženská spoločnosť nie je registrovaná, neznamená ani neimplikuje skutočnosť, že príslušníci takýchto zoskupení sú obmedzovaní v samotnej podstate práva na slobodu svojho vyznania, a to v jeho prejave.” Ústavní soud SR však v souvislosti s možností registrace jako občanského sdružení nepodává žádnou vyčerpávající argumentaci, která by reagovala na ustanovení § 1 odst. 3 písm. c) zákona o sdružování, omezuje se pouze na konstataci

¹²⁵ Bod I. nálezu ÚS SR, ze dne 3. 2. 2010, sp. zn. PL. ÚS 10/08.

¹²⁶ Bod I. nálezu ÚS SR, ze dne 3. 2. 2010, sp. zn. PL. ÚS 10/08.

praktického fungování registrací společenství věřících jako občanských sdružení. Je patrné, že v tomto bodě se plně ztotožnil s argumentací vlády SR, proto, jak v nálezu konstatuje, již tuto argumentaci neopakuje.

Jak lze z výše uvedeného nálezu dovodit, ustanovení sdružovacího zákona lze vykládat i tak, že se jej nepoužilo v případě, kdy společenství věřících mohlo být registrováno jako církev dle církevního zákona, který je *lex specialis* k zákonu o sdružování. Pokud však společenství věřících nesplňovalo podmínky registrace dle církevního zákona, *lex specialis* použít nelze, proto byla namíste jeho registrace jako občanského sdružení dle zákona o sdružování. Jak uvádí V. Šimíček: „sdružovací právo představuje nezbytný prostředek k vytváření, šíření a prosazování názorů a idejí“¹²⁷ dodejme, i náboženského charakteru. Podobný nálezn, který by byl co do výkladu závazný také v České republice, však vydán nebyl. Situace jistě souvisí také s praxí Ministerstva vnitra, které registrovalo i občanská sdružení, jejichž účel byl náboženský.¹²⁸ Možnost registrace církve dle zákona o sdružování bylo však nutno vnímat nejen optikou § 1 odst. 3 písm. c) sdružovacího zákona, ale také v jeho spojení s § 8 sdružovacího zákona, který uváděl povinnost pro Ministerstvo vnitra za určitých okolností sdružení neregistrovat. Jednou z okolností byl také účel dle § 1 odst. 3.

Listina deklaruje v čl. 16 i 20 právo svobodně se sdružovat, a to za různým účelem. Toto právo primárně neznamená nutnost vytvoření právnické osoby, osoby se mohou svobodně sdružovat bez toho, aby se stávaly právnickou osobou s vlastní právní osobností. Tedy i společenství osob bez právní osobnosti je pod ochranou Listiny. Sdružovací zákon ve svém § 1 odst. 3 vymezoval svou působnost tak, že se nevztahuje na církve a náboženské společnosti a dále stanovil, že k založení občanského sdružení jsou nutné minimálně 3 osoby. Církevní zákon však ke vzniku registrované církve jako právnické osoby, kromě jiného požaduje početní cenzus 300 osob hlásících se k církvi. Z uvedeného vyplývá, že společenství v počtu dvou lidí bude chráněno dle Listiny, ale nebude mít možnost se stát právnickou osobou (pokud nepůjde o sdružení za účelem zisku, kde taková možnost dle obchodního zákoníku byla a je podle NOZ). Společenství o počtu tří lidí bude opět chráněno Listinou, avšak již mělo možnost požádat o registraci dle sdružovacího zákona a nadále dle NOZ, takový spolek se však nebude moci ucházet o postavení církve jako právnické osoby, i když bude pod ochranou čl. 16 Listiny, potažmo církevního zákona a může se nazývat církví. Společenství

¹²⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Tamtéž. s. 475.

¹²⁸ KŘÍŽ, Jakub. Tamtéž. s. 84.

vykazující charakteristiku církve bude mít možnost stát se právnickou osobou až při počtu 300 osob, tedy stonásobně vyšším počtu osob, než je tomu u občanského sdružení (spolku).

V § 1 odst. 3 sdružovacího zákona byla uvedena sdružení, která apriori nebyla zakázána, demokratická společnost měla dokonce zájem na jejich vzniku jako právnických osob. To lze také dovozovat z rozdílnosti § 1 odst. 3 a § 4, který obsahoval sdružení zakázaná¹²⁹. Jistě, stát musí mít možnost chránit své občany před sdruženími, která by mohla ohrožovat jak demokratický základ státu, tak samotné jeho občany, tato možnost musí být ale použita „střídmě jako výjimka z pravidla.“¹³⁰ ESLP také v případě omezování svobody sdružování stanovuje velmi úzké hranice posouzení státem, když uvádí, že „pouze přesvědčivé a naléhavé důvody mohou ospravedlnit omezení svobody sdružování.“¹³¹ Dále také uvádí, že „Úmluva vyžaduje, aby každé zasahování do výkonu práva na svobodu sdružování bylo posuzováno měřítkem toho, co je nezbytné v demokratické společnosti. Jediný typ nezbytnosti, jenž může ospravedlnit takové zasahování, je tudíž ten, o němž lze tvrdit, že vyvěrá z demokratické společnosti.“¹³² Je proto zásadní otázkou, jaký důvod, vyvěrající z demokratické společnosti by mohl znemožňovat církvím stát se právnickou osobou při počtu osob hlásících se k ní menším než 300? Konstatujme se slovenským Ústavním soudem, že takový důvod zde není.

Lze uvést, že § 1 odst. 3 zákona o sdružování měl za účel vymezit zvláštní druhy sdružení, která mají svou vlastní úpravu, kterou jsou, kromě jiného, přiznávána těmto speciálním sdružením další či specifická oprávnění, související s jejich zvláštní funkcí.¹³³ Lze tedy dovodit, že právní předpisy upravující vznik a fungování tam uvedených sdružení byly v poměru speciality k zákonu o sdružování. Platí zde pak zásada, že pokud nelze použít předpisu speciálního, použije se předpis obecný, jímž byl zde zákon o sdružování. Ustanovení sdružovacího zákona vymezující jeho působnost bylo možné překlenout výkladem

¹²⁹ Výčet zakázaných sdružení vychází z možnosti státu omezit výkon sdružovacího práva na určitých podmínkách dle čl. 20 odst. 3 Listiny.

¹³⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Moskevská pobočka Armády spásy proti Rusku ze dne 5. 10. 2006, stížnost č. 72881/01.

¹³¹ Rozhodnutí ESLP ve věci Gorzelik a jiní proti Polsku ze dne 17. 2. 2004, stížnost č. 44158/98.

¹³² Rozhodnutí ESLP ve věci Sjednocená komunistická strana Turecka a jiní proti Turecku ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92.

¹³³ Uvedené se dá shodně dovodit z důvodové zprávy k zákonu o sdružování, který uvádí, že odstavec 3 vypočítává sdružení, jejichž úpravu je nutno zahrnout do zvláštních zákonů. Toto konstatování je logické vzhledem k tomu, že zákon o sdružování byl přijat 8 let před prvním zákonem o církvích a 12 let před druhým zákonem o církvích. Pakliže novou právní úpravou byla vytvořena bílá místa pro fungování některých sdružení, nebyl to záměr zákonodárce při přípravě zákona o sdružování.

s vědomím některých úskalí (např. skutečnosti, že za „církve“ dle § 1 odst. 3 nelze považovat pouze ty, splňující registrační podmínky dle církevního zákona, ale i neformální společenství osob, která jsou projevem svobody sdružovat se v církvích dle čl. 16 Listiny) avšak s pamatováním na status positivus sdružovacího práva, znamenajícího pozitivní očekávání, že stát vytvoří (i legislativní) podmínky pro možnost vzniku sdružení jako právnické osoby.¹³⁴ I dle ESLP totiž „možnost občanů vytvořit právnickou osobu s cílem kolektivně jednat v oblasti jejich zájmu představuje jeden z nejdůležitějších aspektů práva na svobodu sdružování. Bez ní by toto právo bylo zbaveno veškerého smyslu.“¹³⁵

Jak se však vypořádat s § 8 sdružovacího zákona, který Ministerstvu vnitra ukládá povinnost odmítnout registraci sdružení (dikcí „registraci odmítne“), které je uvedeno v § 1 odst. 3. V tomto ustanovení totiž nebyla zakotvena možnost pro ministerstvo využít správního uvážení. Na první pohled by totiž ministerstvo registrací sdružení, z jehož stanov vyplývá, že jde o církev, jednalo nezákonně. Taková registrace by pak byla napadnutelná v přezkumném řízení. Podnět k tomuto řízení by mohl podat kdokoliv, řízení je zahajováno ex offo. V přezkumném řízení aktu vydaného dle části 4 správního řádu však rozhoduje ten orgán, který napadený akt vydal. Akt registrace lze napadnout jako zásah jak ve správním soudnictví, tak v soudnictví ústavním podáním ústavní stížnosti a to pokud by touto registrací bylo porušeno základní právo nebo svoboda stěžovatele. Je však otázkou, komu by mohlo být takovouto registrací zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv.

Výsledkem zde provedené analýzy by mohlo být přijetí ústavně konformního výkladu slovenského Ústavního soudu, argumentujícího svobodou sdružování, a to jako povinnost Ministerstva vnitra odmítnout registraci církve pouze za toho předpokladu, že církev má možnost využít registrace dle církevního zákona, tedy lex specialis, jelikož k této registraci splňuje podmínky. Dle sdružovacího zákona pak bylo možno registrovat ty církve, které nesplňují podmínky dle církevního zákona, ale k registraci dle sdružovacího zákona všechny podmínky splňovaly. Tak byla naplněna ochrana sdružovacího práva a zachována ústavní zásada, zakotvená v čl. 2 odst. 3 Ústavy, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech,

¹³⁴ Nicméně, toto pozitivní působení neznamená, že občanská sdružení mohou zasahovat do činnosti státních orgánů ve smyslu řízení či ovlivňování vnitřní organizace, stejně tak to platí opačně. Stát však může občanská sdružení podporovat a uplatňovat nad nimi dozor. Shodně ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 45.

¹³⁵ Rozhodnutí ESLP ve věci Sidiropoulos proti Řecku ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 26695/95.

v mezích a způsoby, které stanoví zákon.¹³⁶ Také s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy nutno konstatovat, že ESLP vykládá Úmluvu a v ní upravené sdružovací právo širěji, než jak je umožněno jej vykonávat dle jednoduchého práva vnitrostátního, umožňuje tak poskytnout větší ochranu tomuto právu, nutno tak tento širší výklad i v ČR respektovat.

Co do procedury registrace dle zákona o sdružování, na prvním místě nutno zmínit, že již sám zákon v §1 odst. 2 deklaroval, že na proces vzniku občanského sdružení se neaplikuje povolovací režim. Tato zásada vyplývá ze samotné svobody sdružování tak, jak ji chápe Listina v čl. 20. Pro následné srovnání registračního procesu občanského sdružení s registrací církve jako právnické osoby dle církevního zákona je důležité si tento proces podrobněji rozebrat, abychom byli schopni jednoznačně učinit závěr o povaze rozeznávání církve jako občanského sdružení. Z toho důvodu bude na následujících řádcích provedena analýza procesu registrace občanského sdružení a porovnání tohoto procesu s tvrzením, že občanské sdružení nevznikalo v režimu povolovacím. Pozitivní právo totiž mnohdy nerespektuje kategorie vytvořené teorií se snahou sjednotit terminologii a charakteristiku jednotlivých forem činnosti veřejné správy.

I vzniku občanského sdružení, tak jako mnoha jiných právnických osob, předcházela dohoda minimálně tří osob směřující k vytvoření občanského sdružení. Jednalo se tedy o založení sdružení, a to pouze jediným úkonem – sepsáním stanov sdružení. Takové tři osoby neměly dle zákona žádná jiná práva, pouze ta, vážící se k aktu vzniku sdružení: mohly tedy sepsat stanovy, sepsat návrh na registraci, tyto dokumenty zaslat ministerstvu a ministerstvo pak s přípravným výborem či jeho zástupcem komunikovalo, tedy umožňovalo činit přípravnému výboru určité procesní úkony (např. odstranit vady návrhu).

Řízení o registraci občanského sdružení se zahajovalo dnem, kdy návrh k registraci došel Ministerstvu vnitra bez vad. Jak správně upozornil V. Šimíček¹³⁷, fakticky zde šlo o dvě řízení, jedno ve formě úkonů před zahájením řízení, a to úkonů směřujících k odstranění vad návrhu, jedno ve formě řízení o registraci na základě bezvadného návrhu. V. Šimíček dokonce charakterizoval tuto úpravu jako „krkolomnou“. Obecná procesní norma obsažená ve správním řádu totiž váže zahájení řízení o žádosti na okamžik doručení této žádosti, a to bez ohledu na vady žádosti. Odstraňování vad se tak děje v již probíhajícím řízení, které je

¹³⁶ Tyto úvahy sice neřeší aktuální problém, spíše reagují na praxi Ministerstva vnitra, které církve, nespĺňující podmínky dle církevního zákona, registruje jako občanská sdružení.

¹³⁷ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Tamtéž, s. 481 – 482.

možné v případě neodstranění vytýkaných vad pro nemožnost pokračovat dále v řízení, zastavit. Obě fáze nicméně nelze považovat za řízení správní, jejichž výsledkem by bylo rozhodnutí ve věci. První fázi lze považovat za provádění úkonů před zahájením řízení a druhou fázi pak za správní řízení v širším smyslu, a to za subsidiárního použití části 4. správního řádu.

V první fázi bylo ministerstvo oprávněno pouze posuzovat, zda nemá návrh vady, nikoliv však posuzovat návrh věcně, tedy hodnotit splnění těch kritérií, pro jejichž nesplnění by bylo možno registraci odmítnout.^{138, 139} „Opačný výklad by totiž vedl k tomu, že zahájení registračního řízení by mohlo být oddalováno nesplněním podmínek – náležitostí návrhu, jež nejsou v § 6 odst. 2 a 4 zákona vypočteny a zakládají se tak pouze na úsudku správního orgánu. Tím by mohl být ohrožen výkon spolčovacého práva, založeného v čl. 20 Listiny základních práv a svobod.“¹⁴⁰

V samotném procesu obsahového posuzování návrhu ministerstvo zkoumalo, zda se nejedná o organizaci podle § 1 odst. 3 zákona o sdružování, tedy o politickou stranu či hnutí, církev či náboženskou společnost nebo obchodní společnost¹⁴¹ či profesní komoru. Dále ministerstvo zkoumalo, zda jsou stanovy sdružení v souladu s § 3 odst. 1 a 2 zákona o sdružování, tedy zda stanovy nepředpokládají nucené členství ve sdružení anebo nepůsobí újmu proto, že se někdo sdružuje v určitém sdružení. Dále ministerstvo zkoumalo, zda nejde o sdružení nedovolené dle § 4, tedy sdružení, jichž se týkají omezení dle Listiny. Šlo o sdružení ozbrojená či s ozbrojenými složkami, sdružení, která sledují dosahování cílů protiprávně nebo sdružení, jejichž cílem je popírat či omezovat práva osob z diskriminačních důvodů, podporovat násilí, rozněcovat nenávisť z těchto důvodů či jinak protiprávně jednat. Nakonec ministerstvo zkoumalo, zda cíle sdružení nejsou v rozporu s požadavky § 5 zákona o sdružování. Tyto požadavky stanovily autonomii sdružení a jejich nezávislost na státní orgány. S tím souvisí zákaz vystupování jako státní orgány a ukládání povinností nečlenům. Ministerstvo zkoumalo všechny výše uvedené důvody pro odmítnutí registrace sdružení pouze s ohledem na dodané stanovy a návrh. Nebylo zde vedeno ústní jednání, na kterém by

¹³⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

¹³⁹ Že není vždy jednoduché odlišit, co je formální náležitostí, jejíž naplnění je nutno zkoumat v „předprocesní“ fázi registrace a co je náležitostí obsahovou, lze doložit také rozhodnutím NSS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 7 As 86/2010.

¹⁴⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

¹⁴¹ V souladu s výše uvedeným by ministerstvo mělo v tomto ohledu pouze zkoumat, zda navrhované sdružení nespĺňuje podmínky pro registraci jako církev, což je však z dodaných materiálů a s omezenými procesními možnostmi ministerstva značně ztížené.

se mohlo ministerstvo dožadovat podrobností k předloženým listinám, vysvětlení formulací v nich a podobně. Z jiného, než výše uvedeného důvodu nebylo možné registraci odmítnout.

S posuzováním předkládaných listin také souvisí problematika tzv. skutečného cíle sdružení. Jak vyplývá také z rozhodovací činnosti ESLP, stát není oprávněn zkoumat „skutečný“ cíl sdružení, pokud sdružení jasně deklarovalo svůj cíl ve stanovách.¹⁴² Proto není možné odmítnout registraci pro obavu, že skutečný cíl sdružení je jiný, než deklarovaný, pokud ten není seznatelný z předkládaných dokumentů. Mělo-li by ministerstvo za to, že skutečný cíl sdružení je zastírán cílem deklarovaným, lze dle mého aplikovat závěry Nejvyššího správního soudu v řízeních ve věcech výkonu práva shromažďovacího, v nichž konstantně judikuje, že „chce-li ovšem správní orgán zakázat shromáždění proto, že podle jeho názoru svolavatel zastírá oznámeným nezávadným účelem skutečný závadný účel shromáždění, musí takový závěr prokázat a nese v tomto směru důkazní břemeno.“¹⁴³ Postavení ministerstva v případě registračního řízení však bylo značně oslabeno právě z toho důvodu, že pro zkoumání rozporu mezi deklarovaným a skutečným účelem nemohlo využít další důkazy, tedy jiné důkazy než návrh a stanovy sdružení. Z povahy vzniku sdružení tak častěji nastupovala možnost rozpuštění sdružení ze strany ministerstva v případě zjištění rozporu činnosti sdružení se zákonem.

Kromě skončení řízení samotnou registrací, tedy aktivním zanesením sdružení do rejstříku nebo doručením stanov s vyznačením data registrace, v případě, kdy byly vady návrhu odstraněny, či návrh vady neměl, zákon počítal také s několika možnostmi fikce takového aktivního chování ministerstva. Jedna situace se vázala k úkonům před zahájením řízení a dvě se vázaly s výsledkem registračního procesu. Neoznámilo-li totiž ministerstvo přípravnému výboru do 5 dní od podání návrhu, že návrh má vady, mělo se za to, že návrh vady nemá. Toto vyrozumění (oznámení) však nutno považovat za úkon dle části 4. správního řádu, tedy určité sdělení, které ale nemá žádné právní důsledky a je pouze informováním o již nastalé právní skutečnosti. Na základě výše uvedených skutečností lze přijmout dva výklady okamžiku, kdy bylo řízení zahájeno. Řízení o návrhu tak mohlo být zahájeno buď

- 1) podáním bezvadného návrhu, o kterémžto dni ministerstvo přípravný výbor vyrozumělo, nebo

¹⁴² Rozhodnutí ESLP Sidiropoulos proti Řecku ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 26695/95.

¹⁴³ Rozhodnutí NSS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007.

2) 5. dnem od podání návrhu, pokud ministerstvo nesdělilo přípravnému výboru, jaké má návrh vady, ani ho nevyrozumělo o dni zahájení řízení.

V. Šimíček¹⁴⁴ ale tvrdil, že v zájmu zachování právní jistoty je nutno vykládat § 7 zákona o sdružování tak, že „neučiní-li ministerstvo upozornění podle § 7 odst. 2 zákona o sdružování ve stanovené lhůtě, má se návrh za bezvadný a řízení za zahájené dnem doručení návrhu.“¹⁴⁵ V případě tedy, že ministerstvo do 5 dnů od doručení návrhu nesdělilo přípravnému výboru, zda a jaké má návrh vady, mělo se za to, že návrh je bez vad. Docházelo zde k situaci, kdy nesdělením vad ministerstvem se mělo za to, že ministerstvo nemá vůči návrhu námitek, tedy vzalo na vědomí, že návrh došel bez vad. Nedodržením lhůty 5 dnů tedy docházelo k fikci jiných právních následků, než rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda ministerstvo posuzovalo onen návrh v těchto 5 dnech, či ne. Vznikala zde tak fikce zahájení řízení¹⁴⁶, a to 5. dnem od podání návrhu, jelikož o zahájení řízení ministerstvo nevydávalo žádné rozhodnutí, pouze o tom přípravný výbor vyrozumívalo. Uvedený výklad také koresponduje s povahou onoho sdělení o dni zahájení řízení, které nemělo žádné právní důsledky pro zahájení řízení. Je tak nutno souhlasit s provedeným výkladem v pořadí druhým.

Druhým případem vzniku fikce jiného právního úkonu, v tomto případě registrace, bylo nedoručení přípravnému výboru rozhodnutí o odmítnutí registrace (a ne stanov s vyznačením data registrace, tedy osvědčení o registraci) do 40 dnů od podání návrhu. 41. dnem tak nastala fikce registrace. Fikce registrace byla svázána s nedoručením rozhodnutí o odmítnutí registrace a ne nedoručením osvědčení o registraci právě proto, že osvědčení nevyvolává žádné relevantní právní následky pro vznik sdružení. Na první pohled je jistě zarážející 30-ti denní „hluché období“ mezi lhůtou pro vydání odmítavého rozhodnutí ministerstvem a nastoupení fikce registrace. Co z něj lze vyvodit?

S jistotou lze tvrdit, že po uplynutí 40 dnů od podání návrhu, tedy po tom, co nastala fikce registrace, a do té doby nebylo přípravnému výboru doručeno ničeho, jakákoliv odmítající aktivita ministerstva byla irelevantní. Jinak řečeno, rozhodnutí ministerstva o odmítnutí registrace, bylo-li by doručeno po uplynutí 40 dnů od podání návrhu, nemělo žádné

¹⁴⁴ Shodně s rozhodnutím NSS ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

¹⁴⁵ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20..., s. 481.

¹⁴⁶ I když některé názory směřovaly k povaze pětidenní lhůty jako pořádkové, NSS jasně vyjádřil propadnost této lhůty. Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

právní účinky.¹⁴⁷ Osvědčení o registraci mohlo být zasláno jako potvrzení registrace, opět bez právních důsledků. Co však v případě, že přípravnému výboru bylo doručeno odmítnutí registrace sice po uplynutí lhůty 10 dnů k takovému rozhodnutí, ale před tím, než nastala fikce registrace. Tedy v mezidobí mezi 11 až 40 dnem od podání návrhu. Komentář k tomu mlčí.¹⁴⁸

Předně je nutno se ptát, co zákonodárce myslel dikcí „ministerstvo do 10 dnů rozhodne“.¹⁴⁹ Jedná se o lhůtu pro vydání rozhodnutí, či pro doručení rozhodnutí? Jde-li o lhůtu pro vydání rozhodnutí, mělo pak ministerstvo povinnost rozhodnutí v nějaké lhůtě doručit? Je oněch 30 dní prostorem pro ministerstvo právě k doručení již vydaného rozhodnutí? Anebo lhůta 10 dní platí pro doručení rozhodnutí? Jaké následky pak měla situace, kdy ministerstvo vydalo rozhodnutí o odmítnutí registrace po uplynutí 10 dní od podání návrhu, ale před vznikem fikce registrace? A jaké následky mělo doručení rozhodnutí o odmítnutí v takové lhůtě?

Dle K. Frumarové¹⁵⁰ právní řád rozeznává dvě možné konstrukce spojené s uplynutím lhůty, a to fikci a právní domněnku. *Fikce* nastává, pokud správní orgán *nevydá* v dané lhůtě rozhodnutí, ke vzniku *domněnky* naproti tomu dojde v situaci, kdy právní řád počítá s *neoznámením* rozhodnutí v dané lhůtě. Jak K. Frumarová však dále uvádí, na základě rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu¹⁵¹ došlo k setření rozdílu mezi aplikací právní domněnky a fikce, když je „vždy rozhodující okamžik, zda rozhodnutí bylo vydáno ve smyslu předání k doručení a nikoli, zda došlo k jeho oznámení (doručení) adresátu.“¹⁵² Odpověď na sérii otázek týkajících se nutnosti rozlišovat mezi vydáním a doručením rozhodnutí ve lhůtě se pak stírají. Stačí, pokud ministerstvo ve lhůtě do 10-ti dnů od podání návrhu rozhodlo o odmítnutí registrace ve smyslu vydání rozhodnutí. Z uvedené

¹⁴⁷ To lze nicméně dovozovat také z rozhodnutí NSS ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008 ve věci shromažďování, kde je stanovena lhůta 3 dnů k zákazu shromáždění. NSS dovodil, že je podstatou ohlašovacího principu, že státní moc již po zákonem stanovené lhůtě není oprávněna nijak předběžně do shromáždění zasahovat, to lze až ex post, tedy v průběhu shromáždění, avšak také pouze tehdy, pokud je to nezbytné. Z uvedeného lze usuzovat, že ani registrační orgán již nemá po uplynutí 40 dnů oprávnění vydat rozhodnutí o odmítnutí návrhu, resp. takové rozhodnutí bude neplatné.

¹⁴⁸ ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování...*, s. 105 – 116.

¹⁴⁹ Nerozhodne-li ministerstvo v této lhůtě, jedná se o nesprávný úřední postup a vznikla-li sdružení takovým postupem škoda, je oprávněno ji vymáhat dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Shodně viz: JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon...*, s. 40.

¹⁵⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností...*, s. 86.

¹⁵¹ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 4 As 55/2007.

¹⁵² FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností...*, s. 89.

konstrukce dále lze vyvodit závěr o povaze rozhodnutí o odmítnutí registrace vydaného po lhůtě 40 dnů od podání návrhu. Takové rozhodnutí nevyvolávalo žádné právní účinky, a to ze zákona, nicméně ne pro tak závažné právní vady, které by způsobovaly jeho nicotnost. Ani správní řád nespojuje s nedodržením lhůty pro rozhodnutí nicotnost rozhodnutí, ale nečinnost. Nicméně, dle mého na takové rozhodnutí bylo nutno pohlížet jako by nikdy nebylo vydáno, tedy nikdy nevyvolávalo právní účinky, a to právě proto, že nastala fikce již vydaného rozhodnutí. Vzniklo-li by totiž pozdější rozhodnutí o odmítnutí registrace, existovala by v právní realitě dvě rozporná (či shodná) rozhodnutí v té samé věci. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že rozhodnutí ministerstva po tom, co nastala fikce registrace „je bez právního významu“.¹⁵³

Nicméně, nezodpovězenou zůstává otázka, k jaké situaci docházelo, pokud ministerstvo vydalo rozhodnutí o odmítnutí registrace po lhůtě 10 dnů, avšak do 40 dnů od podání návrhu. Na tuto otázku odpovídá rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, čj. 9 Ca 420/2008 – 62, jehož argumentaci převzal také Nejvyšší správní soud¹⁵⁴, kdy oba soudy tvrdí, že lhůta 10 dnů pro odmítnutí registrace je pouze pořádková. Vydalo-li ministerstvo po uplynutí této lhůty rozhodnutí o odmítnutí registrace (či sdružení zaregistruje), takové rozhodnutí nebo registrace nebyly nezákonné. Nicméně, po uplynutí lhůty 10 dnů nebylo možné vnímat ministerstvo jako nečinné, protože zákon konstruoval jinou právní skutečnost jako ochranu proti nečinnosti, a touto byl vznik fikce registrace.¹⁵⁵ Při výkladu povahy desetidenní lhůty pro odmítnutí registrace lze vycházet z povahy lhůt pro rozhodnutí podle správního řádu, jejichž nedodržení, resp. rozhodnutí po uběhnutí těchto lhůt neznamena automaticky nezákonnost takto vydaného rozhodnutí, ale nastupuje možnost bránit se proti takové nečinnosti správního orgánu u správních orgánů a správních soudů. Skutečnost, že správní orgán byl nečinný, tedy v řízení vznikly průtahy, pak má význam také pro náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.

Na druhou stranu je zásadní otázkou, proč zákonodárce stanovil tak dlouhé období mezi možnostmi ministerstva odmítnout registraci, tedy jinak řečeno možnostmi zabránit vzniku sdružení a samotným vznikem sdružení fikcí. Sdružení totiž vědělo, že ministerstvo má vydat svoje rozhodnutí do 10 dnů od podání návrhu, nicméně pokud takové rozhodnutí nevydalo,

¹⁵³ Rozhodnutí NSS soudu ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.

¹⁵⁴ Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. 9 Ca 420/2008. Dostupné na: www.nssoud.cz.

¹⁵⁵ Shodně viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana...*, s. 85 an.

avšak ani sdružení nezaregistrovalo, toto žilo v jakémsi vakuu, kdy ještě měsíc nebylo uznáno za právnickou osobu, tedy nemohlo činit svým jménem žádné úkony, ani se zapojovat svým jménem do právních vztahů. Pouze čekalo do 41. dne od podání návrhu, kdy nastane fikce jeho vzniku.

Odůvodnění účelu 30-ti denní, resp. 40-ti denní „čekací“ lhůty nepodává ani důvodová zpráva k návrhu zákona o sdružování, když z ní lze pouze usuzovat na snahu o poskytnutí dostatečné lhůty registrujícímu orgánu k doručení stanov s vyznačeným datem, či samotného odmítacího rozhodnutí. Lze tak usuzovat z dikce důvodové zprávy, která uvádí: „V odst. 5 se sleduje ochrana občanů před nezákonnou nečinností správního orgánu. Lhůta 40 dnů je dostatečně dlouhá (ministerstvo je povinno rozhodnout do 10 dnů od zahájení řízení), aby bylo možno včas odstranit závady při doručování apod.“¹⁵⁶ Samotná důvodová zpráva tedy počítá s ochranou proti nečinnosti ministerstva a to konstruováním fikce. Lze předpokládat, že zákonodárce měl za to, že 40-ti denní lhůta ke vzniku fikce registrace byla dostatečnou ochranou před nečinností ministerstva. Zákonodárce nicméně stanovením povinnosti rozhodnout v 10-ti denní lhůtě a v dalších 30-ti dnech opravovat případně chyby doručení vyvolal spíše výkladový problém a nutnost se tázat, zda chyby v doručení nebylo možno řešit jiným způsobem, než stanovováním pro ně třikrát delší lhůtu než pro samotné rozhodování.

Třetím případem vzniku fikce registrace bylo rozhodnutím soudu o zrušení rozhodnutí ministerstva o odmítnutí návrhu na registraci. Dle § 8 odst. 3 zákona o sdružování ve spojení se soudním řádem správním bylo totiž možné se proti rozhodnutí o odmítnutí registrace bránit žalobou proti rozhodnutí u správního soudu. Ten v řízení o žalobě zkoumal také to, zda byl registrační proces zahájen, kdy se tak stalo, v té souvislosti zkoumal také formální náležitosti návrhu a následně pak prováděl přezkum návrhu tak, jak by to učinilo ministerstvo. Došel-li soud k závěru, že rozhodnutí o odmítnutí registrace vydáno být nemělo a namísto toho mělo být sdružení zaregistrováno, zrušil rozhodnutí o odmítnutí registrace. K fikci registrace právní mocí rozhodnutí soudu tak nedošlo právní mocí jakéhokoliv rozhodnutí soudu, ale pouze takového, z něhož bylo zřejmé, že ke zrušení rozhodnutí ministerstva došlo proto, že sdružení zaregistrováno být mělo. Uvedený názor prezentoval Nejvyšší správní soud, když uvedl: „Účinky § 8 odst. 4 zákona o sdružování občanů, podle

¹⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů. ASPI, cit. 14. 5. 2013.

kterého soud rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší, jestliže nebyly dány důvody k odmítnutí registrace, přičemž den právní moci takového rozhodnutí soudu je dnem registrace sdružení, připadají v úvahu pouze za situace, že správní soud rozhodnutí Ministerstva vnitra zruší proto, že nebyly dány důvody k odmítnutí registrace, resp. pouze za předpokladu, že správní soud dospěje k závěru, že registrace měla být provedena. V ostatních případech správní soudy postupují podle obecné úpravy soudního řádu správního. Tak tomu bude v případě, pokud správní soud dospěje např. k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu, nebo shledá-li, že rozhodnutí správního orgánu trpí podstatnými formálními vadami. Za takové situace rozhodnutí správního orgánu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (...)“¹⁵⁷

„První řízení“ ve formě úkonů před zahájením řízení bylo ukončováno sdělením Ministerstva vnitra o vadách, které ale nemělo charakter správního rozhodnutí napadnutelného jednak odvoláním, jednak žalobou ve správním soudnictví.¹⁵⁸ Výsledkem řízení o registraci bylo zanesení vzniklého sdružení do rejstříku občanských sdružení,¹⁵⁹ o čemž se však vydávalo *osvědčení*, jímž bylo patrně myšleno vyznačení data registrace na stanovy občanského sdružení. Uvedené vyplývá také z judikatury NSS týkající se ochrany před nečinností¹⁶⁰, která dovodila, že sdružení (zřejmě jeho přípravný výbor) se může domáhat ochrany proti nečinnosti, tedy vydání osvědčení dle § 79 odst. 1. SŘS, ministerstva v případě, kdy nezaregistrovalo občanské sdružení. Obrana tak nesměřovala proti neprovedení registračního úkonu, ale proti nevydání osvědčení, tedy nevyznačení data registrace na stanovy občanského sdružení. Tento názor patrně vychází z postavení žaloby proti nečinnosti ve vztahu k žalobě zásahové. Zásahová žaloba je totiž v subsidiárním postavení k žalobě na ochranu proti nečinnosti. Jak výše uvedeno, neprovedení registrace je zásahem dle soudního řádu správního, kdežto proti nevydání osvědčení je možné se výslovně bránit žalobou proti nečinnosti, když správní orgán je nečinný v tom, že nevydal rozhodnutí nebo *osvědčení*.

¹⁵⁷ Rozhodnutí NNSS ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 9 As 91/2012.

¹⁵⁸ Rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 6 A 9/2002. Nemožnost bránit se proti sdělení ministerstva o vadách návrhu je pak považována za rozpornou s právem na soudní a jinou ochranu, když politickým stranám je umožněno domáhat se vyslovení soudem, že návrh je bez vad.

¹⁵⁹ Je tak výrazem nepochopení aktu registrace autorem jeho konstatace, že „z registračního principu vzniku občanských sdružení vyplývá, že jejich vznik není vázán na povolení státního (registračního) orgánu, ale že při splnění stanovených podmínek je na vznik nárok.“ ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování...*, s. 77. Chápe-li totiž povolení jako nenárokový akt za splnění zákonem daných podmínek, nelze s ním souhlasit. Na vydání povolení, stejně tak, jako na registraci má totiž adresát takového aktu nárok, nicméně rozdíl je v podkladu vzniku právní skutečnosti: u povolení vznikne právní skutečnost ex actu, u registrace ex lege.

¹⁶⁰ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005.

Shrňme tedy, jak se bylo možno bránit v případě neregistrace. Neregistrací lze v případě sdružení rozumět buď odmítnutí návrhu na registraci, nebo nečinnost ministerstva. Nečinnost ministerstva byla řešena právním zakotvením fikce registrace, která nastávala po určité zákonem dané době. Nečinnost týkající se registrace tedy zákonodárce řešil fikcí a nebylo proto možné se, před tím, než zastane fikce, bránit nástroji ochrany proti nečinnosti dle správního řádu, ani nečinnostní žalobou u správního soudu. Proti určité nečinnosti ministerstva se však oběma způsoby bránit bylo možno, a to tehdy, když ministerstvo nezaslalo sdružení stanovy s vyznačením data registrace, tedy nevydalo osvědčení. V případě vydání odmítacího rozhodnutí ministerstva se proti němu bylo možné bránit opravnými prostředky dle správního řádu a následně žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního.

Sdružení zanikalo jednak vlastním rozhodnutím, kdy orgán sdružení rozhodl o dobrovolném rozpuštění sdružení, či jeho sloučení s jiným sdružením. I tento zánik byl dvoufázový, kdy nejdříve došlo k soukromoprávnímu úkonu sdružení, které rozhodlo o svém zrušení či sloučení a na tento úkon pak navazoval samotný zánik sdružení související s výmazem sdružení z evidence. Nicméně na výše uvedené nejsou jednotné názory. Jelikož zákon o sdružování používal pouze termín „zánik, zanikne“ a neoperoval s termínem „zrušení“, bylo by možné z dikce zákona dovozovat, že sdružení skutečně přestalo právně existovat, tedy zaniklo již rozhodnutím samotného sdružení. Tento zánik pak sdružení oznamovalo ministerstvu a to jej dále oznamovalo Českému statistickému úřadu. Nicméně, pro právní jistotu třetích osob a z povahy registračního principu vážícího se na vznik sdružení, by se měl i zánik sdružení vázat s procesem „odregistrace“ sdružení. Stejně lze dovodit z § 20a občanského zákoníku, který stanovil, že právnické osoby, které se zapisují do příslušného registru, zanikají výmazem z tohoto registru. Jeden z výkladů tak předpokládal, že jelikož toto ustanovení nebylo obsaženo v zákoně o sdružování, použilo se subsidiárně.¹⁶¹ Odregistrace by pak byla možná až po vypořádání majetkových poměrů sdružení, avšak v souladu s teorií správního práva by výmaz byl pouze poslední podmínkou zániku sdružení, ministerstvo by tedy o něm nerozhodovalo. Což mu také ani zákon neumožňoval. Sdružení nehrozil totiž žádný nepříznivý právní následek, pokud by ministerstvu svůj zánik neoznámilo. Jednak by tak mohlo sdružení budít dojem, že jím uzavírané právní vztahy, či činěné právní úkony jsou

¹⁶¹ ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 139.

činěny existujícím subjektem, jednak by se sdružení mohlo v každém okamžiku rozhodnout, že se rozpustí¹⁶² a tak se vyhnout některým závazkům, které by však nemohly přejít na právního nástupce sdružení, jelikož ten by neexistoval. Tento názor sice zcela nekoresponduje s literou zákona, zejména s ustanovením o informování Českého statistického úřadu ministerstvem do 15 dnů od doby, kdy se ministerstvo *dozvědělo o zániku sdružení*, nicméně, i toto ustanovení lze vykládat tak, že lhůta pro oznámení byla pořádková a v zájmu právní jistoty třetích osob, jelikož se pohybujeme v soukromoprávních vztazích, ji bylo možno počítat až od výmazu z rejstříku (evidence) provedeného po majetkovém vypořádání sdružení.

Druhý názor předpokládal, že ke zrušení a zániku sdružení dochází v jednom okamžiku, a to i navzdory nevypořádaným majetkovým závazkům. Takový názor zastával například L. Jemelka a J. Břeň,¹⁶³ i když lze předpokládat, že vzhledem k datu vydání publikace byl tento názor překonán, zejména judikaturou.¹⁶⁴

Druhým způsobem, jak mohlo sdružení ukončit svou činnost, byl nezávislý na vůli sdružení, kdy ministerstvo rozhodlo o jeho rozpuštění. Možnost rozpuštění musí být stanovena také restriktivně, proto oprávnění ministerstva rozpustit sdružení vznikalo pouze tehdy, kdy sdružení vyvíjelo činnost odporující zákonu. Proces rozpuštění opět vycházel ze zásady autonomie sdružení, kdy ministerstvo muselo nejdříve sdružení na tuto skutečnost upozornit a pokud sdružení pokračovalo v protiprávní činnosti, ministerstvo muselo sdružení rozpustit. Rozpuštění bylo prováděno na základě rozhodnutí o rozpuštění, docházelo zde tak k vydání správního aktu, proti němuž bylo možné se bránit ve správním soudnictví. Správní soud zkoumal, zda rozhodnutím o rozpuštění provedený zásah byl proveden na základě zákona, sledoval legitimní cíl a byl v demokratické společnosti nezbytný,¹⁶⁵ jak to shodně požaduje i Listina. Nejvyšší správní soud k tomu uvedl následující: „Důvody pro ospravedlnění zásahu do svobody sdružovací musí být relevantní a dostatečné. Nezbytnost zásahu pak vyžaduje, aby odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům, tj. zájmům uvedeným v čl. 11 odst. 2 Úmluvy a v čl. 20 odst. 3 Listiny. Při posuzování přiměřenosti zásahu je třeba posoudit povahu a tvrdost uložených

¹⁶² Viz ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 140.

¹⁶³ JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon...*, s. 49 – 50.

¹⁶⁴ Například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 12. 2012, sp. zn. 22 Cdo 985/2001.

¹⁶⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 7 As 29/2008. Ke srovnatelným závěrům dospěl take ESLP ve svém rozsudku ve věci Sidiropoulos a další proti Řecku ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 26695/95.

opatření. Zákaz¹⁶⁶ sdružení by měl být krajním opatřením, ale orgány veřejné moci s ním nemusí čekat až do chvíle, kdy sdružení začne podnikat konkrétní kroky neslučitelné s demokratickými principy.“¹⁶⁷ Při posuzování činnosti sdružení, která by odůvodňovala takový zásah však bylo nutné posuzovat, zda tato činnost tvoří významnou náplň činnosti sdružení,¹⁶⁸ avšak vždy bylo nutné uvažovat nad proporcionalitou zásahu do svobody sdružování.^{169, 170}

I na rozhodnutí Ministerstva vnitra o rozpuštění sdružení Republikánská mládež, či rozhodnutí Krajského soudu v Praze¹⁷¹ lze ukázat, jak důležité bylo posuzovat při rozpouštění sdružení činnost sdružení v celém jejím kontextu, kdy nebyl zásadní název sdružení, či jednotlivá slova vytržená z kontextu jednotlivých dokumentů sdružení, ale bylo nutné vnímat rozpuštění jako *ultima ratio*, když je činnost sdružení v demokratickém právním státě neudržitelná. Sám autor, dovozující, že církve a politické strany není možné dle sdružovacího zákona nijakým způsobem ustavit, sám argumentuje tím, že „pokud je sdružení založeno na politické orientaci jako univerzálním hodnotovým náhledu na svět, není důvod jeho zákazu.“¹⁷² (sic!) Nabízí se otázka, kdo jiný, než církve, představují *univerzální hodnotový náhled na svět*, pro který je dle autora možno sdružení založit a realizovat v něm činnost?

I ustanovení zákona o sdružování týkající se povinnosti ministerstva sdružení rozpustit¹⁷³ se vracelo k vyjmutí církví z působnosti tohoto zákona, když přímo uvádělo, že zjistí-li ministerstvo, že sdružení vyvíjí činnost, která je vyhrazena k vykonávání náboženství nebo víry, takové sdružení nejdříve vyzve k upuštění od této činnosti a následně jej rozpustí. Dikce zákona nepřipouštěla správní uvážení ministerstva o možnosti či nemožnosti, vhodnosti či nevhodnosti rozpuštění, ale stanovila mu povinnost tak učinit. Avšak za výkladu provedeného v úvodu této kapitoly, který vyjímá z působnosti zákona o sdružování pouze ta sdružení, která splňují podmínky pro vznik ve formě církve či náboženské společnosti dle zákona o církvích. Všechna ostatní sdružení pak v rámci zaručené svobody sdružovat se

¹⁶⁶ Na tomto místě není užito vhodného termínu, jelikož o zákazu primárně mluvíme u aktu majícím účinky pro futuro. V případě rozpuštění se ale jedná o „zákaz“ již činného a existujícího sdružení.

¹⁶⁷ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 7 As 29/2008.

¹⁶⁸ ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 145.

¹⁶⁹ Shodně viz rozhodnutí NSS ze dne 4. 3. 2009, sp. zn. Pst 1/2008.

¹⁷⁰ K rozhodnutím o rozpuštění občanských sdružení v ČR a SR viz více VÝBORNÝ, Štěpán, MAREŠ, Miroslav. Komparativní analýza obrany demokracie na poli sdružovacího práva v České a Slovenské republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, č. 1. s. 34 – 42.

¹⁷¹ sp. zn. 30 Co 116/2003, týkající se odborového sdružení. Viz JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon...*, s. 41.

¹⁷² ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 146.

¹⁷³ § 12 zákona o sdružování.

mohla vykonávat svou činnost podle zákona o sdružování. Zjistilo-li tedy ministerstvo, že již registrované občanské sdružení vykonává činnost, která je výkonem náboženství, avšak nesplňuje podmínky pro registraci jako církve dle zákona o církvích, mělo umožnit takovému sdružení výkon jeho svobody sdružovat se a tím pádem nerozhodnout o jeho rozpuštění, nebyla-li tato jeho činnost nepřiměřená uvedenému omezení.¹⁷⁴

Proti rozhodnutí o rozpuštění sdružení se bylo možno bránit podáním správní žaloby, kdy tato žaloba měla odkladný účinek, nenastávaly tedy automaticky následky rozpuštění sdružení. Nicméně, soud může činnost sdružení do rozhodnutí o žalobě pozastavit. Nepozastavil-li soud činnost sdružení, to ji může v plné míře vykonávat, pozastavil-li však soud činnost sdružení, to může vykonávat pouze základní, resp. nezbytné provozní činnosti.

4.1 Autonomie

Sdružovací právo tak, jak bylo upraveno v zákoně o sdružování, skýtalo určitou dvoukolejnost, když v některých případech se bylo možné ochrany domáhat před správními soudy, v jiných případech před soudy civilními. Uvedená situace je přirozeným následkem povahy některých vztahů souvisejících s výkonem sdružovacího práva, které jsou buď soukromoprávní povahy či veřejnoprávní povahy. Tak výše uvedená ochrana před nečinností ministerstva je ochranou poskytovanou před nezákonným jednáním veřejné správy, naproti tomu ochrana člena sdružení proti rozhodnutí orgánu sdružení nezákonnému či odporujícímu stanovám (dle § 15 sdružovacího zákona) je svou povahou soukromoprávní, což dokazuje také konstantní judikatura.¹⁷⁵ Obecné pojetí § 15 pak bylo vykládáno soudy poměrně restriktivně.¹⁷⁶ Ona restriktivita vychází z autonomního postavení sdružení.¹⁷⁷

¹⁷⁴ K tomu viz protikladný názor, který však jde čistě po litéře zákona: ČERNÝ, Petr. *Zákon o ...*, s. 145 - 146, shodně JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan. *Zákon o sdružování...*, s. 50 – 52 a také TELEČ, Ivo. *Spolkové...*, s. 126 – 127.

¹⁷⁵ Např. náleží ÚS ze dne 10. 3. 1998, sp. zn. IV. ÚS 9/98.

¹⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2306/2008, ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2916/2006, či ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4852/2009. Poprvé byl restriktivní přístup Nejvyššího soudu formulován v jeho rozhodnutí ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 2865/2006. Na uvedenou restriktivitu upozornil také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 2542/07 či nálezu sp. zn. I. ÚS 90/06. Restriktivní přístup k možnosti přezkoumávat rozhodnutí spolku jsou také obsahem mnohých odborných diskusí, viz např. DAVID, Ludvík, PODIVÍNOVÁ, Martina. Meze soudní ochrany člena spolku proti rozhodnutí spolkového orgánu. *Jurisprudence*, 2012, č. 1. s. 26 – 30. Na druhou stranu, rozhodnutí stejného senátu NS ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. 28 Cdo 2976/2010 bylo kritizováno pro zásah do autonomie sdružení, když bylo rozhodnuto, že vyloučení člena sdružení musí být odůvodněno a pokud takovou povinnost stanovy neuvádí, jsou v rozporu s právem sdružovacím. Více viz HRABÁNEK, Dušan. K vyloučení člena občanského sdružení. *Právní fórum*, 2011, č. 5, s. 223. Soudce Nejvyššího soudu L. David formuluje metodu, kterou Nejvyšší soud spolkové žaloby projednává jako teleologickou redukci, která spočívá v premise, že „mají-li některé poruchy v členských vztazích marginální povahu a člen neutrpí citelnou osobní újmu nebo tato nehrozí, absentuje

Autonomního ve smyslu odděleného od státu, když tuto autonomii nelze zaměňovat s veřejnoprávní samosprávou, kdy by sdružení byla veřejnoprávními korporacemi. Nicméně tato autonomie spočívá ve vlastním řízení své činnosti, do které – jak bylo výše uvedeno – stát může zasahovat pouze v těch případech, kdy to zákon výslovně stanoví. Může vůči sdružením provádět pozitivní opatření, nicméně, nemůže tuto činnost nepřiměřeně ovlivňovat, či do ní nezákonně zasahovat. Autonomie sdružení vyplývá také ze zásady nevázanosti státu na určité náboženství, politické myšlení či ucelenou skupinu názorů o světě.¹⁷⁸

Žaloba na ochranu člena před rozhodnutím¹⁷⁹ orgánu sdružení bude projednána podle ustanovení občanského soudního řádu upravujících postup soudu v případě soukromoprávního sporu.¹⁸⁰ Orgán občanského sdružení, jako soukromoprávní korporace, totiž není orgánem veřejné moci, tedy nejde o správní orgán¹⁸¹ a rozhodnutím orgánu sdružení nejsou dotčena veřejná subjektivní práva člena, ale jeho práva soukromá. Tuto žalobu však může podat pouze člen sdružení a nikoliv právnická osoba sdružení, jelikož není členem sdružení. To se může jevit jako problém, a to zejména tehdy, kdy vnitřní normy sdružení stanovují povinnosti pro právnické osoby sdružení, nicméně ty nejsou oprávněné se proti rozhodnutím sdružení v rámci těchto vnitřních norem bránit. Nutno také dodat, že podaná žaloba je pouze určovací a váže se k ní kasační princip. Soud může tedy pouze vyslovit, zda rozhodnutí bylo či nebylo v souladu se stanovami a právními předpisy a takové rozhodnutí buď zrušit, či jej ponechat v platnosti. Je-li však takové rozhodnutí sdružení zrušeno, aplikace rozhodnutí soudu do vnitřního života sdružení je pak na samotném sdružení, což plyne mimo jiné také z jeho autonomie, jak o tom bylo pojednáno výše.¹⁸²

hmotněprávní opora pro vyhovění jeho žalobě.“ DAVID, Ludvík. *Na hranicích práva: soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012. s. 92.

¹⁷⁷ Srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1018/2005 nebo ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2304/2011. Dle něj se člen sdružení může bránit pouze proti takovým rozhodnutím orgánu občanského sdružení, která zasáhlo do jeho práv a tento zásah musí soud zkoumat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu.

¹⁷⁸ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20..., s. 490 – 491.

¹⁷⁹ Za rozhodnutí však nelze považovat pouze akty, které budou takto sdružením označeny, ale jakékoliv zásahy do práv člena sdružení jeho orgány. Viz náleží ÚS, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. I. ÚS 2542/2007.

¹⁸⁰ Nicméně s určitými odchylkami týkajícími se specifčnosti sdružení, tedy např. možností soudy pouze rozhodnutí zrušit či žalobu zamítnout.

¹⁸¹ viz také náleží ÚS ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. II. ÚS 452/98, náleží ÚS ze dne 10. 3. 1998, sp. zn. IV. ÚS 9/98, rozhodnutí NS ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 30 Cdo 275/2002.

¹⁸² ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 162.

Uvedená ustanovení o možnosti soudní ochrany člena sdružení však nejsou analogicky použitelná pro církve.¹⁸³ O možnosti ochrany členů církve bude pojednáno v podkapitole 5.1 a na dalších místech.

4.2 Organizační složky jako právnické osoby

Zákon o sdružování ve svém § 9 stanovil, že organizační jednotky sdružení mohou jednat svým jménem, a to v případě, že sdružení ve svých stanovách uvede, že takové jednotky bude zřizovat, a to dle § 6 odst. 2 písm. e) zákona o sdružování. Na první pohled se jedná o nevhodné použití pojmu *organizační složka*, kterýžto pojem obecně označuje součást právnické osoby, která ale není samostatná, tedy nemá vlastní *právní subjektivitu*. Nicméně, oprávnění zřizovat takové jednotky sdružení mělo, a to od okamžiku svého vzniku. Zřídilo-li tedy sdružení svou organizační jednotku, která měla být sama právnickou osobou, musela tuto skutečnost nově vzniklá osoba nahlásit Ministerstvu vnitra do 15 dnů od svého vzniku a ministerstvo pak vedlo o těchto osobách evidenci. Tato povinnost vázící se k evidenci právnických osob sdružení však byla do zákona inkorporována až od 1. 7. 2010¹⁸⁴, nicméně, stále se jednalo o neveřejnou evidenci, resp. nebyla zákonem stanovena povinnost pro ministerstvo vést tuto evidenci jako veřejně přístupnou, tzn. ani nebyly stanoveny údaje, které by měla evidence obsahovat.¹⁸⁵ K uvedené změně v informování ministerstva o vzniku právnických osob sdružení došlo také kvůli časté kritice nedostatečné ochrany právní jistoty třetích osob.¹⁸⁶ Nutno však dodat, že zavedením povinnosti oznamovat ministerstvu vznik právnické osoby sdružení se nezměnilo nic na okamžiku vzniku a režimu vzniku těchto právnických osob. Zápis do evidence představoval pouze administrativní úkon zavedení do seznamu a žádný vliv na vznik právnické osoby tento zápis neměl, dokonce nebyl ani podmínkou jejího vzniku. To lze dovozovat z dikce zákona, který uváděl, že organizační jednotky oznamují ministerstvu *datum jejich vzniku a zániku*, a to do 15 dnů *ode dne, kdy k jejich vzniku* nebo zániku došlo. Neoznámení takové skutečnosti nemělo následky týkající

¹⁸³ Např. rozhodnutí NS ze dne 29. 5. 2006, sp. zn. 28 Cdo 1271/2006 a ze dne 29. 3. 2004, sp. zn. 32 Odo 726/2003.

¹⁸⁴ Novela byla provedena zákonem č. 227/2009 Sb., v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.

¹⁸⁵ I když ministerstvo určité údaje na svých webových stránkách zveřejňuje. Viz: <http://aplikace.mvcr.cz/seznam-obcanskych-sdruzeni/>. Cit. 19. 5. 2013. Na těchto stránkách je zveřejněn formulář, jehož vyplněním lze dohledat určité sdružení. O nalezeném sdružení se následně zobrazí datum vzniku, IČO a adresa. Žádné další údaje však nikoliv.

¹⁸⁶ Srov. např. CHALUPA, Luboš. Právní subjektivita org. složek obč. sdruž. podle zák. č. 83/1990 Sb. *Právní rádce*, 1998, č. 1, s. 9, či ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 86.

se vzniku právnické osoby, ale mohlo mít následky spočívající ve vzniku správně právní odpovědnosti. V případě zápisu právnických osob sdružení do evidence se tak jednalo o evidenční úkon ministerstva, jak lze dovozovat z výše provedené charakteristiky jednotlivých forem činnosti správních orgánů.

Nicméně, již od přijetí zákona o sdružování docházelo ke snahám zpřehlednit vznik nových právnických osob pouze na základě stanov sdružení. Uvedené se promítlo také do rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 6. 1993, sp. zn. 7 Cmo 18/92, který rozhodl, že stanovy musí obsahovat výslovné uvedení budoucích organizačních složek jako právnických osob či alespoň určení, jak se budou takové jednotky ustavovat, aby bylo možné pak zjistit, zda taková složka vznikla platně dle stanov. Stanovy pak musely určit, kdo je oprávněn za takto vzniklou právnickou osobu jednat a kdo je jejím statutárním orgánem. Bylo-li by shledáno, že organizační jednotka nevznikla dle stanov, tedy právně neexistuje, všechny její úkony by byly absolutně neplatné. O odpovědnosti za škodu pak lze uvažovat na straně sdružení, které neplatně organizační jednotku zřídilo.¹⁸⁷

Z výše uvedeného lze dovodit, že právnické osoby občanských sdružení skutečně vznikaly pouze na základě stanov, tedy bez jakéhokoliv úkonu orgánu veřejné moci.¹⁸⁸ Registrací sdružení totiž vzniklo pro futuro právo sdružení zřizovat samostatně organizace, které budou mít právní subjektivitu. Nicméně, právní subjektivitu tyto organizace opět odvozují z právního řádu, který sám takové právo sdružením přiznal. Oprávnění zřizovat organizace s právní subjektivitou totiž nevzniklo na základě vnitřního předpisu sdružení, ale vyplývalo přímo ze zákona. Před novelou zákona o sdružování účinnou od 1. 7. 2010 však platil stav, kdy již vzniklé právnické osoby sdružení nebyly ani zapisovány do určité evidence, jak tomu bylo například u odborových organizací. Nebyla tedy zavedena ani evidenční pravomoc orgánů veřejné moci vážící se ke vzniku právnických osob sdružení.

Pro úplnost nutno dodat, že sdružení byla oprávněna si vytvářet také organizační jednotky, které ale neměly mít právní subjektivitu, lze na tomto místě také hovořit o *právně nesamostatných* organizačních jednotkách sdružení.¹⁸⁹ Možnost zřízení takových jednotek pak ani nemusela být obsažena ve stanovách, zákon takovou možnost vyžadoval pouze u těch jednotek, které měly disponovat právní subjektivitou.

¹⁸⁷ Shodně viz ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 87.

¹⁸⁸ Shodně viz náleží ÚS ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. III. ÚS 195/98.

¹⁸⁹ TELEČEK, Ivo. *Spolkové právo*. Praha: C.H.Beck, 1998. s. 151.

V konkrétní situaci však mohlo činit potíže rozeznat, která organizační jednotka sdružení má vlastní subjektivitu a která ne, bylo-li ve stanovách uvedeno, že sdružení bude vytvářet organizační jednotky s vlastní subjektivitou. V tom případě bylo vhodné ve stanovách uvést odkaz na další listinu, kterou mělo sdružení vydávat a která bude informovat o tom, o jakou organizační jednotku sdružení se jedná.¹⁹⁰ V souvislosti s koexistencí sdružení a jeho organizačních jednotek bylo ve stanovách také vhodné uvést, zda je jednotka oprávněna jednat ve všech záležitostech spolku, případně ve kterých, jak je rozdělen majetek v rámci spolku, kdo odpovídá za závazky a v jakém rozsahu. Tyto informace nebyly vyžadovány zákonem, nicméně pro právní jistotu a vnitřní fungování sdružení byly žádoucí.

Právní osoba vytvářená sdružením zanikala v souladu s povahou svého vzniku, tedy vnitro organizačním rozhodnutím, kdy pouze oznamovala ministerstvu svůj zánik a to jej promítlo do vedené evidence. Všechny ostatní záležitosti existence právnické osoby sdružení byly shodné s právní úpravou sdružení.

4.3 Obecně prospěšné společnosti

Právní úprava obecně prospěšných společností byla do účinnosti NOZ obsažena v zákoně č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů, který umožňoval vytvářet právnické osoby za účelem poskytování veřejnosti obecně prospěšných služeb. Tato právní úprava byla hojně kritizována, jak bude také uvedeno dále a tato kritika následně vyústila ve zrušení zákona novým občanským zákoníkem. Již v roce 1998 I. Telec označil, resp. považoval za nutné *opět* upozorňovat na „vadné a pojmově matoucí“¹⁹¹ označení obecně prospěšných společností. Upozornil totiž na zásadní nepochopení povahy OPS, když upozornil, že vůbec nejde o společenství osob, tedy o korporace. Pro jejich povahu je spíše charakterizoval jako veřejný ústav, či veřejně účelný soukromý ústav.¹⁹² Kritizoval také legislativní pojmosloví, které bylo použito pro charakteristiku účelu této právnické osoby jako *obecně prospěšného*, když se jedná spíše o účel *veřejný*.¹⁹³ Na tomto místě se proto na chvíli zastavím a uvedené názvosloví použité autorem přiblížím.

Autor rozlišuje mezi vzájemnou (soukromou) prospěšností, obecnou prospěšností a veřejnou prospěšností, když uvádí, že pojmy obecná a veřejná prospěšnost se vzájemně

¹⁹⁰ ČERNÝ, Petr. *Zákon...*, s. 85.

¹⁹¹ TELEEC, Ivo. *Spolkové právo*. Praha: C.H.Beck, 1998. s. 23.

¹⁹² TELEEC, Ivo. *Tamtéž*, s. 23.

¹⁹³ TELEEC, Ivo. *Tamtéž*. s. 23.

zaměňují. Dle něj je opozitem pojmu „veřejný“ pojem „soukromý“ a opozitem pojmu „obecný“, pojem „individuální“, což poukazuje na odlišný obsah pojmu „obecný“ a „veřejný“. Obecnost a individuálnost vždy vyžaduje posouzení konkrétních skutkových okolností případu, kdežto u pojmů veřejný a soukromý se jedná o pojmy zdůrazňující právní stránku, nezávislou na dokazování. K oběma pojmům pak autor uvádí, že pojem *veřejný* je pojmem historicky a právně v našem právním řádu zakotveným a používaným, kdežto pojem *obecný* je dílem právní tvorby v období komunismu.¹⁹⁴

Autor také za synonyma považuje pojmy *prospěšnost a účelnost*. Opakem veřejně prospěšných cílů pak, jak z výše uvedeného vyplývá, mohou být jak cíle vzájemně prospěšné, či také individuálně prospěšné. Veřejně prospěšnou činnost pak autor rozlišuje podle toho, komu bezprostředně prospívá na činnost státně prospěšnou (tedy činnost ve státním zájmu), prospěšnou veřejnoprávním korporacím, prospěšnou jiným osobám plnícím veřejnoprávní poslání a konečně prospěšnou veřejnosti (tedy neurčenému počtu fyzických a právnických osob).¹⁹⁵

Sdružení (spolky) budou vždy vykazovat vzájemně (soukromě) prospěšnou činnost a ne činnost individuálně prospěšnou, což také vychází z podstaty sdružovacího práva, kdy se osoby sdružují *do skupiny*, která si je pak vzájemně prospěšná.¹⁹⁶ Nutno doplnit, že veřejně prospěšná činnost, či cíle se však nevyklučují se vzájemně prospěšnými cíli. V současné době je pro získání fiskálních a dalších výhod ve velké většině případů rozhodující forma právnické osoby a ne jí vykonávaná činnost.¹⁹⁷

Z povahy obecně prospěšné společnosti lze dovodit, že není vhodná pro formu církve, nicméně, novelou zákona o obecných prospěšných společnostech, provedenou zákonem č. 68/2013 Sb. byla umožněna přeměna občanských sdružení na obecně prospěšné společnosti do účinnosti nového občanského zákoníku.

4.4 Právní úprava sdružování v novém občanském zákoníku

Účinností nového občanského zákoníku¹⁹⁸ ke dni 1. 1. 2014 byl zrušen zákon o sdružování.^{199, 200} V hmotněprávní části byl nahrazen novým občanským zákoníkem,

¹⁹⁴ TELEC, Ivo. Tamtéž. s. 16.

¹⁹⁵ TELEC, Ivo. K pojetí společností občanského a spolkového práva. *Právní praxe v podnikání*. 1998, č. 2, s. 1.

¹⁹⁶ TELEC, Ivo. *Spolkové právo...*, s. 22.

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o veřejné prospěšnosti. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

¹⁹⁸ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

v procesní části jej nahradil rejstříkový zákon. Kromě drobnějších hmotněprávních změn je zásadní změnou přenesení působnosti v oblasti spolkového práva z orgánů veřejné správy na soudy. Problematika sdružování ve spolcích tak již není součástí správního práva. Nelze tak na níže popsaný proces zápisu spolku do rejstříku beze všeho aplikovat výše uvedenou teorii o formách činnosti veřejné správy, jelikož na tomto místě již veřejná správa žádné činnosti nevykonává.

Obsahem této podkapitoly bude zhodnocení nové úpravy zejména s ohledem na to, jak se vypořádala a zda vůbec s výše uvedenými nejasnostmi minulého zákona, podle něhož některé církve vznikly ve formě občanského sdružení a jak nově upravuje proces týkající se vzniku sdružení. Bude proto zejména upozorněno na změny, než že by byla celostně znovu analyzována právní úprava týkající se sdružení.

Nový občanský zákoník se zabývá právními osobami ve svých ustanoveních §§ 118 – 488, z toho v §§ 210 – 302 korporacemi a konkrétně v §§ 214 – 302 spolky. Spolek je pak v § 214 odst. 1 NOZ charakterizován jako samosprávný a dobrovolný svazek členů. Již z povahy předpisu, v němž je tato charakteristika obsažena, lze dovodit, že *samosprávným* na tomto místě je míněno samostatně spravován v rámci soukromé správy. Důraz je kladen na svobodu spolku spravovat se samostatně bez ingerence státních orgánů.

Nová úprava vyřešila první z problémů, a to rozsah působnosti zákona o sdružování, tedy rozsah subjektů, které spolkem být mohou a které ne. Nový občanský zákoník ve svém § 217 totiž stanoví, že hlavní činností spolku nemůže být podnikání, ani jiná výdělečná činnost, i když jako doplňkovou tuto činnost spolek vykonávat může. K uspokojování všech dalších zájmů lze spolek založit. Za použití jedné z hlavních zásad soukromého práva, podle níž je dovoleno vše, co není zákonem zakázáno, i církev, která nesplňuje podmínky pro registraci dle círKZ, může být registrována jako spolek. Nicméně, náznak problémů obsahuje § 144 odst. 2 NOZ, který uvádí, že zákon stanoví, ke kterým účelům lze ustavit právní osobu jen při splnění zvláštních podmínek. Zvláštními podmínkami jsou jistě podmínky pro registraci církve dle církevního zákona. Účelem se zvláštními podmínkami pak bude vyznávání náboženství. Výkladový problém o možnosti zřízení církve jako spolku tak přetrvává. Nicméně, i za účinnosti nové úpravy bude dle mého použitelný výklad učiněný podrobně

¹⁹⁹ Konkrétně se jedná o § 3080 bod 154 an. NOZ.

²⁰⁰ Nejedná se však o první pokus o změnu sdružování v ČR. Viz ADÁMKOVÁ, Kateřina. Úvaha nad potřebností „nepotřebného“ zákona o spolcích. *Právní rozhledy*, 2001, č. 2. s. 65 – 69.

výše o možnosti se spolčovat ve spolcích i v případě vyznávání určitého náboženství, a to za podmínky, že takový spolek nebude splňovat podmínky pro registraci jako církev dle církevního zákona. Jelikož však již bude registračním orgánem soud, není jasné, jak se k uvedenému výkladovému problému postaví, tedy zda přebere pozitivní přístup Ministerstva vnitra k registraci církví jako spolků, či bude vykládat § 144 NOZ restriktivně. Jak však výše uvedeno, takový výklad by byl formalistický a upíral by osobám právo svobodně se sdružovat ve spolcích. Dalším argumentem pro umožnění sdružování církví ve spolcích je nemožnost zapisujícího orgánu odmítnout registraci pro porušení § 144 NOZ, tedy v případě, kdy by deklarovaný účel spolku byl účelem, pro nějž jsou stanoveny podmínky sdružování v jiném zákoně.²⁰¹

Nový občanský zákoník znamená také odstranění nejasností ohledně lhůt, když počítá v § 226 a n. s fikcí vzniku sdružení pro případ, že soud do třiceti dnů od podání návrhu nezapíše nově vzniklé sdružení do rejstříku, nebo v této lhůtě nevydá rozhodnutí o odmítnutí registrace. Fikce zápisu zde vzniká třicátým dnem po podání návrhu. Odpadá tak výše rozebraný výkladový problém s následky rozhodnutí o odmítnutí registrace ministerstvem v 30-ti denní lhůtě mezi lhůtou pro rozhodnutí a vznikem fikce zápisu.

Vznik spolku je vázán na zápis do veřejného rejstříku. Před vznikem spolku je nutno spolek založit a to tak, že se alespoň 3 osoby shodnou na obsahu stanov, které musí vykazovat náležitosti podle § 218 NOZ.²⁰² V NOZ se výslovně nedozvíme, jaké náležitosti má mít návrh na zápis spolku do rejstříku. Navíc se nedozvíme, jaká kritéria zapisující orgán zkoumá, aby dospěl k závěru, že spolek zapíše, či vydá rozhodnutí o odmítnutí zápisu, jelikož tuto materii obsahuje zákon o veřejných rejstřících. Bylo by možné dovodit, že zapisující orgán zkoumá splnění *zákonných* podmínek. Zapisující orgán musí být z návrhu schopen zjistit, že spolek založily minimálně 3 osoby, musí být proto v návrhu identifikovány. Dále bude potřebovat zapisující orgán zjistit, zda byl spolek založen, a to platně. Zakladatelé by měli zapisujícímu orgánu předložit stanovy s náležitostmi podle zákona, případně s výsledkem hlasování o jejich obsahu. Nakonec bude zapisující orgán zkoumat, zda se nejedná o osobu, jejíž založení je zakázáno dle § 145 NOZ.

²⁰¹ § 86 rejstříkového zákona.

²⁰² Další možností jak spolek založit, je usnesením ustanovující schůze, nicméně tato forma není předmětem mé úvahy.

Zákoník řeší také aplikační problémy související s právními osobami vytvářenými sdruženími. Tyto právní osoby nazývá pobočnými spolky. V § 219 NOZ je uvedeno, že stanovy spolku mohou *založit* pobočný spolek, nebo určit, jak se má pobočný spolek založit. Právní subjektivitu pak pobočný spolek odvozuje od právní subjektivity spolku hlavního, s tím je spojena také existence pobočného spolku a hlavního spolku tak, že pobočný spolek nemůže zaniknout později, než spolek hlavní. I z názvu pobočného spolku musí být na první pohled seznatelné, jakého spolku je spolkem pobočným.

I když by vznik pobočného spolku měl být z povahy věci velice podobný vzniku hlavního spolku, celková dikce § 229 odst. 3 NOZ se odlišuje od dikce § 226 odst. 3 NOZ a bez použití dalších předpisů způsobuje výkladový problém týkající se data, ke kterému pobočný spolek vzniká. Na rozdíl totiž od § 226 NOZ, který výslovně stanoví, že spolek se považuje za zapsaný *třicátým dnem* od podání návrhu, § 229 NOZ jen stanoví, že spolek se považuje za zapsaný a nic více. Legislativně technická totožnost obou ustanovení (jak § 226 i § 229) pak pouze otevírá otázku, proč zákonodárce neformuloval i odstavec 3 § 229 stejně, jako u ustanovení § 226. Z důvodové zprávy vyplývá, že uvedené nesrovnalosti nebyly záměrné, resp. z důvodové zprávy nelze zjistit nic k samotnému okamžiku vzniku spolku. Lze se proto domnívat, že nejasnosti jsou dílem snahy o zjednodušení odst. 3 § 226 a také dílem nepozornosti. Absenci lhůty pro fikci provedení zápisu u pobočného spolku řeší ale rejstříkový zákon, a to tak, že pokud jiný zákon nestanoví jinak, k fikci zápisu dochází 6. dnem po podání návrhu (§ 96 ve spojení s § 98 rejstříkového zákona). Je otázkou, zda skutečně bylo záměrem zákonodárce pro vznik hlavního spolku stanovit fikci 30 dnů a pro pobočný spolek pouze lhůtu 6 dnů, nicméně, k takovému výkladu mne dovádí nová legislativa.

Rejstříkový zákon za zapisující orgán označuje rejstříkový soud, jímž je krajský soud příslušný podle obvodu obecného soudu zapisovaného. Mezi veřejné rejstříky je tímto zákonem zařazen i spolkový rejstřík. Návrh na zápis bude podáván na formuláři, jehož náležitosti stanovuje vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 323/2013 Sb. Ta stanoví, že formuláře budou přístupné také elektronicky. Sjednotí se tak praxe, kdy určité právní osoby podávaly návrh na zápis na formuláři a určité ne. K návrhu se pak přiloží také potřebné listiny, v našem případě stanovy. Do spolkového rejstříku se budou zapisovat jak spolky, tak jejich pobočné spolky, což odstraní právní nejistotu, která momentálně panuje ohledně právních osob vytvářených sdruženími, jak je o tom pojednáno výše.

Návrh na zápis může rejstříkový soud odmítnout, pokud nastane některá ze skutečností uvedených v § 86 rejstříkového zákona, tedy návrh byl podán neoprávněnou osobou, nebyl podán předepsaným způsobem (tedy na formuláři), neobsahuje všechny náležitosti, je nesrozumitelný nebo neurčitý, nebyly k němu připojeny potřebné listiny, či účel zakládaného spolku je v rozporu s § 145 NOZ. Pokud soud návrh z výše uvedených důvodů neodmítne, provede zápis. A to dvěma způsoby. Buď o provedení zápisu vydá rozhodnutí (usnesení), nebo zápis provede bez vydávání rozhodnutí, a to v případě, kdy zapisované skutečnosti jsou dodány formou notářského zápisu. Zápis pak soud provádí po právní moci rozhodnutí o zápisu ke dni uvedenému v návrhu nebo ke dni následujícímu po právní moci rozhodnutí o zápisu.

Mírné nejasnosti však způsobuje výklad těchto souvisejících ustanovení: §§ 81, 93 a 96 rejstříkového zákona a § 226 NOZ. První skutečností, která registračně smýšlejícího čtenáře upoutá, je povaha usnesení o zápisu. § 81 rejstříkového zákona totiž mluví o *rozhodnutí o povolení zápisu*. Z jazykového výkladu by tak mohlo na první pohled vyplynout, že jelikož spolek vzniká zápisem a soud tento zápis *povoluje*, je na vůli soudu, zda spolek vznikne, či ne. Po prostudování řízení i zápisu je však zřejmé, že soud zkoumá pouze soulad v návrhu uvedených skutečností s předloženými listinami a jiné dokazování neprovádí. Jinak řečeno, jsou-li všechny skutečnosti v návrhu součástí dodaných listin, soud nemá možnost rozhodnout jinak, že vydat usnesení o zápisu spolku a nemá ani širokou možnost pro výklad nějakých neurčitých pojmů. Jeho přezkum návrhu je tak skutečně velmi formální.

Pokračujeme-li ve zkoumání dalších uvedených ustanovení, zjistíme, že není-li sepsán notářský zápis, soud vydá usnesení o zápisu, tedy vydá rozhodnutí o zápisu. Dále zjistíme, že soud *provede zápis nebo rozhodne o návrhu usnesením* ve lhůtě stanovené jiným zákonem, zde § 226 NOZ. Ten však vidí situaci zcela jinak: není-li spolek *zapsán do rejstříku* do 30 dnů, považuje se uplynutím této lhůty za zapsaný. Tato situace by tak mohla mít dvě řešení:

1. do 30 dnů od podání návrhu nestačí vydat usnesení o zápisu, ale musí být tento zápis také proveden, nebo
2. o zápisu spolku se nevydává usnesení, ale pouze se do rejstříku zapisuje bez usnesení.

Druhý z výkladů by jasně sledoval registrační princip, nicméně tento výklad by ignoroval § 92 rejstříkového zákona, který rozeznává dvě skutečnosti, na základě nichž je proveden zápis do rejstříku: usnesení soudu nebo notářský zápis. Soud tedy nemůže provést zápis bez existence jedné z těchto skutečností.

V souvislosti s přechodem působnosti v oblasti sdružovacího práva z orgánů veřejné správy na soudy je vhodné se ptát, proč k tomuto přechodu došlo. Důvodová zpráva jako primární důvod pro přijetí zákona o veřejných rejstřících uvádí, že taková úprava je předpokládána novým občanským zákoníkem. Dále uvádí, že současná právní úprava zápisů je roztříštěná a nový zákon by měl tuto roztříštěnost a nekonzistentnost odstranit v případě soukromoprávních osob. Nutno dodat, že kromě spolků byly všechny právnické osoby, jichž se nová úprava týká, zapisovány do registrů soudem. Pouze u spolků bude nově zapisujícím orgánem soud, když dosud to bylo ministerstvo. Nicméně, nutno upozornit, že vznik církví (a také politických stran a hnutí) byl ponechán v působnosti orgánů veřejné správy.²⁰³

Působnost v oblasti vzniku spolků byla přesunuta z Ministerstva vnitra na soudy, jako je tomu u mnoha dalších soukromoprávních právnických osob. Jedná se o výraz autonomie vůle a volného zakládání právnických osob v soukromoprávní oblasti. Tato skutečnost otevírá úvahy o veřejnoprávnosti církví, což je však dle mého pouze prvním dojmem z nové úpravy. Podstatou ponechání vzniku církví v působnosti veřejné správy patrně bude snaha státu tuto oblast přece jen regulovat více, než vznik spolků. Takový výsledek však nekoresponduje se snahami státu o odluku církví a státu, která začala nabírat reálných obrysů přijetím a naplňováním zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi.

Pro tuto práci ještě připomeňme, že dle původního návrhu nového občanského zákoníku mělo ke vzniku spolků docházet podle evidenčního principu, kdy původní § 191 návrhu NOZ stanovil, že spolek vzniká přijetím stanov. Důvodová zpráva pak k tomuto ustanovení uváděla následující: „V kontextu tradičních evropských demokracií se jeví jako neúnosné pokračovat v dosavadní praxi spojující vznik spolků s registrací stanov příslušným orgánem veřejné moci, jímž je podle současné úpravy Ministerstvo vnitra. Toto pojetí odpovídá praxi policejního státu, zavedeno bylo v někdejší habsburské monarchii v období bachovského absolutismu (samotné Rakousko tuto praxi již dávno opustilo) a v našem státě se z různých příčin uchovalo do současné doby. Osnova i v tomto směru sleduje obecnou zásadu, že funkcí soukromého práva je umožnit svobodné rozvíjení soukromého života. Se zřetelem k tomu a po vzoru švýcarské, nizozemské a dalších evropských úprav se navrhuje stanovit, že spolek vzniká přijetím stanov. Navrhuje se tedy zavést systém volného zakládání spolků, v jehož

²⁰³ Již v roce 1998 upozorňoval Ivo Telec na možnost vytvoření spolkového zákona, který by obsahoval právní úpravy všech sdružení společně s církvemi a politickými stranami. Současná dvoukolejnost pouze způsobuje ještě větší propast mezi církvemi a politickými stranami na jedné straně a ostatními občanskými sdruženími na straně druhé. Srov. TELEC, Ivo. *Spolkové právo...*, s. 26.

důsledku bude mít zápis spolku do veřejného rejstříku jen deklaratorní účinky.²⁰⁴ Znění platného NOZ pak ukazuje, že lze dojít ve finální verzi zcela přelomového zákona ke zcela jiným výsledkům, než jaké byly původně zamýšleny. O uvedenou změnu se zasadilo zejména Ministerstvo vnitra, které považovalo za nutné bránit vzniku spolků vyvíjejících protiprávní činnost. Lze pouze dodat, že je škoda původního návrhu, i když byl některými autory kritizován.²⁰⁵

Nový zákoník dále znamená změnu v konkretizaci případů, kdy je možné se v rámci spolkového práva domáhat ochrany u civilního soudu.²⁰⁶ Navíc, civilním soudům přibude pravomoc rozhodovat o zrušení spolku (tedy tato pravomoc již nebude náležet ministerstvu), a to na návrh osoby, která bude mít na zrušení oprávněný zájem, či také bez návrhu.^{207, 208}

V souvislosti se zrušením zákona o obecně prospěšných společnostech²⁰⁹ NOZ navíc počítá s velkou změnou týkající se obecné prospěšnosti, zavádí totiž pojem statusu veřejné prospěšnosti²¹⁰, o který může usilovat každá právnická osoba.²¹¹ Toto ustanovení se do NOZ dostalo, dle důvodové zprávy, jako připomínka pracovní komise Legislativní rady vlády. Původně se totiž předpokládalo, že k veřejné prospěšnosti bude přijat pouze speciální zákon, a to dokonce ještě před účinností NOZ. K tomu nicméně nedošlo.²¹² Veřejně prospěšnou tak může být každá právnická osoba, bez ohledu na to, jakým substrátem je tvořena. Jejím posláním musí být přispívat vlastní činností k dosahování obecného blaha, a to za následujících podmínek: na rozhodování právnické osoby mají vliv pouze bezúhonné osoby, nabytá majetek z poctivých zdrojů a využívá své jmění k veřejně prospěšnému účelu.

²⁰⁴ Původní návrh občanského zákoníku s důvodovou zprávou viz na: http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/OZ_verze_2005.pdf, cit. 25. 5. 2013.

²⁰⁵ ŠKOP, Martin, CHOLENSKÝ, Robert. Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku. *Právní fórum*, 2005, č. 5, s. 37.

²⁰⁶ Jde o §§ 242, 258 an. a 283.

²⁰⁷ S podáváním podnětů od orgánů veřejné moci a soudů počítá § 80 rejstříkového zákona.

²⁰⁸ Na zrušení spolku lze také použít ustanovení § 172 NOZ, které vyjmenovává možnosti zrušení právnické osoby soudem, a to v případě jakékoliv právnické osoby. Zajímavým je jistě postřeh k prvnímu z důvodů, kterým je rozpor činnosti právnické osoby s veřejným pořádkem od autorů ŠKOP, Martin, CHOLENSKÝ, Robert. Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku. *Právní fórum*, 2005, č. 5, s. 37.

²⁰⁹ Ruší jej NOZ ve svém § 3080, bod 163 an.

²¹⁰ § 146 an. NOZ.

²¹¹ Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti však vyjímá z možnosti získat tento status právnické osoby veřejného práva. Vládní návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti je dostupný na: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013. Tento návrh byl však Senátem zamítnut dne 12. 9. 2013, následně byla rozpuštěna Poslanecká sněmovna a Senát nepovažoval za důležité návrh přijmout jako zákonné opatření senátu.

²¹² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

Podrobné podmínky pak stanoví právě zákon o statusu veřejné prospěšnosti. Získá-li právnická osoba takový status, bude jí zapsán do veřejného rejstříku. Výmaz tohoto statusu je pak možný, pokud se jej osoba vzdá, nebo o tom rozhodne soud, a to z vlastní iniciativy, přestane-li osoba splňovat zákonné podmínky pro přiznání tohoto statusu, nebo navrhne-li to jakákoliv osoba, která má na tom právní zájem.

Podrobné podmínky pro získání statusu veřejné prospěšnosti pak stanoví § 2 ve spojení s § 5 navrhovaného zákona. Právnická osoba musí v zakladatelském právním jednání určit, že předmětem její hlavní činnosti je veřejně prospěšná činnost, vypořádací podíl společníka bude maximálně v hodnotě jeho vkladu, podíl na likvidačním zůstatku bude maximálně ve výši vkladu, bude zřízen kontrolní orgán, podnikatelská činnost může být pouze činností vedlejší, zisk není rozdělován mezi zakladatele, předloží výroční zprávy za plynulé 2 účetní období před podáním návrhu a má vypořádány vztahy s veřejnými rozpočty. Vzhledem ke zkoumané problematice je důležité uvést, že veřejně prospěšnou činností je také vyznávání náboženské víry a poskytování duchovní pomoci.

Jak vidno, připravovaný zákon vymezuje přísnější pravidla správy právnických osob, které se ucházejí o status veřejné prospěšnosti. Týká se to zejména finanční stránky správy právnické osoby, vedení účetnictví a zamezení vyvádění finančních prostředků z právnické osoby, zejména omezení rozdělení likvidačního zůstatku a omezením vypořádacího podílu společníka. Lze v tom spatřovat snahu o větší transparentnost takových osob. Na druhou stranu, se zvýšenými požadavky je spojená také větší možnost podílet se na veřejných prostředcích a v budoucnu se počítá také s případnými dalšími výhodami takových právnických osob.^{213, 214} Pro vztahy církví a státu tak z uvedeného jednoznačně vyplývá, že je připravena další podpora pro dokončení procesu odluky církví od státu. Navrácením konfiskovaného majetku, rozšířením možnosti účastnit se na veřejných financích jinak, než určitým přidělem závislým na státu, které je provedeno tímto zákonem, se rozšiřuje možnost církví být finančně na státu nezávislé. Tento krok proto vnímám jako velmi pozitivní. Věřme však, že předkladatelem deklarované další výhody plynoucí z veřejné prospěšnosti se také v budoucnu uskuteční.

²¹³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

²¹⁴ Po takové právní úpravě již v roce 1998 volal přední český profesor občanského práva Ivo Telec.

Zákon a k němu důvodová zpráva²¹⁵ počítají výslovně s tím, že status veřejné prospěšnosti mohou nabýt také církve a jejich právnické osoby.²¹⁶ A to samozřejmě nejen proto, že jejich hlavní činností je vyznávání víry, ale jejich veřejná prospěšnost může být svázána s jakoukoliv další veřejně prospěšnou činností obsaženou v § 5 připravovaného zákona o statusu veřejné prospěšnosti, avšak i činností jinou, jelikož § 5 obsahuje deklaratorní výčet činností veřejné prospěšnosti. Nutno však také dodat, že k výkonu veřejné prospěšné činnosti nemusí každá právnická osoba žádat o přiznání statusu veřejné prospěšnosti, může ji vykonávat i bez takového statusu. Jedná se totiž o právo, ne o povinnost.

Právo na zápis statusu veřejné prospěšnosti je v kompetenci soudů, které o existenci tohoto práva rozhodují konstitutivním rozhodnutím. V tom směru soud zkoumá, zda jsou splněny všechny zákonné podmínky pro vznik statusu veřejné prospěšnosti a zda uváděná činnost je skutečně činností veřejně prospěšnou. Po vydání rozhodnutí o právu na zápis statusu do rejstříku takový zápis povede ten, kdo vede rejstřík. V případě spolků to budou rejstříkové soudy, nicméně v případě církví stále povede rejstřík církví a evidenci církevních právnických osob Ministerstvo kultury, to pak také uvedený status zapisuje do rejstříků či evidence. Zápis je v tom případě zcela administrativní činností, kdy ministerstvo nemá žádné oprávnění zkoumat samotné rozhodnutí soudu o právu na zápis či splnění stanovených podmínek. Veřejná správa je zde absolutně vázána aktem moci soudní. Připravovaný zákon však nestanoví nic o termínu, ve kterém má zapisovací orgán zápis provést, zda jej má provést až po právní moci rozhodnutí soudu atd. Taková ustanovení obsahuje zákon o veřejných rejstřících, který jasně stanovuje podrobnosti výkonu veřejné moci jejím orgánům a poskytuje tak větší ochranu právní jistotě adresátů v případě spolků. Na termín zápisu do rejstříku myslí u církví novela církevního zákona provedená zákonem č. 303/2013 Sb., kdy do § 17 církevního zákona inkorporuje lhůtu 5 pracovních dnů ode dne podání návrhu a dodání pravomocného rozhodnutí soudu o povolení zápisu, kterou má ministerstvo k provedení zápisu. Jak z uvedeného vyplývá, soud neposílá ministerstvu svoje rozhodnutí o povolení zápisu automaticky, ale samotná církev musí navrhnout provedení takového zápisu, k němuž dodává rozhodnutí soudu, které navíc musí být v právní moci. Vzhledem k formě zápisu je

²¹⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Dostupná na: <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

²¹⁶ Počítá s tím také novela církevního zákona provedená zákonem č. 303/2013 Sb., která mění § 17 odst. 6 církevního zákona v souvislosti s veřejnou prospěšností.

však také zákonem konstruována fikce provedení zápisu, pokud je ministerstvo nečinné, a to dnem po uplynutí oné 5-ti denní lhůty.

Dodejme, že veřejnou prospěšností nemusí být nadán pouze hlavní spolek či církev jako taková, ale tento status může mít také pobočný spolek či právnická osoba církve. Dochází k tomu dvěma způsoby: buď pobočný spolek odvozuje svou veřejnou prospěšnost od veřejné prospěšnosti hlavního spolku, pak nepotřebuje o tomto statusu žádný další akt veřejné moci, ale automaticky po získání statusu hlavním spolkem jej získává pro sebe také. Druhou možností je, že pobočný spolek či právnická osoba církve sama požádá o přiznání statusu veřejné prospěšnosti. V takovém případě bude přiznána veřejná prospěšnost pouze pobočnému spolku bez automatického přechodu na spolek hlavní, který zůstane bez tohoto statusu.²¹⁷

Vzdá-li se právnická osoba statusu veřejné prospěšnosti, nebo zjistí-li soud, že přestala splňovat podmínky pro jeho udělení, zahájí řízení o odnětí tohoto statusu. Po rozhodnutí soudu o odnětí dochází k výmazu statusu z rejstříku a to tím orgánem, který jej zapsal. V případě církví to tedy bude Ministerstvo kultury, které opět provede zcela administrativní úkon na základě rozhodnutí soudu.

4.5 Dílčí závěr

I přes opozitní názory lze učinit ústavně konformní výklad, že pro výkon náboženského vyznání společně s jinými lze využít právní formy občanského sdružení (spolku), neplní-li vůle skupiny obyvatel podmínky pro vznik církve dle církevního zákona. Opačný výklad by znamenal přílišný formalismus s ohledem na působnost zákona o sdružování a upíral by určitým skupinám právo svobodně se sdružovat. Je logickým důsledkem učiněného ústavně konformního výkladu, že církev registrovaná dle zákona o sdružování jako sdružení či jako spolek podle NOZ bude disponovat pouze základními oprávněními, které jí přiznává jednak Listina v čl. 15, 16 a v čl. 20 v rámci sdružovacího práva a také zákon o sdružování či NOZ. Církev jako spolek je tak druhou formou možného vyznávání náboženství společně s jinými, jak to předpokládá Listina v čl. 16.

Stanovenou hypotézu, že občanská sdružení nevznikají v režimu povolovacím, se mi podařilo potvrdit, když registrace prováděná Ministerstvem vnitra byla prováděna zápisem do evidence vedené ministerstvem, a to bez vydávání rozhodnutí o tomto úkonu. Jedná se

²¹⁷ § 231 NOZ.

proto o jiný úkon ministerstva podle části 4. správního řádu. Nečinnost Ministerstva vnitra pak byla řešena fikcí zápisu, tedy vzniku sdružení 41. dnem od podání návrhu na registraci. Minulá právní úprava, podle níž některé církve vznikly ve formě občanského sdružení, je tak souladná se svobodou sdružování tak, jak je zakotvená v Listině, kdy orgány veřejné moci nesmí nepřiměřeně zasahovat do výkonu práva sdružovacího.

Nová platná a účinná či teprve připravovaná právní úprava je představovaná novým občanským zákoníkem a zákonem o veřejných rejstřících, či zákonem o statusu veřejné prospěšnosti, kdy oprávnění ve vztahu ke vzniku spolku přechází z orgánů veřejné správy na soudy. Je tak vyzdvižen charakter spolků, jako soukromoprávních právnických osob. Vznik církví však nadále zůstává v působnosti veřejné správy. Cílem, který se však v diskusích o podobě nové právní úpravy spolčovacího práva nepodařilo naplnit, bylo zachování navrhovaného evidenčního principu při vzniku spolků, což považuji za nešťastné.

5. Církev registrovaná dle zákona o církvích

Jak výše uvedeno, již z Listiny plyne právo věřících sdružovat se v kolektivu stejně smýšlejících osob a tvořit společenství, které má oprávnění dle Listiny zejména projevat své náboženství „bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu.“ (čl. 16 odst. 1 Listiny). Tento kolektivní rozměr však může přejít (ale nemusí) do rozměru korporativního²¹⁸, kdy se ze společenství osob bez právní subjektivity stane samostatná právnická osoba s právní subjektivitou. Církev tedy může vyvíjet svou činnost bez ohledu na přiznání právní subjektivity. Nicméně, P. Jäger vyvozuje z čl. 16 Listiny „právo církve na rozpoznání státem“²¹⁹, kteréžto právo vyvozuje ze skutečnosti, že „bez právní subjektivity nelze v dnešní společnosti efektivně působit“.²²⁰ Obdobný názor zastává i ESLP, který vzhledem k formulaci čl. 9 Úmluvy, která nezohledňuje kolektivní právo na náboženskou svobodu, pro ochranu církví jej spojuje s čl. 11 Úmluvy. Vyvozuje totiž, že možnost vytvářet právem uznávané osoby, tedy osoby právnické je základním aspektem svobody sdružování. Právnické osoby totiž mohou efektivněji vystupovat v oboru svého zájmu než společenství bez právní subjektivity.²²¹

P. Jäger tedy konstruuje právo na právní subjektivitu církve výkladem Listiny, nicméně, formálně (striktně jazykově) toto právo v Listině, tedy na ústavní úrovni, zakotveno není, na rozdíl od některých států Evropy, kde ústavodárce toto v ústavě zakotvil. Tak je tomu například v Dánsku.²²² Lze konstatovat, že zakotvení právní subjektivity pro církve, či alespoň jednu církev, se bude projevat zejména ve státech se státní církví, jak je tomu také v případě již uváděného Dánska, kde právní subjektivita státní církve je zakotvená v ústavě, nebo půjde o státy s velmi dobrou kooperací církví se státem.

Prvním zákonem týkajícím se úpravy působení církví na území samostatné ČR byl recipovaný zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů. Ten ve svém § 4 odst. 2 stanovoval, že církve a náboženské společnosti působí na území České a Slovenské Federativní Republiky na základě registrace. Takové konstatování samo o sobě však ještě neznamená ničeho, není-

²¹⁸ JÄGER, Petr. Čl. 16. Tamtéž, s. 395.

²¹⁹ JÄGER, Petr. Čl. 16. Tamtéž, s. 396.

²²⁰ JÄGER, Petr. Čl. 16. Tamtéž, s. 396.

²²¹ Např. rozhodnutí ESLP ve věci *Metropolitní církev Besarábie proti Moldávii* ze dne 13. 12. 2001, stížnost č. 45701/99.

²²² DOE, Norman. *Law and religion...*, s. 89.

li porovnáno s dalšími ustanoveními zákona týkajícími se oné registrace. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (dále také „nález 6/02“) konstatoval, že „předchozí zákonná úprava vycházela z toho, že církve 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.).“ § 16 citovaného zákona však uvádí, že *registrující orgán* (tedy Ministerstvo kultury) *rozhodne o registraci*, jsou-li splněny podmínky, tedy „založení a činnost církve nebo náboženské společnosti není v rozporu s tímto zákonem a ostatními zákony, ochranou bezpečnosti občanů a veřejného pořádku, zdraví a mravnosti, zásadami lidskosti a snášenlivosti, nebo zda nejsou ohrožena práva jiných právnických osob a občanů.“ (§ 15 zákona 308) Jak bude uvedeno dále, v tomto původním zákoně ještě není jasně napsáno, zda ono rozhodování ministerstva se děje vydáním správního aktu, či zda lze takové rozhodování vnímat jako pouhé posouzení splnění formálních podmínek, po kterém nastupuje zápis do rejstříku jako registrační akt. Z povahy přezkoumávaných okolností však lze dovodit, že přezkumná činnost ministerstva byla podrobná a ministerstvo si tak za účelem přezkumu splnění výše uvedených podmínek v procesu dokazování mohlo obstarat důkazy i z jiných zdrojů, než pouze z návrhu na registraci a z předloženého základního dokumentu. Oblast přezkumu je totiž tak široce stanovená, že jej nelze naplnit pouze informacemi z předkládaných listin.

V případě podání návrhu, který neměl všechny náležitosti, ministerstvo stanovilo navrhovateli lhůtu k doplnění návrhu a v případě, že navrhovatel návrh nedoplnil, ministerstvo řízení zastavilo. Na druhou stranu návrh odmítlo, pokud zjistilo, že nejsou splněny výše uvedené podmínky, jejichž splnění v řízení přezkoumávalo. Setkáváme se zde s úpravou, která na první pohled nejeví známky povolovacího režimu, až na „registraci“ formou rozhodnutí. Totiž, kromě zmínky o tom, že ministerstvo o registraci *rozhoduje*, také se toto *rozhodnutí o registraci* doručuje zmocněnci přípravného výboru. Navíc, na řízení se použijí obecné předpisy o správním řízení, proti rozhodnutí o registraci tak bylo možné podat řádný opravný prostředek. Navíc zákon neupravuje žádné povinnosti ministerstva spojené se samotným zápisem církve do rejstříku, tedy s oním faktickým úkonem zápisu, o kterém se nesprávně zmiňují někteří autoři. Ze samotné konstrukce řízení o registraci je zřejmé, že pokud návrh nespĺňoval *formální náležitosti*, mezi něž patřil například počet osob hlásících se

k dané církvi²²³, ministerstvo poskytlo církvi lhůtu k doplnění těchto náležitostí, jinak řízení zastavilo. Podmínky uvedené v § 15 však byly jiného druhu a jejich nesplnění vedlo k odmítnutí návrhu.

I navzdory možnosti ministerstva návrh odmítnout a ne zamítnout lze tvrdit, že církve již od první právní úpravy ve svobodném státě vznikaly jako právnické osoby povolovacím aktem státu, který byl skutečným aktem konstitutivním. Navíc, o zrušení církve se vždy vedlo správní řízení a jak lze dovozovat také zakončované správním aktem konstitutivní povahy. Není proto zcela zřejmé, proč proti takovému rozhodnutí bylo možno se bránit před „nejvyšším soudem republiky“, když se na veškerá řízení podle zákona 308 subsidiárně mohl použít správní řád²²⁴.

Na Slovensku je uvedený zákon stále v platnosti, slovenský zákonodárce nepovažoval za nutné přijímat nový zákon. Patrně také proto, že právní situace na Slovensku v případě církvi je od českých reálií odlišná, když na Slovensku je jednak uzavřen se Svatým stolcem konkordát, na který navazují další smlouvy. Aby bylo dosaženo (relativní) rovnosti církvi, stát s ostatními registrovanými církvemi uzavřel specifické smlouvy, obsahově se týkající stejných záležitostí, které upravují smlouvy se Svatým stolcem. Co do procesu uznání církvi na Slovensku tak lze hovořit o stejném procesu (s vědomím toho, že na Slovensku dosud platí také starý správní řád²²⁵). I slovenští odborníci v oblasti se shodují, že církve na Slovensku vznikají „individuálním správním aktem s konstitutivními účinky“, nicméně toto nepovažují za rozporné s čl. 24 Ústavy SR, resp. se daným rozporem nezabývají, jelikož předpokládají, že zákonodárce používá pojem „registrace“ v souladu s jeho pravou povahou.²²⁶ Tuto skutečnost dokonce přehlížejí za současného tvrzení, že „takovou formu realizace správního práva je potřebné odlišovat od jiných registračních a evidenčních úkonů, které systémově

²²³ Početní census se stal předmětem mnohé kritiky a byl také předmětem rozhodování ESLP. Jednou z podmínek registrace bylo také dosažení početního cenzu osob hlásících se církvi v rozsahu 10 000 osob. Tento početní census byl kritizován i ESLP v případě Lajda a další proti České republice, stížnost č. 20984/05. Tento byl však v mezích nahrazen cenzem 300 zletilých občanů ČR nebo cizinců s trvalým pobytem v ČR novým zákonem č. 3/2002 Sb., nicméně tak se stalo pouze pro vznik církve, jak bude podrobně rozebráno dále. Pro přiznání zvláštních práv, s jejichž výkonem počítala stará právní úprava již od vzniku církve však stále trvá početní census 1 promile osob s trvalým pobytem na území ČR, což je však opět cca 10 000 osob. Na Slovensku početní census zůstal na 10 000 osob. Byl však také předmětem řízení před Ústavním soudem SR, který rozhodl v nálezu ze dne 3. 2. 2010, sp. zn. PL. ÚS 10/08-70, že tato výše je ústavně konformní, když upozornil na možnost církvi působit jako občanská sdružení.

²²⁴ Tehdy zákon č. 71/1976 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

²²⁵ Zákon č. 71/1967 Z.z.

²²⁶ Viz GYURI, Róbert. Realizácia štátnej správy cirkví a náboženských spoločností v podmienkach Slovenskej republiky. In KIOVSKÁ, Mária. (ed.) *Pocta profesorovi Gašparovi*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach: Košice, 2008. s. 280 an.

zařazujeme k materiálně technickým operacím jako formám činnosti veřejné správy.²²⁷ Tak tomu však není. Církev na Slovensku, stejně tak, jako v ČR za účinnosti zákona 308 či církevního zákona, vznikají jako právnické osoby skutečně konstitutivním správním aktem, tedy rozhodnutím orgánu veřejné správy.

Co lze zcela jistě o zákonu 308 tvrdit je, že byl velmi stručný. Tato stručnost však sama o sobě nemohla být důvodem omezování náboženské svobody, za což byl zákon 308 často kritizován. I na základě této kritiky byl připraven zákon nový – církevní zákon, jehož přijetí také nebylo zcela bezproblémové²²⁸ a jak bude dále ukázáno, vyústilo v jeho napadení před Ústavním soudem. Jak však bude dále ukázáno, kritika týkající se omezování náboženské svobody zákonem 308 vyústila v ještě větší restrikcii v novém zákoně, která byla vystřídána další dávkou restrikce náboženské svobody v novele církevního zákona. Nový církevní zákon byl totiž záhy po svém vydání napaden skupinou senátorů návrhem na zrušení celého zákona, alternativně jeho některých ustanovení, v řízení před Ústavním soudem. Návrh se týkal zejména dvou oblastí, které budou významné pro mou práci, a to procesu vzniku církví a procesu vzniku církevních právnických osob. O prvním balíku problémů pojednám na dalších řádcích, druhý balík problémů bude samostatně pojednán v kapitole 5.2 této práce.

V nálezu 6/02²²⁹ reagujícím na podaný návrh Ústavní soud konstatoval: „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 takovýto 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

²²⁷ GYURI, Róbert. *Realizácia...*, s. 280.

²²⁸ K tomu viz např. KALLISTOVÁ, Jitka. Zákon č. 3/2002 Sb. před Ústavním soudem. *Revue církevního práva*, 2002, č. 2. s. 160 – 162.

²²⁹ Tento nálezn se stal předmětem mnoha odborných pojednání. Viz například: PŘIBYL, Stanislav. Český zákon o církvích z roku 2002 a jeho změny. *Revue církevního práva*, 2005, č. 3. s. 216 – 246; DOSTÁL, Martin. Zákon o církvích a náboženských společnostech: Podstata odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci zákona o církvích a náboženských společnostech a některé otázky související. *Jurisprudence*, 2003, č. 1. s. 12 – 17.

(včetně jejich konstituování), nýbrž pouze omezovat jejich činnost v případech stanovených taxativním způsobem v čl. 16 odst. 4 Listiny.“

Formulace nálezu dává tušit, že jako model pro posouzení ústavnosti úpravy posloužila římskokatolická církev. Tato tendence se pak objevuje v mnoha jiných odborných pojednáních. Jak bude však dále uvedeno, a tvrdil to již A. Hobza²³⁰, je tato církev zásadně specifická, jelikož jako u jediné je její normativní řád právním řádem uskupení s postavením státu. Stejně uvádí odlišné stanovisko nálezu 6/02: „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. (...) Ve skutečnosti je katolická církev v poměru k ostatním církvím naprostou výjimkou, jež tudíž nemůže sloužit jako model pro obecnou právní úpravu. (...) 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.“ Totiž ustanovení o registraci církví bude platit pouze pro futuro, jelikož dle církZ církev a náboženské společnosti, které ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona vyvíjely svou činnost jako registrované ze zákona, se považují za registrované podle tohoto zákona. Obava o to, že by již existující církve byly podrobeny registraci, je proto lichá.

Zjednodušeně řečeno, Ústavní soud v nálezu tvrdil, že zákon 308 neobsahoval proces vzniku církve konstitutivním správním aktem, kdežto církZ již takovýto proces obsahuje. Jak však bude dále uvedeno, stručnost zákona 308 neznamenal menší omezení církví co do jejich vzniku jako právnických osob. Zákon 308 totiž obsahoval stejný proces vzniku církve jako právnícké osoby, a to konstitutivním správním aktem. Podívejme se však na proces podle církZ podrobněji.

Ze společenství věřících se může stát právnícká osoba, tedy subjekt rozpoznávaný právem a v právu samostatně existujícím, kromě výše uvedené možnosti existence jako občanské sdružení, také procedurou stanovenou církevním zákonem. Na rozdíl od slovenského zákona²³¹ však český církevní zákon rozpoznává církve na tzv. dvou úrovních. Církev právně rozpoznávaná na první úrovni je oprávněna k výkonu základních práv, je-li však

²³⁰ HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Nákladem vlastním: Praha, 1910. 282 s.

²³¹ Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, ve znění pozdějších předpisů.

církev za splnění zákonných podmínek rozpoznána na úrovni druhé, nastupuje k ní nová kvalita, a to je oprávnění vykonávat zvláštní práva církví.²³²

V obou případech církevní zákon v § 14 pro uznání církve jako právnické osoby či pro přiznání výkonu zvláštních práv církvi stanoví, že „církve a náboženská společnost (...) jsou registrovány ke dni, kdy *rozhodnutí o registraci* (...) ministerstva nabylo právní moci“ a „registrované církvi a náboženské společnosti se přiznává oprávnění k výkonu zvláštních práv ke dni, kdy (...) *rozhodnutí o přiznání oprávnění* k výkonu zvláštních práv (...) ministerstvem nabylo právní moci.“ Z uvedeného vyplývá, že pro přiznání statusu právnické osoby je nutné správní rozhodnutí a až jeho právní mocí dojde k registraci církve, pro případ přiznání církvi zvláštních práv k tomu dojde právní mocí rozhodnutí ministerstva o tomto přiznání.²³³ Samotný zákon uvádí, že k oběma správními aktům dochází v rámci správního řízení. Toto řízení je zahájeno na návrh církve či náboženské společnosti, který musí mít zákonem stanovené náležitosti. Pokud návrh tyto náležitosti nemá, ministerstvo vyzve církev, aby je odstranila a v případě, že je neodstraní, se řízení zastavuje. Ministerstvo přezkoumává doručený návrh z hlediska splnění náležitostí návrhu, souladu činnosti církve se základním dokumentem církve a souladu s dalšími podmínkami stanovenými církevním zákonem. Ministerstvo jde v přezkumu dále, než že by pouze zkoumalo splnění náležitostí návrhu, ale přezkoumává také samotnou činnost církve a jejího souladu s dalšími zákonem stanovenými hledisky.

V případě, že ministerstvo shledá, že návrh nesplňuje náležitosti a církev tyto nedostatky návrhu neodstraní, řízení ministerstvo zastaví bez věcného posouzení návrhu. V případě, že náležitosti návrh obsahovat bude, ministerstvo dále přezkoumá v řízení soulad činnosti církve s požadavky církevního zákona, a buď návrhu vyhoví, nebo jej zamítne.²³⁴ Obě tato

²³² V mnohé literatuře se lze dočíst o „vícestupňové registraci“ (např. JÄGER, Petr. Čl. 16. Tamtéž, s. 405), či o „registraci ve dvou fázích“ (např. RENTKOVÁ, Lucia. Právnické osoby církví vo svetle povahy cirkevných predpisov v ČR. In DÁVID, Radovan, NECKÁŘ, Jan, ORGONÍK, Martin a kol. (eds.) *Cofola 2008*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008. s. 138 – 139 (sborník abstraktů) apod. Takové formulace vytvářejí dojem, že při procesu uznání církve jako právnické osoby a procesu přiznání zvláštních práv dochází k registraci. Odhlédnouc od skutečné povahy uznání církve za právnickou osobu, proces přiznání církvi zvláštních práv ani samotný církevní zákon nepovažuje za registraci.

²³³ Proto je zavádějící tvrzení S. Stuny aj. Švestky, že „k nabytí těchto zvláštních práv veřejnoprávní povahy je - vedle registrace - třeba i zvláštního rozhodnutí státního orgánu.“, které navozuje dojem, že ke vzniku církve jako právnické osoby takové rozhodnutí nutné není. Viz STUNA, Stanislav, ŠVESTKA, Jiří. Několik úvah nad postavením církví a náboženských společností v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2001, č. 12. s. 579.

²³⁴ Tak se stalo například v případě Židovského centra Chai, Ukrajinské řeckokatolické církve či např. Ekumenické církve svatého Jana Jeruzalémského. Více viz PŘIBYL, Stanislav. Registrace církví a náboženských společností na základě zákona č. 3/2002 Sb. *Revue církevního práva*, 2013, č. 2. s. 43 – 54.

rozhodnutí jsou správními akty vydávanými dle správního řádu, jsou meritorní a lze se proti nim dle správního řádu odvolat, případně využít další možnosti nápravy dle správního řádu či využít ochranu poskytovanou ve správním soudnictví. Lze doplnit, že v případě nevydání rozhodnutí ve lhůtě, lze využít nástrojů ochrany proti nečinnosti ministerstva. Úkon zápisu církve do rejstříku církví a náboženských společností je pak svázán s právní mocí uvedeného rozhodnutí.

Jak lze z výše uvedeného vyvodit, správní řízení, které probíhá o návrhu církve k uznání za právnickou osobu či k přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv je vedeno podle 2. a 3. části správního řádu, je zahájeno právě podáním návrhu, skutečnosti v něm uvedené jsou v průběhu dokazování ověřované a zkoumané²³⁵ a výsledkem tohoto řízení je vydání buď pozitivního či negativního rozhodnutí, na jehož základě je následně proveden zápis do rejstříku, tedy registrace.

Na takto popsaný proces lze nazírat ze dvou úhlů pohledu: 1) vydání správního aktu o návrhu je pouze jednou ze zákonných podmínek registrace, tedy církev skutečně vzniká jako právnická osoba až samotným zápisem do rejstříku, tedy splněním podmínek stanovených zákonem, ex lege, z nichž jednou je rozhodnutí ministerstva, či 2) církev jako právnická osoba vzniká na základě rozhodnutí (okamžikem jeho právní moci) a takto nastalá právní skutečnost je následně zapisována k okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí do rejstříku, přičemž takto zapisovaná právní skutečnost nastává ex actu, tedy na podkladě vydaného rozhodnutí.

První z možností již na první pohled vyhlíží komplikovaně. Pokud bychom přijali takovýto výklad, vyplývalo by z něj, že jednou z podmínek pro registraci, již církev vzniká jako právnická osoba, je vydání správního aktu, vůči němuž je možné se bránit odvoláním ve správním řízení či dokonce i správní žalobou ve správním soudnictví. Jeden krok na cestě

²³⁵ Právě možnost správního orgánu provádět dokazování podle části 2. a 3. správního řádu umožňuje zkoumat i splnění početního cenzu a to kvalifikovanými podpisy. Tím je myšlena možnost ministerstva zachovávat praxi, kdy po dodání podpisových archů vyzývat jednotlivé osoby na nich k ověření jejich příslušnosti k církvi, která podala návrh na registraci. Názory některých autorů (KINDL, Vladimír. *Zákonné uznání a registrace: malé srovnání historické a současné formy legalizace církve a náboženské společnosti na území ČR. Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 210) které uvádějí, že ministerstvo nemá žádný nástroj na to, aby zjistilo, zda skutečně osoby, které se podepsaly na podpisové archy, jsou osobami hlásícími se k navrhované církvi. Právě pro povahu vzniku církví ve správním řízení, jako řízením povolovacím, má ministerstvo široké možnosti k dokazování uváděných skutečností. Nevznikaly-li by církve jako právnické osoby v režimu povolovacím, ale registračním, byla by možnost provádět ministerstvem dokazování minimální, případně žádná.

k registraci tedy požívá nepoměrně větší ochrany než samotná registrace, kterou mnozí autoři mylně považují za konstitutivní.²³⁶

Výklad nastolený první možností je tak nutno odmítnout. Vznikala-li by totiž církev jako právnická osoba až samotnou registrací, kdy by vydání rozhodnutí mělo mít pouze jakousi podmiňovací povahu, nebylo by nutné tomuto podmiňujícímu aktu přiznávat takovou možnost ochrany pro adresáta aktu. Navíc, jakou povahu by takový akt měl? Pouze deklaratorní a samotný zápis do registru, tedy „registrace“ povahu konstitutivní? Odhlédnouc od neúčelnosti takovéto konstrukce, nicméně v círKZ ne jedině, bychom zcela ignorovali povahu aktů podle části 4. správního řádu, mezi něž lze řadit také registraci. Registrace totiž jako hmotněprávní podmínka vedoucí ke vzniku právní skutečnosti ex lege nemůže vykazovat ani prvky deklarace, ani konstituce, jelikož není vůbec způsobilá vyvolávat takové právní účinky. Způsobilost deklarovat a konstituovat má dle mého pouze správní akt. Navíc, pokud v režimu registrace vzniká právní skutečnost ex lege, není možné, aby současně vznikala ex actu, tedy ze samotného zápisu do rejstříku.

Spíše je nutné se přiklonit k výkladu poskytnutému ve druhé výše jmenované možnosti a konstatovat, že taková ochrana je adresátu správního aktu předcházejícímu zápisu do rejstříku poskytnuta právě proto, že tento akt je konstitutivní, zásadním způsobem zasahuje do práv a povinností vznikajících právnických osob, takže je nutné poskytnout adresátům a jejich právnímu postavení silné nástroje k jejich ochraně.

Církev jako právnická osoba nevzniká registrací, ale správním aktem, na nějž navazuje zápis do příslušného rejstříku, který má pouze informační hodnotu ve smyslu zavedení určitého údaje do určitého seznamu vedeného orgánem veřejné moci. Na základě vydaného rozhodnutí ministerstva je proto vykonán zápis, i když je zákonem pro něj použit pojem registrace. Samotný proces vzniku církve jako právnické osoby však povahu registrace nemá.

Církev jako právnická osoba vzniká na základě správního aktu vydaného orgánem veřejné moci ve správním řízení, tedy vzniká ex actu.²³⁷ Tímto aktem však není možné pro novou právnickou osobu stanovit nové, zákonem nepoznané podmínky k výkonu své činnosti a tento akt je vydáván v určitých případech po zahájení činnosti církve, v některých

²³⁶ STUNA, Stanislav, ŠVESTKA, Jiří. *Několik úvah...* s. 578.

²³⁷ Opačný názor, podporovaný zobecněním specifického postavení Římskokatolické církve pro všechny ostatní církve, však tvrdí, že církve již svou právní způsobilost mají, tedy ona samotná předchází registraci. KOLÁŘOVÁ, Marie. *Povaha vnitřních předpisů církve. Právní rozhledy*, 2012, č. 2. s. 54 an. S takovým názorem však zásadně nelze souhlasit, a to zejména ne u těch církví, které byly či jsou registrovány postupem podle círKZ, jelikož o ten tu jde.

případech před zahájením její vlastní činnosti. Jedná se tak buď o souhlas, či o schvalovací akt. Závěrem lze konstatovat, že církev vzniká jako právnická osoba v režimu povolovacím.

Oprávnění vykonávat zvláštní práva vzniká taktéž *ex actu*, čímž aktem je myšlen akt správní, vydávaný opět ministerstvem ve správním řízení. Zde zákonodárce ani nemá ambici zastírat povahu aktu přiznání oprávnění tím, že by tvrdil, že jde o registraci²³⁸. Církev, jíž je přiznáno oprávnění vykonávat zvláštní práva, je však také zapsána do rejstříku i s informací, která konkrétní práva může vykonávat. V případě oprávnění k výkonu zvláštních práv však nastává otázka jiná, a to zda se jedná o přiznávání práv, která jsou primárně ústavněprávními normami dovoleny, či jde o činnosti primárně státní. Lze konstatovat, že tuto otázku je nutno zodpovědět od práva k právu. Zde pouze uvedu, že minimálně u práva dle § 7 odst. 1 písm. d) je církvi pověřená osoba v postavení orgánu veřejné správy, kdy může konat obřady, u nichž jsou uzavírány církevní sňatky. Je však otázkou, zda správní akt přiznání právě tohoto práva lze považovat za koncesi, když jím není možné stanovit pro další výkon těchto činností církvi podmínky, nicméně samotná tato činnost je regulována velice podrobně na úrovni zákonné a dokonce také podzákonné. Jinak by bylo možno považovat správní akt přiznání zvláštních práv za povolení.

Jedná-li se ve fázi vzniku církve o méně formalizovaný proces s menšími nároky na církev, je to výrazem práva na svobodu náboženství, které je primárně přístupné všem lidem bez rozdílu a je ze své podstaty dovolené. Praktikovat jej mohou všichni, stejně tak, jako jej využívat. V případě fáze přiznávání oprávnění k výkonu zvláštních práv jsou církvim přiznávána některá tzv. zvláštní práva. Zvláštní patrně proto, že jejich výkon není umožněn každému, primárně totiž zajištění jejich výkonu je úkolem státu. Jedná se tedy o záležitosti státní. Z různých důvodů, zejména však proto, že církve tyto úkoly vykonávaly ve společnosti tradičně, stát deleguje výkon části těchto státních úkolů na jiné subjekty, než je on sám, v tomto případě registrované církve. Tak na rozdíl od základních práv, která mohou vykonávat všichni z podstaty oněch práv, zvláštní práva vykonává primárně stát a pak ti, kterým stát jejich výkon svěřil za jistých podmínek. Nejde tedy o práva přístupná každému, či obecně povolená.

²³⁸ I když např. v § 18 odst. 1 písm. f) uvádí, že do Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností se zapíše „přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv s uvedením dne a čísla registrace s vyznačením, zda registrované církvi a náboženské společnosti byla přiznána všechna zvláštní práva“. Zákonodárce tak navozuje dojem, že zvláštní práva jsou přiznávána registrací, což jak bylo výše uvedeno, není pravdou. Snad kvůli takovému nejasnostem se v mnohé literatuře dočteme, že církev stanovuje *dvoustupňovou registraci*.

Porovnáme-li pak formu procesu rozpoznání církve na tzv. první úrovni a tzv. druhé úrovni, rozdílnost v právech přiznávaných v jednotlivých fázích se promítá do rozdílné formalizace obou procesů. Větší formalizaci procesu ve druhé fázi lze přičíst větší snaze státu o kontrolu nad tímto procesem. Zájmem státu není distribuovat možnost výkonu zvláštních práv na jakékoliv spolky jakýchkoliv osob, jeho zájmem je vybírat takové spolky, které jsou schopny zajistit kvalitní výkon zvláštních práv tak, jako by je zajišťoval stát, pokud by je sám vykonával.

Registrované církve se zapisují do Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností, který vede ministerstvo. Součástí tohoto rejstříku je také sbírka listin. Uvedený rejstřík je veřejný, s výjimkou některých údajů, jako místo trvalého pobytu, rodné číslo, číslo průkazu k pobytu a státní občanství fyzických osob tam zapsaných. Veřejnost znamená, že každý má právo do rejstříku nahlížet a činit si z něj opisy a výpisy. Ministerstvo jej také zpřístupňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup a to na této adrese: http://www3.mkcr.cz/cns_internet/, na které lze nalézt informaci, že ke dni 1. 1. 2014 je 36 registrovaných církví či náboženských společností a každé z církví je přidělováno identifikační číslo, které ministerstvu přiděluje správce základního registru. Rejstřík se vyznačuje presumpcí správnosti tam zapsaných údajů a materiální publicitou. Údaje a jejich změny, které se do rejstříku zapisují, obsahuje výčtově § 18 církZ. Absencí sankčního ustanovení pro církev, které nedodají ministerstvu informace o změnách zapisovaných údajů, či nejasného stanovení povinnosti církví takové změny ohlašovat, však dochází k situaci, kdy ministerstvo zapisuje uvedené změny i bez návrhu, jakmile se o nich dozví.

Ke zrušení či zániku církve zatím v ČR nedošlo, nicméně i s touto situací církZ počítá, přičemž rozlišuje mezi pojmy zrušení a zánik. Jak však bude dále ukázáno, nevnímá tyto pojmy shodně s ostatními zákony, či jejich vžitým smyslem, ale konstruuje zcela nový postup ukončení existence církve. Zákon totiž mluví o zrušení registrace církve (§ 22 církZ), zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv (§ 21 církZ) a zániku církve (§ 25 církZ). O zrušení se vede řízení, k zániku dochází ze zákona. Uvedené nasvědčuje tomu, že zrušení není soukromoprávním úkonem církve, jímž projeví svou vůli ukončit svou činnost, ale jedná se zcela o akt veřejné moci, která fakticky *dovoluje* církvi ukončit svou činnost. Jistě proto bude na místě seznámit se podrobně s průběhem obou řízení.

Zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv lze vnímat jako odebrání možnosti církvi vykonávat přiznanou činnost. Možnost odebrat přiznané oprávnění pak vychází ze samotné

povahy veřejné moci a představuje výkon dozorového oprávnění nad činností církví. Totiž, oprávnění k výkonu zvláštních práv lze odebrat pouze ze tří důvodů, avšak dvou formulovaných tak obecně, že v případě nutnosti lze o nich učinit velmi široký výklad:

1. pokud registrovaná církev porušuje závažným způsobem nebo opakovaně závazky vůči státu nebo třetím osobám,
2. na základě podnětu orgánu státní správy, 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, a
3. pokud registrovaná církev a náboženská společnost přestala být bezúhonná.

V případě naplnění prvního důvodu může ministerstvo jednat z vlastního podnětu, a to pokud zjistí *závažné* či *opakované* porušování závazků církve. Nemělo by se tak jednat o porušení jednorázová, či méně závažná.²³⁹ Nicméně vzhledem k obecnosti daných pojmů bude pouze na ministerstvu, jak uvedené pojmy vyloží. Nemělo by však svou pravomoc zneužívat a mělo by pojmy vykládat v souladu s principem proporcionality. To znamená, kromě jiného, že by ministerstvo mělo posuzovat, zda k porušení došlo v souvislosti s výkonem přiznaných zvláštních práv, či ne. Stejně tak by ministerstvo mělo postupovat v případě, kdy obdrží podnět od orgánu²⁴⁰, který vykonává dozor nad činností církve, ke které tato obdržela oprávnění. Bude totiž opět na ministerstvu, aby provedlo dokazování, jelikož se jedná o správní řízení zahajované ex offo, v němž bude prokázáno, že církev *závažně* nebo *opakovaně* porušovala povinnosti spojené s výkonem činnosti, ke které obdržela oprávnění (povolení). Vzhledem k možnosti církve *slíbit*, že vytykanou činnost již dále provozovat nebude, jinak řečeno, že dojde k odstranění důvodu, pro který bylo zahájeno řízení, by ministerstvo mělo o této možnosti církev poučit, resp. jí k odstranění důvodu stanovit přiměřenou lhůtu, i když s tím církev nepočítá. V případě odstranění důvodu totiž ministerstvo zahájené řízení zastaví. Nedojde-li však k odstranění důvodu, či k jeho zániku, ministerstvo

²³⁹ Za absurdní situaci J. Kříž pokládá například zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv v případě opakovaného prodlení při úhradě nájemného za bohoslužebný prostor. KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 270.

²⁴⁰ Tento orgán je v zákoně označen jako *orgán státní správy*. Z toho lze usuzovat, že jiný orgán, než správní úřad ministerstvu uvedený podnět podat nemůže a není rozhodné, zda se bude jednat o ústřední správní úřad či úřad neústřední. Takový výklad by byl však vzhledem ke správnímu řádu absurdní, jelikož každý správní orgán přijímá podněty k zahájení řízení a je zcela nerozhodné, kdo takový podnět podává. Jediný rozdíl by tak mohl být pouze v tom, zda ministerstvo zahájí řízení podle písm. a) či c). Pak je však namísto otázka, která zůstává na úrovni řečnické, zda bude v řízení podle písm. a) a písm. c) církev nějaký rozdíl. Rozdíl v rozhodnutí totiž žádný jistě nebude.

rozhodne, a to správním aktem o tom, že se zrušuje oprávnění k výkonu zvláštních práv církve, a to ke všem přiznaným zvláštním právům en bloc bez ohledu na to, které povinnosti byly porušeny.

Ztráta bezúhonnosti je důvod ke zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv (a tedy i podmínkou pro její přiznání), který byl do zákona vtělen novelou č. 420/2011 Sb., související se zavedením trestní odpovědnosti právnických osob. Za bezúhonnou se tak církev nepovažuje, pokud byla pravomocně odsouzena pro trestný čin související s výkonem zvláštních práv anebo pro zločin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena (§ 11 odst. 6 církJ).

Jelikož se jedná o správní řízení, proti rozhodnutí o zrušení oprávnění k výkonu zvláštních práv může církev podat rozklad, případně má i jiné prostředky ochrany, a to ve formě podnětu k dozorčím prostředkům. Další možností je obrátit se s žalobou k soudu, a to žalobou proti rozhodnutí ministra. Uvedené správní řízení tak koresponduje s povahou přiznávání zvláštních práv formou povolení, které je možné na základě neplnění zákonných povinností odebrat. Vhodnější termín pro *zrušení oprávnění* by tak snad byl termín *odebrání oprávnění*. Nutno pouze dodat, že zrušením oprávnění k výkonu zvláštních práv samotná církev nezaniká.

Církev však končí svou existenci v případě *zrušení její registrace a jejího zániku*. Povšimněme si, že zákon skutečně hovoří o zrušení registrace a ne zrušení církve a následně zániku samotné církve. O zrušení registrace se vede správní řízení, které zahajuje ministerstvo *na základě žádosti* či z dalších zákonem stanovených důvodů ex officio. Formulace zákona, která uvádí, že *ministerstvo zahájí řízení na základě žádosti církve*, degraduje onu žádost na pouhý podnět církve. V opačném případě by totiž muselo být řízení *zahájeno podáním žádosti či na žádost*. Nicméně, stěžít si lze představit situaci, kdy by ministerstvo odmítlo zrušit registraci církve, i kdyby ona o to ministerstvo *požádala*. Z uvedeného a z povahy církve jako soukromoprávní entity považují řízení o zrušení registrace církve zahajované na žádost za zahájené skutečně již dojitím takové žádosti místně a věcně příslušnému orgánu, tedy ministerstvu.

Zákon kromě řízení na žádost zná tři důvody, kdy ministerstvo zahájí řízení ex officio, a to

1. dojde-li ke zrušení konkursu,

2. nebyl-li po dobu delší dvou let ustaven statutární orgán církve,²⁴¹
3. církev vyvíjí činnost v rozporu s právním řádem a
4. nedoplní-li církev registrovaná podle zákona 308 do 7. 1. 2003 údaje potřebné k její registraci.

V prvním případě nebude dokazování prováděné v rámci správního řízení nijak zásadní, jelikož samotným podkladem pro zahájení řízení, ale i pro rozhodnutí, bude rozhodnutí soudu o zrušení konkurzu. Stejně strohé dokazování pak bude probíhat ve druhém případě, kdy ministerstvo pouze zjistí, zda církev dva roky po její registraci má či nemá statutární orgán a na základě toho rozhodne. Třetí důvod je důvod opět velice široký, avšak dokonce širší než kterýkoliv z důvodů pro odebrání oprávnění k výkonu zvláštních práv. Uvedená formulace je dle mého natolik obecná, že by bylo možno pochybovat o její ústavnosti. Opět by totiž bylo možné dovodit, že důvodem pro zrušení registrace církve by mohlo být jakékoliv, a to v tomto případě i zcela nepodstatné porušení právního řádu, které by mohlo být zcela jednorázové. Zákon totiž nevyžaduje ani opakované, ani závažné porušování.²⁴² Nicméně, jak shora uvedeno, ministerstvo by se mělo v probíhajícím řízení řídit zásadou proporcionality, a to o to více, že se jedná o samotnou existenci církve jako takové, ne pouze o omezení určité její činnosti. Na přiměřenost postupu, který by mělo ministerstvo v případě zrušení registrace církve použít, je možné aplikovat závěry z již výše citovaného rozhodnutí NSS k rozpuštění sdružení, a to: „Důvody pro ospravedlnění zásahu do svobody sdružovací musí být relevantní a dostatečné. Nezbytnost zásahu pak vyžaduje, aby odpovídal naléhavé společenské potřebě a byl přiměřený sledovaným legitimním zájmům, tj. zájmům uvedeným v čl. 11 odst. 2 Úmluvy a v čl. 20 odst. 3 Listiny. Při posuzování přiměřenosti zásahu je třeba posoudit povahu a tvrdost uložených opatření. Zákaz²⁴³ sdružení by měl být krajním opatřením, ale orgány veřejné moci s ním nemusí čekat až do chvíle, kdy sdružení začne podnikat konkrétní kroky neslučitelné s demokratickými principy.“²⁴⁴ Také ESLP ve svém rozhodnutí *Moskevští Svědkové Jehovovi proti Rusku*²⁴⁵ vyjádřil, že sdružování v církvích je

²⁴¹ Tzv. důvod nečinnosti církve není v právním řádu žádnou novinkou. Již zákon č. 68/1874 ř. z. požadoval k uznání církve zřízení a trvání alespoň jedné náboženské obce.

²⁴² Novela církz předkládaná vládě v roce 2009 počítala také s upřesněním důvodů pro zrušení registrace církve, nicméně nikdy nebyla přijata.

²⁴³ Na tomto místě není užito vhodného termínu, jelikož o zákazu primárně mluvíme u aktu majícím účinky pro futuro. V případě rozpuštění se ale jedná o „zákaz“ již činného a existujícího sdružení.

²⁴⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 7 As 29/2008.

²⁴⁵ Rozhodnutí ESLP ze dne 10. 6. 2010, stížnost č. 302/02. K rozsudku více viz např.: GLENDENNING, Dymrna. *Religion, education and the law*. Dublin: Tottel, 2008. s. 116 – 121.

právem chráněným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, proto pokud se rozhodnutí o rozpuštění týká samotné církve, tak se dotkne také jejích jednotlivých členů. Takové rozpuštění je pak ospravedlnitelné pouze tehdy, pokud jsou důvody pro něj stanoveny zákonem a je nutné v demokratické společnosti k ochraně legitimních cílů.

Tato formulační odlišnost však není jediným rozdílem mezi řízením o odebrání oprávnění k výkonu zvláštních práv a řízení o zrušení registrace církve. Ministerstvo má totiž v zákoně stanovenou povinnost vyzvat církve k upuštění od protiprávní činnosti, či k ustavení statutárního orgánu a stanovit jí k tomu přiměřenou lhůtu. Avšak nedochází zde k přerušení řízení, ale výzva je ministerstvem podávána *ještě před* samotným zahájením řízení. Taková konstrukce je stěží reálně naplnitelná v případě, kdy ministerstvo zatím nemá prokázáno, zda církve skutečně protiprávní činnost vykonává, příp. jakou vlastně protiprávní činnost vykonává a zda skutečně svoje orgány neustavila. Je pak namístě otázka, k čemu ministerstvo před samotným zahájením řízení církve vyzývá?

Upustí-li církve od protiprávní činnosti, řízení vůbec zahájeno nebude. Naopak, pokud od protiprávní činnosti církve upustí v případě řízení o odnětí oprávnění k výkonu zvláštních práv, ministerstvo řízení zastaví. Ke stejnému procesnímu úkonu dojde v případě, že ministerstvo zjistí, že církve svůj statutární orgán ustavila. Má však skutečně ministerstvo oprávnění zamítnout žádost církve na zrušení její registrace? Zákon totiž neříká, že ministerstvo na žádost registraci církve zruší. Uvedené mne dovádí k výkladu, že církve nemá nárok na to, aby její registrace byla zrušena v případě, že se tak sama rozhodne. Taková situace nahrává spekulacím o veřejnoprávní povaze církví, avšak já ji za záměr zákonodárce zdaleka nepovažuji.

Proti rozhodnutím v tomto správním řízení je možné podat rozklad a následně také správní žalobu proti rozhodnutí. Praktické zkušenosti s popisovanou situací zatím nenastaly, jelikož dosud v ČR nedošlo ke zrušení církve. I J. Kříž²⁴⁶ odkazuje právě v této souvislosti na problematičnost nálezu 6/02, ve kterém ÚS naznačil pochybnost o možnosti skutečného zrušení církve ministerstvem, tedy státní mocí. ÚS v něm totiž opřel existenci církví o jiné důvody než uznání státní mocí. Takový názor by však znamenal, že *právní* existence církví nezávisí na *právním řádu*, ale vyvěrá přímo z norem oné církve. Tento názor jsem však již výše odmítla.

²⁴⁶ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 276.

Užití posledního důvodu pro zrušení registrace bylo časově omezeno a v praxi použito nebylo, jelikož všechny církve potřebné údaje ve lhůtě dodaly.

Církev, jejíž registrace byla zrušena, pak zaniká výmazem z rejstříku. Výmaz se provede buď do pěti dnů od oznámení skončení likvidace (v případě, že mezi zrušením registrace a zánikem proběhla likvidace církve) či k okamžiku právní moci rozhodnutí o registraci (pokud k likvidaci nedošlo). O procesu výmazu však zákon nic nestanoví. J. Kříž k tomu uvádí, že z důvodu konstitutivnosti výmazu je nutné, aby tento výmaz ministerstvo provedlo rozhodnutím (a taková je také praxe ministerstva).²⁴⁷ S takovým výkladem však nelze souhlasit a takový výklad by byl zbytečným formalizováním méně formálního procesu. Uvedené lze dovozovat také z důvodové zprávy k církZ, která u § 22 (zrušení registrace církve) počítá s možností soudního přezkumu takového rozhodnutí, při komentáři k § 25 (zánik církve) však uvádí pouze, že se stanovují „termíny zániku církve a náboženské společnosti nebo svazu církví a náboženských společností a zápisu těchto věcí do příslušných rejstříků.“ Uvedená strohá věta by mohla napovídat, že úmyslem zákonodárce bylo skutečně ve druhé fázi konce existence církve pouze neformální vyřazení církve z evidence vedené ministerstvem, tedy z Rejstříku. Situaci však komplikuje nová věta vložená do ustanovení o zániku církve, která v návaznosti na zakotvení trestní odpovědnosti právnických osob požaduje, ale ministerstvo před provedením výmazu *zkoumalo*, zda jeho provedení nebrání probíhající trestní stíhání proti církvi nebo výkon trestu. Má-li uvedené skutečnosti ministerstvo zkoumat, předpokládá se, že tyto skutečnosti zjistí nahlédnutím do trestního rejstříku, čiv případě trestního stíhání zjišťováním této informace z centrální evidence vedené Policií ČR. Takové zjišťování pravděpodobně předpokládá nutnost zahájení řízení, nicméně je otázkou, zda výsledkem takového řízení musí být správní akt. Mám za to, že nemusí.

Samotné řízení o zrušení registrace zcela odpovídá řízení o registraci, jak bylo popsáno výše, ve své podstatě řízení o povolení vzniku církve. I když se zákonodárce zřejmě úmyslně vyhnul termínu *zrušení církve*, které by zcela jasně popisovalo podstatu analyzovaného procesu, jeho skutečná povaha však zůstala stejná. Jedná se totiž o zrušení povolení, tedy odebrání povolení k existenci církve jako právnické osoby. Děje se tak správním aktem, rozhodnutím ministerstva, které má pro církev zcela jasné konstitutivní účinky. Právě právní

²⁴⁷ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 275 a s. 289.

mocí tohoto rozhodnutí totiž přestává církev existovat, jelikož samotný výmaz, který má být správně prováděn pouze faktickým úkonem, se děje k okamžiku právní moci rozhodnutí o zrušení registrace. Navíc, jelikož je ono rozhodnutí vydáváno ve správním řízení, církev se má možnost bránit proti tomuto rozhodnutí prostředky správního řádu a soudního řádu správního, jak uvedeno výše. Dle mého tak praxe ministerstva, které vydává fakticky dvě rozhodnutí, jedno o zrušení registrace, druhé o zániku církve, nemá jednak oporu v zákoně a jednak je zcela neúčelná.

5.1 Církevní samospráva či autonomie?

Pojmy samospráva a autonomie jsou v různých souvislostech a různými autory používány v různých významech, proto bude na následujících řádcích vhodné s těmito přístupy čtenáře seznámit. Následně bude nutné přiklonit se k některému z dále uvedených přístupů tak, aby bylo možné zodpovědět otázku, zda jsou církve samosprávné, či autonomní subjekty a co tyto charakteristiky znamenají, případně jak se projevují v samotném fungování církví. V souvislosti s takovou charakteristikou bude možné učinit úsudek o veřejnoprávní či soukromoprávní povaze církví, jako případné části veřejné správy. Pravdou však je, že už A. Hobza ve své práci z roku 1910 upozornil na to, že je tolik názorů na samosprávu, kolik odborníků se jí zabývalo, stejně tak je názorů na to, kdo je veřejnoprávním subjektem a kdo není.²⁴⁸

Při vymezení pojmu samospráva²⁴⁹ se někdy setkáme s jejím označením jako polopřímé, či dělené demokracie. Taková charakteristika vychází ze samotné podstaty samosprávy, kdy určitá skupina obyvatelstva rozhoduje sama ve své autonomní organizaci a nikoliv prostřednictvím státních orgánů. Jak bude dále uvedeno, toto pojetí samosprávy je pojetí politické. Vzhledem k uvedenému K. Klíma rozeznává tyto formy samosprávy:

1. územní,
2. profesní,
3. asociační, která je charakteristická pro občanská sdružení,
4. politická, související se soutěží politických stran a hnutí a
5. *religiózní*.

²⁴⁸ HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910. s. 21.

²⁴⁹ K pojmu samospráva viz také například MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. Praha/Brno: Orbis, 1932. 184 s.

Kromě toho však K. Klíma dělí samosprávu podle podílu na uplatňování veřejné moci na samosprávu veřejnoprávní, která uskutečňuje některé funkce veřejné moci a samosprávu soukromoprávní, která se zajímá pouze o své vnitřní problémy a cíle. Subjekty disponující veřejnoprávní samosprávou lze charakterizovat jako decentralizované instituce veřejné moci. Na druhou stranu, stát může svěřit výkon některých veřejnoprávních funkcí i subjektům soukromoprávní samosprávy. Takové svěřením se však typicky děje zákonem či jiným veřejnoprávním úkonem státu. Úkolem státu je jednak dozírat na to, aby činnosti samosprávy nepřesáhly jí vymezené meze, na druhou stranu však má samospráva garanci, že stát nebude zasahovat do jí vymezené vnitřní sféry, tedy autonomie.²⁵⁰

O „náboženské samosprávě“ se vyjadřuje také T. Pezl.²⁵¹ Nutno však uvést, že T. Pezl touto samosprávou míní situaci, „že si církev řídí svůj vnitřní život zcela nezávisle na státu.“²⁵² Svou myšlenku dále rozšiřuje tvrzením, že uvedená samostatnost církví úzce souvisí s nutností oddělení církve od státu²⁵³, z čehož však také nelze usuzovat na povahu T. Pezlem konstruované církevní samosprávy. Nicméně na jiném místě hodnotí zvláštní práva přiznávaná církvím registrovaným dle církevního zákona jako „oprávnění veřejnoprávního charakteru, kterými je posíleno postavení církví jako veřejnoprávní samosprávy (v textu zvýrazněné tučně – pozn. autora) oddělené co do správy své činnosti od státu.“²⁵⁴ T. Pezl také, stejně jako K. Klíma, vychází z politického pojetí samosprávy.

I druhý ze dvou komentářů k Listině uvádí pojem „církevní autonomie“²⁵⁵ a míní, že „se projevuje ve volnosti církví a náboženských společností při rozhodování ve svých záležitostech při plnění svého poslání, zejména v otázkách věrouky, organizace, hospodaření, praktického zaměření a personálního výběru.“²⁵⁶

Tradiční rozdíl mezi samosprávou jako právním pojmem a politickým pojmem ozřejmil již J. Hoetzel.²⁵⁷ V dalším textu proto bude samospráva chápána jako pojem právní, tedy

²⁵⁰ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Aspi, 2003. s. 64 – 65, 122.

²⁵¹ PEZL, Tomáš. Čl. 16. In Klíma, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1088.

²⁵² PEZL, Tomáš. Čl. 16. In Klíma, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1088.

²⁵³ PEZL, Tomáš. Čl. 16. In Klíma, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1088.

²⁵⁴ PEZL, Tomáš. Čl. 16..., s. 1089.

²⁵⁵ JÄGER, Petr. Tamtéž, s. 394 an.

²⁵⁶ JÄGER, Petr. Tamtéž s. 394.

²⁵⁷ HOETZEL, Jiří. Samospráva. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 1 an.

situace, kdy spravuje někdo jiný než stát, tedy veřejnoprávní korporace, a tato korporace je také subjektem veřejné správy.²⁵⁸ J. Hoetzel také odlišuje samosprávu a autonomii, nevnímá je jako synonyma, jak tomu činí někteří současní autoři, jak uvedeno dále. Autonomii vnímá pouze jako oprávnění vydávat abstraktní právní normy (obecné právní předpisy).²⁵⁹ Dle jeho pojetí je pak autonomie oprávněním, které přináležejí veřejnoprávním korporacím, nejedná se tedy o pojem zahrnující všechna samosprávná oprávnění.

A. Hobza pak za samosprávné považoval ta společenstva, komory, spolky, útvary, církevní svazy a jiné, která mají svůj obor veřejné působnosti, který spravují samy, tedy svým jménem, ve svém zájmu a svými orgány, na rozdíl od státní správy.²⁶⁰ Samospráva znamená, že nespravuje někdo jiný. I A. Hobza již v roce 1910 upozorňuje na to, že termín samospráva je používán v různých smyslech a také jako synonymum pro autonomii. A. Hobza také usuzoval, že samosprávu mohou vykonávat pouze kolektivní orgány a ne jednotlivci. V případě jednotlivců půjde stále o správu, ale ne samosprávu. Nicméně, i Hobzovo pojetí rozdílu mezi samosprávou a autonomií se shoduje s názorem J. Hoetzela, jak bude uvedeno dále, že autonomie je již konkrétní možnost samosprávného celku stanovit pro vlastní členy závazná pravidla, která nazývá statuty.^{261, 262} Avšak následně dodává, že v době psaní studie byly vnímány termíny samospráva a autonomie jako synonyma.

Další autoři²⁶³ považují autonomii za odloučenost od státu. V případě občanských sdružení (spolku) je tato odloučenost ústavně garantována, stejné lze dovozovat pro církve z čl. 2 odst. 1 Listiny, který uvádí, že „stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.“²⁶⁴ Církve proto musí být od státu oddělené, tedy *autonomní*. Promítnutí zásady autonomie spočívá také v tom, že stát nemá vznik společenství jako právnických osob koncedovat, či povolovat na základě

²⁵⁸ Politický smysl samosprávy na druhé straně chápe samosprávu jako pouhý organizační princip státní správy, takže subjektem veřejné správy je v tomto případě stále stát.

²⁵⁹ Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo...*s. 244. Autonomie se dle V. Sládečka týká především autonomie v oblasti normotvorby. Používali-li bychom autonomie v souvislosti s církvemi, jednalo by se o příliš zužující výklad církevní autonomie pouze na církevní normotvorbu.

²⁶⁰ HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910. s. 18.

²⁶¹ HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě*. Praha: Nákladem vlastním, 1910. s. 35.

²⁶² F. Weyr v tomto smyslu hovoří o *autonomním principu*, kterým rozumí takovou zásadu, kdy určitou normu tvoří ten, koho bude následně zavazovat. Opačnou zásadou je zásada heteronomní. Viz WEYR, František. *Teorie práva*. Praha/Brno: Orbis, 1939. 388 s.

²⁶³ Např. TELEČ, Ivo. *K pojetí...*, s. 9; KLÍMA Karel. *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. s. 248. Ten však dodává, že se v případě církví jedná o „typ veřejnoprávně uznané samosprávy.“ Míří tím nejspíše na režim „registrace“, který je vykonáván veřejnou správou a je veřejnoprávním aktem.

²⁶⁴ K tomu viz např. také nález ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.

správního či soudního uvážení, pouze je může registrovat, či evidovat.²⁶⁵ Autonomie společenství se navíc promítá v tom, že „tyto společnosti nejsou napojeny žádným finančním vztahem“ na určitý veřejný rozpočet.²⁶⁶ Navíc je však nutno dodat, a na to také upozorňuje I. Telec, že samotné pověření soukromoprávní osoby veřejným úkolem z ní samo o sobě nečiní orgán veřejné správy, „pokud není toto pověření spojeno i s delegací mocenské pravomoci činit vrchnostenské úkony vůči veřejnosti.“^{267, 268} I. Telec pak také spojuje s autonomií právo na samosprávu patrně však ve smyslu správy vlastních záležitostí nezávisle na státu.

Základní vymezení autonomie církví obsahuje čl. 16 odst. 2 Listiny, který uvádí: „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.“ Ústavní rovina autonomie církví ve všech státech předurčuje samotný vztah církví a státu. Při úvahách nad autonomií církví tak přemýšlíme nad autonomií církví *na státu*, o jejich *samostatnosti* vůči státu, přemýšlíme o *autonomii institucionální*,²⁶⁹ proto se také často mluví o *samosprávě*. Samospráva zde má význam spravování se nezávisle na státu ve vlastních záležitostech. Shoduje se tedy s politickým pojetím samosprávy.

Ústavní soud vymezil pojem autonomie církví tak, že spočívá 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.²⁷⁰

Všechny výše uvedené charakteristiky je možno rozdělit podle toho, zda samosprávu vnímají v politickém smyslu, či v právním smyslu. V politickém smyslu tak i z judikatury vyplývá, že církve jsou organizacemi, které uvnitř své autonomní oblasti rozhodují o věcech svého zájmu nezávisle na státu. Jak bude dále podrobně rozebráno, stát v záležitostech této autonomie jednak toto rozhodování žádným způsobem nereguluje, z čehož následně vyplývá, že ani neposkytuje ochranu členům církve v uvedených autonomních záležitostech. Tak lze bezesporu hovořit o církevní samosprávě v politickém smyslu. Pak je namístě otázka

²⁶⁵ TELEC, Ivo. *K pojetí...*, s. 9.

²⁶⁶ TELEC, Ivo. *K pojetí...*, s. 8.

²⁶⁷ TELEC, Ivo. *K pojetí...*, s. 10.

²⁶⁸ V takovém případě by bylo vhodnější mluvit o správním orgánu, než o orgánu veřejné správy.

²⁶⁹ Více viz MINNERATH, Roland. Církevní autonomie a náboženská svoboda. *Revue církevního práva*, 1999, č. 3, s. 217 – 230.

²⁷⁰ Nález ÚS, ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02.

právní, a to zda stát propůjčuje výkon některých veřejných úkolů církvím jako samosprávě veřejné či jako organizacím samosprávy soukromé.

Církev nemohou být samosprávné v tom smyslu, v jakém jsou samosprávné územní samosprávné celky či komory, jelikož jim stát nepropůjčil mocenské oprávnění, které by mohly vykonávat dovnitř své organizace pro plnění státních úkolů. Právě tím, že jsou církve oddělené od státu, nemůže mít jejich působení uvnitř své organizace státně mocenský charakter.

V některých evropských státech (například Německo či částečně také Rakousko²⁷¹) jsou církve považovány za veřejnoprávní korporace a jako takové jsou i označovány v právních předpisech. V české republice byly církve veřejnoprávními korporacemi pouze v období tzv. první republiky. J. Matějka považuje církve za veřejnoprávní korporace s tím, že takový charakter ale nemá církev katolická vzhledem k její mezinárodní povaze přesahující hranice státu, kdy svou moc tato církev neodvozuje z moci státní. J. Matějka ji tak považuje za zvláštní veřejnoprávní svaz.²⁷² O soukromoprávní či veřejnoprávní povaze církví se v ČR ale i na Slovensku, kde je situace velmi podobná, vedou dlouhé spory. Veřejnoprávní povaha církví není v žádném právním předpise přímo stanovena, jak je tomu například u územně samosprávných celků, které jsou považovány za veřejnoprávní korporace. Nejpodrobnější analýzu uvedeného provedl K. Beran ve své publikaci *Právní osoby veřejného práva*²⁷³. Ani jemu se však nepodařilo dojít k jednoznačnému závěru a církve označil za subjekty *sui generis*, což však výše uvedený spor nijak neřeší. Situace v odborné literatuře na Slovensku a v České republice a navíc u odborníků z různých právních odvětví se trochu liší. Pro obhajobu veřejnoprávní povahy církví plédují zejména odborníci na právní historii, jako např. J. R. Tretera, I. A. Hrdina či Z. Horák (v České republice) a např. V. Vladár či M. Čeplíková (na Slovensku). Odborníci zabývající se spíše pozitivněprávními obory se pak kloní k názoru o soukromoprávní povaze církví. Na Slovensku jde například o R. Gyuriho, v České republice pak o J. Kříže či I. Telce. Lze snad usuzovat, že uvedené dvě skupiny odborníků ke svým závěrům docházejí na základě metody, kterou k výkladu používají: první skupina výkladem historickým, druhá skupina výkladem aktuálně platných právních norem.

²⁷¹ Více viz ROBBERS, Gerhard (ed.) *Stát a církve v zemích EU*. Praha: Academia, 2001. 367 s.

²⁷² MATĚJKA, Jan. Korporace veřejnoprávní. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 377.

²⁷³ BERAN, Karel. *Právní osoby veřejného práva*. Linde: Praha, 2006. 191 s.

Jak lze z mnou předkládané práce usuzovat, některé konstrukce zákonodárce přivádějí bystrého čtenáře k závěru o určitém veřejnoprávním charakteru církví, resp. o určitých charakteristikách církve, které obyčejně vídáme u veřejnoprávních korporací. Z takto jednotlivě stanovených charakteristik avšak mnohdy také stanovených náhodně, dle mého nelze usuzovat jednoznačně na veřejnoprávní povahu církví. Nicméně, na dalších řádcích bude provedena podrobnější analýza jednotlivých znaků veřejnoprávní korporace a bude srovnána jednak s vlastnostmi církve, její povahou, ale také celkovým smyslem právní úpravy týkající se existence církví v právním řádu a v právním státě.

Nad soukromoprávní či veřejnoprávní povahou církví se již několik desetiletí vedou diskuse.²⁷⁴ Jelikož se tato problematika úzce dotýká samotného vymezení hranice mezi právem soukromým a veřejným, je na místě použít určitého zobecnění a zjednodušení a povahu církví zkoumat pouze do té míry, jaké právní důsledky jsou s oběma formami spjaty. Předmětem dalšího pojednání tak bude zhodnocení povahy církví dle kritérií charakterizujících veřejnoprávní korporace, vydefinovaných některými autory zabývajícími se jak správním právem (V. Sládeček, D. Hendrych či K. Beran) tak právem ústavním či obecnou teorií státu a práva (K. Klíma či J. Boguszak), tak Ústavním soudem ČR. Rozhodnout o soukromoprávnosti či veřejnoprávnosti určité korporace totiž nelze pouze na základě jednoho znaku, ale musí být zhodnocena celková pozice této korporace v právním řádu.²⁷⁵

J. Hoffmann²⁷⁶ považoval církevní samosprávu za jednu z pěti skupin zájmové samosprávy. Domnívám se však, že takto činil konstatováním, že státem uznané církve jsou veřejnoprávní osoby pouze proto, že jejich uznání a mnohé činnosti byly upraveny veřejnoprávními předpisy. Pro posouzení veřejnoprávní či soukromoprávní povahy osoby tak využíval *povahy právního předpisu*, který činnost a vznik dané osoby upravuje.

T. Pezl z veřejnoprávního charakteru některých zvláštních práv církví dovozuje jejich veřejnoprávní povahu. Takový pohled je však zužováním pojmu veřejnoprávní korporace, když z právního řádu je známo mnoho situací, kdy stát svěřuje výkon některých veřejných

²⁷⁴ Např. Jan Matějka u hesla „Korporace veřejnoprávní“ ve Slovníku veřejného práva československého uvádí, že „o názoru na podstatu veřejnoprávní korporace a jejím rozdílu od soukromoprávní korporace nebylo docíleno dosud jednoty.“ s. 371. K povaze církví viz vydařenou publikaci BERAN, Karel. *Právní osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006. 191 s. Či také BERAN, Karel. Veřejnoprávní či soukromoprávní postavení církví v historické retrospektivě. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (eds.). *Pocta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. s. 167 – 194.

²⁷⁵ Srov. MATĚJKA, Jan. *Korporace veřejnoprávní...*, s. 373.

²⁷⁶ HOFFMANN, Josef. Zájmová samospráva. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 162 – 167.

úkolů zásadně soukromoprávním subjektům. Tak se tomu děje tehdy, „kdy si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů. V takovém případě jejich činnost není soukromou, nýbrž veřejnou správou, neboť je vykonávána ve veřejném zájmu a při jejím provádění se tyto subjekty řídí příslušnými veřejnoprávními podmínkami.“²⁷⁷ Proto charakterizovat subjekt *podle povahy vykonávaných úkolů* je zjednodušující.

I. Telec uvádí, v čem je nutno odlišovat soukromoprávní a veřejnoprávní právnické osoby, a to je *právní důvod* založení a zrušení. Účel založení či činnosti totiž může být u obou typů právnických osob stejný.²⁷⁸ I. Telec tedy mezi osobami rozlišuje podle toho, zda jsou založeny zákonem či jiným aktem veřejné moci, či soukromoprávním úkonem, kterým je smlouva.

V minulosti totiž bylo rozlišováno mezi osobami veřejného a soukromého práva na základě povahy vykonávané činnosti, proto byly i církve považovány za osoby veřejného práva.²⁷⁹ Proto I. Telec navrhuje rozlišovat právnické osoby ne na veřejné či soukromé, ale na veřejně účelné a soukromě účelné, kdy veřejně účelné by pak byly i církve, jelikož mnohé jejich činnosti jsou zaměřeny na blaho společnosti. Pak veřejně účelné (prospěšné) mohou být i právnické osoby, které jsou založeny soukromoprávním úkonem, tedy osoby soukromého práva, s kteroužto konstrukcí počítá také NOZ, jak uvedeno výše.

K tomu, abychom určitou osobu mohli charakterizovat jako veřejnoprávní, musí být v první řadě schopna být předmětem práv a povinností, musí právně existovat, musí tedy mít právní subjektivitu. Tato právní subjektivita ji primárně charakterizuje jako osobu práva soukromého. K tomu, aby mohla být chápána osobou veřejného práva, musí k jejímu soukromoprávnímu charakteru „přistoupiti ještě určité plus, jež ji právě od jiných subjektů odlišuje.“²⁸⁰

Soukromoprávní charakter církví tkví v nemožnosti státu nařizovat osobám, aby do určité církve vstoupily a také svobodná možnost (ve smyslu nezávislá na státním souhlasu) z těchto církví vystoupit. Dle V. Šimíčka veřejnoprávní korporace „nepředstavují realizaci základního práva se sdružovat, tzn. nejsou zakládány v důsledku projevu soukromé vůle,

²⁷⁷ PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon: správní právo. Termín Soukromá správa*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 454.

²⁷⁸ TELEC, Ivo. *Spolkové právo...*, s. 11.

²⁷⁹ TELEC, Ivo. *Spolkové právo...*, s. 11.

²⁸⁰ MATĚJKA Jan. *Korporace veřejnoprávní...*, s. 371.

nýbrž vznikají veřejnoprávním aktem – zákonem. Ani jejich primárním smyslem není umožnění svobody projevu názorů, ale decentralizace výkonu státní moci, kdy tyto korporace „odlehčují“ státu od plnění funkcí, které by za jiných okolností musel zřejmě plnit sám. Proto se na veřejnoprávní korporace nevztahují záruky a pravidla plynoucí z obecného práva sdružovacího a jsou vyňaty s působností čl. 20 Listiny (...)“²⁸¹ Znak veřejnoprávní korporace dovodil také Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06. Dle ÚS jsou jimi: zřízení, povinné členství, plnění veřejnoprávních úkolů k ochraně veřejnosti, normotvorná pravomoc, personální a disciplinární pravomoc. Veřejnoprávní korporace dle rozhodovací praxe ESLP není sdružením vzniklým realizací svobody sdružování a proto nepožívá ochrany jako výraz základního práva. Taková korporace je zřízena zákonem, může v ní být zákonem stanoveno povinné členství, plní veřejnoprávní úkoly, uvnitř své organizace vytváří vnitřní normy, jejichž přezkum soudem je možný v případě, kdy jimi bylo v souvislosti s rozhodováním orgánů veřejnoprávní korporace zasaženo do postavení člena korporace a mocenské působení korporace na své členy je nejlépe seznatelné v kárné pravomoci korporace. Uvedený nálezn také odkazuje na vymezení veřejnoprávní korporace v literatuře²⁸², která uvádí tyto znaky veřejnoprávní korporace: je zřizována zákonem, je pověřována výkonem veřejné moci vůči určité skupině obyvatel, má právní subjektivitu, má personální základ (zvláštní důvod členství), je hospodářsky a rozpočtově na státu nezávislá, nese odpovědnost za své jednání, jedná nejen ve svém zájmu, nýbrž i zájmu veřejném, stát nad ní a její činností vykonává dozor, lze se bránit proti jejím autoritativním rozhodnutím před soudy.

Jak bude dále uvedeno, mnozí autoři se uchylují k charakteristice církví jako osob *sui generis*, a to z jednoho prostého důvodu. Církev totiž mnohdy nesplňuje všechna kritéria stanovená odborníky pro veřejnoprávní korporaci. Například I. Telec považuje církev za právnické osoby veřejného práva, i když *s určitou rezervou*, když tvrdí, že z hlediska založení, vnitřních poměrů a zrušení nejsou církev právnickými osobami soukromého práva. Veřejnoprávní prvky však spatřuje ve specifickém způsobu jejich vzniku a jejich podřízení zvláštnímu veřejnoprávnímu regulativnímu režimu.²⁸³

²⁸¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Tamtéž. s. 477 – 478.

²⁸² FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1. Díl – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2003, s. 500-501.

²⁸³ TELEC, Ivo. *Spolkové právo...*, s. 3.

V. Sládeček²⁸⁴ definuje veřejnoprávní korporaci za pomoci definice D. Hendrycha²⁸⁵, již dále rozvíjí. Podle něj je veřejnoprávní korporace zvláštním druhem korporace, která plní úkoly veřejného charakteru nebo veřejného zájmu. Korporaci pak chápe jako obecnější pojem představující společenství osob sdružených za určitým účelem, jde o samostatný právní subjekt nesoucí práva a povinnosti. Korporace je pak konkrétní formou právnické osoby, jak ji zná soukromé právo. V. Sládeček vymezuje základní znaky veřejnoprávní korporace takto:

1. členský princip,
2. právní subjektivita,
3. zřízení vrchnostenským aktem,
4. svěření rozhodovací (samosprávné) pravomoci a
5. poskytnutí určité míry autonomie a nezávislosti na státní správě.

Z definic dalších autorů je však možné doplnit:

6. plnění úkolů veřejného charakteru (zájmu),
7. existence vlastních samosprávných orgánů,
8. autonomní normotvorba.

R. Gyuri však upozorňuje na to, že shoda na jednotlivých znacích veřejnoprávních korporací nepanuje a není samozřejmě sám. Nicméně také doplňuje, že není shoda ani na tom, které ze znaků jsou obligatorní, zda jejich splnění musí být kumulativní, či zda stačí, aby subjekt splňoval pouze několik znaků a bude považován za subjekt veřejnoprávní.²⁸⁶

Církev je podle církevního zákona sdružením osob, které se sdružily za určitým cílem. Tato premisa představuje členský princip. Členství v církvích je nepovinné, jak výše uvedeno, každý se může svobodně rozhodnout, zda do církve vstoupí, či nikoliv, dokonce k tomu, aby osoba vyznávala určitou víru, nemusí být přímo členem církve, která tuto víru hlásá. Nicméně, vykonávat kupříkladu funkci duchovního může pouze člen dané církve. Církev nadto vedou záznamy o svých členech, které navíc potřebují pro své uznání jako právnické osoby v procesu registrace. V minulosti například římskokatolická církev vedla církevní matriky. Podmínka členského principu je tak splněna, avšak toto členství není povinné.

²⁸⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2004, s. 198.

²⁸⁵ HENDRYCH, Dušan. *Právnické osoby veřejného práva. Správní právo*, 1996, č. 1. s. 1 – 15.

²⁸⁶ GYURI, Róbert. Verejnoprávna subjektivita cirkví a náboženských spoločnosti na Slovensku. *Revue církevního práva*, 2013, č. 1. s. 37 – 39.

Osoba se pro členství rozhodne zcela svobodně, protože, jak výše naznačeno, členství v církvi není ani nutností pro výkon individuální náboženské svobody. Navíc členem se osoba nestává ani jiným aktem, nezávislým na její vůli, jako je tomu například v případě občana obce zákonem. Členský princip proto u církví předznamenává pouze to, že se jedná o korporace, tedy právnické osoby tvořené osobním substrátem. I. Telec²⁸⁷ vystihuje velmi trefně samotnou povahu členství ve veřejnoprávní korporaci takto: „jedná se o výkon veřejných subjektivních práv včetně úpravy veřejnoprávního stavu určité osoby“, tedy člena této korporace. Člen církve nemá vůči státu žádná veřejná subjektivní práva vyplývající z jeho členství v církvi, stejně tak jeho stav není nijak veřejnoprávní. Chápali-li bychom tedy členský princip jako veřejnoprávní, tak církve takovou charakteristiku nespĺňují. Již první z kritérií pro veřejnoprávní povahu proto církev nespĺňuje.

Po registraci církve ta získává status právnické osoby, tedy i právní osobnost. Registrace, tak jak je chápána církevním zákonem, je aktem vrchnostenským, jednostranným a autoritativním. Dle Listiny církev vzniká dobrovolným sdružováním fyzických osob, tedy důraz na dobrovolnost ve vytvoření sdružení je u církví zřetelný. Jak upozorňuje V. Šimíček, právě ona dobrovolnost ve sdružování je charakteristikou soukromoprávní, kde hraje prim autonomie vůle sdružujících se osob. Vznik církve je tedy dvoufázový, kdy nejdříve je církve „založena“ soukromoprávním aktem sdružení se do společenství bez právní subjektivity, následně však je nutný vrchnostenský akt státu k tomu, aby toto společenství mohlo disponovat právní osobností. V procesu uznání církve za právnickou osobu se však objevuje více restrikce a státního zásahu, než by bylo u soukromoprávní osoby nutné. Jak totiž z výše uvedené analýzy vyplývá, stát ingeruje do vzniku církví správním aktem, jak bylo řečeno vrchnostenským, jednostranným a autoritativním. Dokonce lze říci, že také aktem konstitutivním, který provádí orgán veřejné správy. Kontrola nad vznikem církví jako právnických osob se tak zdá větší, než je tomu u osob soukromého práva. Tato zvýšená kontrola jistě souvisí se samotným postavením církví ve společnosti. Nicméně, s ohledem na stále větší posun v koexistenci církví a státu směrem k odluce, což bylo nedávno stvrzeno také přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, který nabyl účinnosti dne 1. 1.

²⁸⁷ TELEC, Ivo. Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, č. 22, s. 765.

2013, tato restrikce ztrácí smysl a nutí odborníky zamýšlet se nad určitými veřejnoprávními prvky církví.²⁸⁸

Nelze však konstatovat, že by církev vznikala zákonem či na základě zákona jiným aktem, *kterým by stát projevil vůli nezávisle na čemkoliv vytvořit subjekt, který zde dosud nebyl.* Samotné uznání církve se totiž děje rozhodnutím státu, ale z vůle onoho uznávaného subjektu, ne z vůle státu.²⁸⁹ Podmínka třetí tak není splněna, podmínka druhá však ano.

Samosprávnost rozhodování církve lze zachytit již v její zákonné definici, a to ve formulaci „svébytně rozhoduje“. Do samosprávné kompetence církve patří rozhodovat například o vzniku či zániku funkce duchovního, o jehož postavení v rámci veřejné správy bude podrobněji pojednáno v kapitole 5.1.2 této práce. Také církev má nad svými věřícími možnost rozhodovat o vyloučení z církve či přijetí nového člena. Toto rozhodnutí však nelze pokládat za rozhodnutí v oblasti veřejné správy, jak výše uvádí V. Šimíček. Jednalo-li by se o rozhodnutí v oblasti veřejné správy, musel by být umožněn jeho přezkum ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti rozhodnutí. Jelikož však stát neingeruje do zakládání církví jako entit stojících mimo právní řád, ale vkládá se do věci, až se jedná o vznik církve jako právnické osoby, nejedná se u rozhodnutí o nepřijetí za člena o právní akt, nejedná se tak o právech jednotlivce, jinak řečeno, jednotlivec nemá veřejné subjektivní právo na to stát se členem konkrétní církve. Takový akt církve pak z povahy této věci není přezkoumatelný správním soudem ve správním soudnictví a ani soudem soukromoprávním.

I členové církví jakožto osoby, které tvoří institucionalizovanou korporaci, se pokoušeli o ochranu svých práv dotčených činností církve. Nicméně, církevní zákon, na rozdíl od zákona sdružovacího, či nového občanského zákoníku, nepočítá s nijakou ochranou člena církve proti rozhodnutím, či jiným aktům církve. Samotná pravomoc soudů přezkoumávat úkony církevních orgánů totiž naráží na autonomii církví. Zásadní otázkou, která byla řešena v soudních sporech v církevních záležitostech, tak muselo být nalezení odpovědi na to, kam až sahá církevní autonomie, resp. do jaké míry a co mohou soudy, jako státní orgány, přezkoumávat z činnosti církví.²⁹⁰ Na tomto místě se omezím pouze na konstatování

²⁸⁸ Někteří autoři docela nedávno tvrdili, že církve jsou „veřejnoprávní osoby“. Viz PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard. *Lexikon: správní právo. Termín Církev*. Ostrava: Sagit, 2002. s. 49.

²⁸⁹ Obdobnou argumentaci viz GYURI, Róbert. *Verejnoprávna subjektivita...*, s. 43.

²⁹⁰ Samotná míra možnosti přezkoumávat činnost církví souvisí s mírou nezávislosti církví na státu, kdy lze vést vidět pravou úměru mezi ingerencí státu do vnitřních věcí církví a nutností poskytovat ochranu členům církve. Čím je tedy ingerence státu do záležitostí církví nižší, tím nižší je i nutnost státu ochraňovat práva členů církví.

základních premis důležitých pro nastavení mantinelů přezkumu činnosti církví, samotná materie sporů bude řešena na dalších místech podle svého obsahu.

První žalobou v církevní věci byla žaloba členů jedné z českých židovských obcí na neplatnost rozhodnutí členského shromáždění obce o složení jejího výkonného orgánu. Spor se dostal až k Ústavnímu soudu, který odmítnutím ústavní stížnosti potvrdil názor soudů všech tří instancí o nedostatku pravomoci soudů k projednání takového návrhu. Stejně tak měly všechny tři soudní instance za to, že nemají pravomoc projednávat žalobu bývalých duchovních Církve československé husitské o neplatnost propuštění ze svazku duchovního a o náhradu platu. Dle Ústavního soudu má však závazek náhrady platu soukromoprávní povahu, proto o něm mohou soudy rozhodovat, přičemž otázku platnosti propuštění z pozice duchovního mají řešit jako předběžnou otázkou, a to v souladu s vnitřními pravidly církve. Nicméně, rozhodování o určení, že služební poměr duchovního stále trvá, považuje Ústavní soud za zásah do autonomie církví, proto soudy o této otázce již rozhodovat nemohou²⁹¹ (i když Nejvyšší soud rozhodoval jinak, jak bude pojednáno dále). Ústavní soud však v tomto případě nebyl zcela pečlivý, když neváhal služební poměr duchovního připodobnit k pracovněprávnímu vztahu, u něhož však vyslovení neplatnosti rozvázání pracovního vztahu a zájem na jeho trvání jsou „dvě strany téže mince“²⁹². Ve sporech týkajících se církevních záležitostí je také první a zásadní otázkou, zda se jedná o občanská práva a závazky dle čl. 6 Úmluvy. Jak sám ESLP judikoval, v případě činnosti církví se o takové vztahy jedná pouze tehdy, pokud mají soukromoprávní charakter. Tento charakter pak dovedl zejména ve věcech majetkových, mezi které zařadil například konkurz, exekuce, nemocenské dávky, restituce či nároky na náhradu škody. Obvodní soud pro Prahu 1 ve svém rozhodnutí o nedostatku soudní pravomoci v případě žaloby na neplatnost rozhodnutí (a konání) shromáždění členů pražské Židovské obce dodává, že i právo na soudní a jinou ochranu je nutno poměřovat na jedné straně se svobodou náboženství církví na straně druhé, kdy dochází k závěru, že ani právo na soudní a jinou ochranu nemůže mít přednost před autonomií církve zakotvené v čl. 16 Listiny.²⁹³

²⁹¹ Nález ÚS ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III.ÚS 136/2000.

²⁹² DAVID, Ludvík. *Na hranicích práva: soudcovské eseje*. Praha: Leges, 2012. s. 110.

²⁹³ Rozhodnutí citováno v DAVID, Ludvík. *Na hranicích...*, s. 112.

Dalším soudním sporem, který měl určit hranici církevní autonomie, byl spor o označení vína za víno mešní.²⁹⁴ Nástroje či jiné obřadní předměty požívají autonomní ochrany, proto NSS rozhodl, že neexistuje právní nárok na získání souhlasu od církve k používání přídatku mešní a takový spor nemůže být podroben soudnímu přezkumu, jelikož se jedná o autonomní rozhodnutí církve. NSS v rozhodnutí také řešil otázku, zda takové rozhodnutí církve je rozhodnutím o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, jelikož v rámci zákona o vinařství a vinohradnictví byla církvi svěřena určitá rozhodovací pravomoc. NSS pak došel k závěru, že o rozhodování o *právech a povinnostech* se nejedná a jde pouze o rozhodování církve v rámci své vlastní autonomie. V rámci ní pak je církev oprávněna stanovovat dle NSS v podstatě jakákoliv kritéria, a to jak pro mešní víno, tak pro subjekty, které obdrží souhlas takto svůj produkt označovat. Jak NSS výslovně uvedl, autonomie také znamená, že státu nepřísluší nutit církev k přijetí určitých kritérií, „jako je právě zákaz diskriminace a libovůle.“ Jak bude v další podkapitole ukázáno, stát však onu autonomii respektuje také proto, že charakteristiku každé církve předem dostatečně prozkoumal k tomu, aby si byl jist, že zásady, které ta či ona církev zastává, jsou slučitelné se základními principy demokratického státu.

Problematikou, která však byla jednoznačně Nejvyšším správním soudem prohlášena za teritorium státní, byla problematika daňová. Zde NSS vyslovil, že „při rozhodování o problematice výdajů podle zákona o daních z příjmů nelze připustit, aby vnitřní předpisy církve měnily či dokonce negovaly všeobecně platné daňové normy.“²⁹⁵

Naplnění bodu 6., 7. a 8. z výše identifikovaných kritérií pro veřejnoprávní korporaci bude analyzováno v následujících podkapitolách. Úvodem však nutno upozornit na to, že i když církve vykonávají veřejné úkoly a mnohé to pokládají za součást svého poslání, primárním účelem založení každé církve je z povahy věci vyznávání stejné víry. Plnění veřejně prospěšných cílů je pak cílem komplementárním k vyznávání víry.²⁹⁶ Veřejnoprávní korporace však byly zřízeny jedině pro výkon veřejných úkolů, tento výkon je proto pro ně na prvním a jediném místě. Lze tak shrnout, že účel vzniku veřejnoprávní korporace je výkon veřejných úkolů, účel soukromoprávních korporací je primárně naplňovat zájem svých členů,

²⁹⁴ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 2 As 54/2007.

²⁹⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. 1 Afs 56/2011.

²⁹⁶ GYURI, Róbert. *Verejnoprávna subjektivita...*, s. 43.

když na druhém místě mohou být tyto korporace pověřeny státem výkonem určitých veřejných úkolů, což je však jejich druhotným účelem.

5.1.1 Autonomní normotvorba

J. Boguszak, J. Čapek a A. Gerloch²⁹⁷ považují za další definiční znak veřejnoprávní korporace pravomoc tvořit tzv. *autonomní normotvorbu*, tedy možnost vydávat autonomní předpisy. „Autonomní právo“ je tvořeno některými vnitřními předpisy, které se ale od ostatních liší tím, že nezavazují ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, ale zavazují určité nepodřízené subjekty, a to na základě soukromoprávní dispoziční autonomie subjektů. Tak mohou být zavazováni členové sdružení, pacienti zdravotnických zařízení, cestující v dopravních prostředcích atd. Takové předpisy však nejsou předpisy právními, ale stále pouze předpisy vnitřními. Tito autoři tak nepovažují autonomní normotvorbu za projev veřejnoprávního oprávnění či statusu osoby, která takové předpisy vydává. Právě naopak.²⁹⁸

J. Boguszak, J. Čapek a A. Gerloch považují církve za veřejnoprávní korporace v širším smyslu, a to tehdy, když má veřejná moc vůči nim být i úzce kompetenčně vymezenou pravomoc. Avšak mohly-li by předpisy církví způsobovat právní důsledky, či na základě nich by mohlo docházet k právním skutečnostem, existovaly by dva právní řády v jednom státě, což je ale v demokratickém právním státě nemožné. Byl-li by vznik církví závislý na jejich vnitřních normách, tyto normy by musely konkurovat právnímu řádu státu. V samostatném svrchovaném laickém státě toto není možné. Dle mého by v úvahu připadala pouze jediná možnost, kdy by mohla církev vznikat na základě své vnitřní normy, a to kdyby stát svými právními normami umožnil církvím vznik jejich osob na základě jejich vlastních norem. Ani všechny tzv. historické církve však neměly vždy povahu osob právnických, i když fungovaly a vyvíjely činnost jako společenství osob.

Autonomie každé právní osoby, a to soukromoprávní, či veřejnoprávní tkví také v tom, že uvedená osoba si může vytvářet vlastní normy vlastními orgány a těmito normami se řídit, samozřejmě za předpokladu, že ony normy neodporují právnímu řádu státu. Proto předpoklad, že každá osoba, která si vytváří vlastní normy, je veřejnoprávní, a contrario, každá osoba, která si vnitřní normy nevytváří, je soukromoprávní, je mylný. Takové vnitřní předpisy totiž ve většině případů představují toliko normy, jimiž se řídí členové oněch entit,

²⁹⁷ BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004. s. 140-141.

²⁹⁸ BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 2. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004. s. 80.

všeobecně závazné proto nejsou. Avšak velmi výjimečně stát přizná vnitřním normám vytvářeným určitými právními osobami povahy norem právních, které jsou pak již všeobecně závazné. Na druhou stranu, pravděpodobně nelze tvrdit, že každá veřejnoprávní právnická osoba vydává právní předpisy, tedy že vydávání právních předpisů je jí imanentní. Tak například profesní komory jako veřejnoprávní korporace vydávají vnitřní předpisy, které však nejsou předpisy právními.

Je-li církev samosprávnou korporací a je jí právním řádem přiznána autonomie²⁹⁹, pak je oprávněná vydávat tzv. statutární předpisy, jimiž upravuje své vlastní záležitosti. Ke statutárním předpisům V. Sládeček uvádí: „(...) statutární předpisy vycházejí z ústavou, či zákonem garantované autonomie, tj. pravomoci upravovat určité otázky. Statutární předpisy nemohou zasahovat do veřejnoprávních vztahů, jejich účinky směřují toliko vůči členům konkrétního samosprávného společenství.“³⁰⁰ Statutární předpisy však nejsou předpisy právními (vyjímajíc obecně závazné vyhlášky obcí), ale pouze vnitřními normami veřejnoprávní korporace. Jedná se o specifickou formu předpisů veřejnoprávní korporace.³⁰¹

Charakterizujeme-li statutární předpisy jako vnitřní normy, je nutné se věnovat také pojmu interní normativní instrukce. Podle nálezu Ústavního soudu je „vydávání instrukcí pouze realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, která stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti. Interními instrukcemi se proto pouze konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.“³⁰² Takové pojetí koresponduje s názorem D. Hendrycha³⁰³, který statutární předpisy nepovažuje vůbec za vnitřní normy. Statutární předpisy a vnitřní normy jsou podle něj zcela odlišné pojmy, které není možné zaměňovat. Vnitřní norma se dle něj váže na vztahy nadřízenosti a podřízenosti.³⁰⁴ Vnitřní normy nepovažuje za právní předpisy. Statutární předpis je pak dle něj výrazem autonomie určitého společenství směřující vůči členům tohoto společenství, které má korporativní charakter. Tito členové však nejsou v podřízeném postavení k samotnému společenství ve smyslu hierarchie. Nicméně tyto

²⁹⁹ Více k autonomii viz výše.

³⁰⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Aspi, 2004. s. 54.

³⁰¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 54

³⁰² Nález ÚS ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94.

³⁰³ HENDRYCH, Dušan. *Autonomní normotvorba v českém správním právu*, In MUSIL, Jan, VANDUCHOVÁ, Marie (eds.) *Pocta prof. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1997. s. 14.

³⁰⁴ Shodně nález ÚS ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94; ŠRÁMEK, Aleš a kol. *Tvorba právních norem ve veřejné správě*. Praha: Právnická fakulta UK, 1995. s. 17 – 22.

předpisy nesplňují (až na některé, které jsou vydávané územně samosprávnými celky) formu stanovenou státem pro právní předpis, proto nejde o právní předpisy, tedy i o případné prameny správního práva.³⁰⁵

Aby samosprávná korporace mohla vydat statutární předpis, musí být splněno několik podmínek:

1. pravomoc k vydání statutárního předpisu je založená státní delegací. Pro vydání statutárního předpisu není vyžadováno speciální zákonné zmocnění;
2. propůjčením pravomoci k statutární normotvorbě se přenáší na korporaci veřejného práva nebo na jinou právnickou osobu kompetence tvořit právní předpisy;
3. omezení jsou následující:
 - a. věcné: dané zákonným určením úkolů,
 - b. personální: dané ohraničením oprávnění na členy korporace;
4. zákonodárce si vyhrazuje učinit sám určitou regulaci.

Další důležitou okolností, kterou D. Hendrych uvádí je, že statutární předpisy sice mají zvláštní postavení, ale jejich forma nesplňuje požadavky stanovené pro právní předpis, proto statutární předpisy nejsou, stejně tak, jako vnitřní normy, podle něj předpisy právními, tedy formálními prameny práva.³⁰⁶ Základní vlastností právního předpisu je jeho obecnost, tedy schopnost zavazovat neurčitý počet adresátů normy. Církevní normy však zavazují pouze své členy, tedy věřící.³⁰⁷ Dalším argumentem proti tvrzení, že církevní normy jsou právními předpisy, je vynutitelnost státní mocí. Jelikož je církev autonomní korporací, spravuje svoje záležitosti sama, bez ingerence státu do této činnosti. Vynutitelnost dodržování jejích norem státní mocí je proto nemožná. Stejně závěry dovodily také slovenské soudy, když konstatovaly, že církve jsou u výkonu svých práv nezávislé na státních orgánech, ale musí dodržovat kromě svých norem také normy státní. Přezkoumávání církevních norem však není v kompetenci státních soudů.³⁰⁸ Uvedené závěry nejlépe dokládá judikatura a názory spojené s postavením duchovních církví. V další části se jí tedy budu podrobněji věnovat:

Duchovní církve je ve zvláštním smluvním poměru k církvi, kterýžto poměr je připodobitelný obecnému vztahu pracovnímu, je však upraven církevními předpisy. Ve

³⁰⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 188.

³⁰⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 188. Názor, že církevní normy nejsou právními předpisy zastává také slovenská literatura. Viz např. ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Štát, cirkev a právo na Slovensku: História a súčasnosť*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2005. 190 s.

³⁰⁷ Viz např. ³⁰⁷ BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie ...*, s. 78.

³⁰⁸ Viz nález ÚS SR ze dne 31. 1. 2001, sp. zn. III. ÚS 64/00. Dostupný na <http://jaspi.justice.gov.sk>.

většinou odborné literatury je tento poměr nazýván poměrem služebním. Na úrovni vztahu duchovního k církvi se však nejedná o poměr, který by se řídil kterýmkoliv právním předpisem státu, ale je upraven primárně vnitřními předpisy církve. Vnitřní normy církve zejména stanovují specifické podmínky pro možnost získat postavení duchovního a tyto podmínky se většinou nevztahují pouze na samotný výkon „práce“ duchovním, ale i s ohledem na povahu slova „služba“ se týkají také osobního života duchovního.³⁰⁹ Věcí vnitřních předpisů je také určení, které osoby budou za duchovního považovány a o této skutečnosti musí církve stát informovat v základním dokumentu, který předkládá při registraci.³¹⁰ Vnitřní předpisy církve dokonce v některých případech vylučují použití zákoníku práce či jakéhokoliv jiného právního předpisu státu.

Povahou služebního poměru duchovního se zabýval také Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 7. 7. 2006, sp. zn. 6 Ads 34/2005³¹¹, kdy bylo nutné provést onu charakteristiku „služebního“ poměru duchovního pro posouzení, zda jej lze podřadit ustanovením zákona o veřejném zdravotním pojištění³¹². NSS v tomto rozhodnutí upozornil na to, že služební poměr duchovního církve nelze zaměňovat se stejným termínem, který používá právní řád státu, tedy zejména se služebním poměrem vojáků z povolání, či příslušníků Policie ČR a jinými. Na druhou stranu nelze v případě poměru duchovního mluvit ani o poměru pracovním, i když některé vnitřní předpisy církvi při úpravě poměru duchovních operují se stejnou konstrukcí tohoto poměru, jaká je obsažena v zákoníku práce³¹³. Nicméně, soud postuloval důležitou zásadu, a to, že poměr duchovního k církvi lze posuzovat podle zákona o veřejném zdravotním pojištění tehdy, kdy se církve chová jako zaměstnavatel, byť jej za zaměstnanecký poměr vnitřně neoznačí.³¹⁴

Z uvedeného lze vyvodit další rys autonomie církvi v případě vztahu k duchovním, a to svoboda církve ve stanovení samotného charakteru vztahu ke svým duchovním. Tak církve, která se nebude chovat jako zaměstnavatel, tedy nebude chtít plnit vůči státu povinnosti zaměstnavatele v oblasti sociálního zabezpečení, nebude ani povinna tyto povinnosti plnit.

³⁰⁹ Viz např. KOLÁŘOVÁ, Marie. Služební poměr duchovních církvi a náboženských společností. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 211 an.

³¹⁰ Shodně rozhodnutí NSS ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 5 As 25/2005.

³¹¹ Stejně tak v případě rozhodnutí NSS ze dne 7. 7. 2006, sp. zn. 6 Ads 33/2005.

³¹² Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

³¹³ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁴ Ke srovnání rozhodování ústavních soudů ČR a SR viz PŘIBYL, Stanislav. Vnitrocírkevní autonomie v rozhodování ústavních soudů České republiky a Slovenské republiky o služebním poměru duchovních. *Revue církevního práva*, 2005, č. 1. s. 40 – 55.

Bude pak na samotném duchovním, aby tyto povinnosti plnil, tedy nebude na něj nazíráno, jako by byl zaměstnán. Naproti tomu, církev, která si bude plnit svoje povinnosti zaměstnavatele, bude za něj považována také státem v oblasti sociálního zabezpečení. Tato část autonomie církví tak znamená, že je na církvi, jaký charakter určí svému vztahu k duchovním, tedy zda bude mít tento vztah charakter zaměstnanecký, či ne. Z takové charakteristiky bude pak vyplývat také povinnost vůči státu plnit závazky ze sociálního zabezpečení.

Je však na místě otázka, zda se výše uvedený závěr NSS změní přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi, a to po uplynutí 17 let, ve kterých bude ještě stát přispívat církvím na platy duchovních. NSS totiž při tvorbě výše uvedeného závěru o charakteru vztahu duchovního k jeho církvi vycházel z premisy, že financování, které stát poskytuje církvi, již bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv (mezi něž patřilo také oprávnění být financována státem), zahrnuje také příspěvek na odvody do sociálního zabezpečení. Na druhé straně není možné přehlížet fakt, že autonomií nedisponují pouze církve, jimž bylo přiznáno právo být financovány ze státního rozpočtu. Omezením placení odvodů do sociálního zabezpečení pouze na církve financované státem bychom konstatovali, že církve bez přiznaného výkonu zvláštních práv nemohou vystupovat jako zaměstnavatelé ve vztahu ke svým duchovním, což však jistě nemělo být výsledkem rozhodnutí NSS. Lze tak dovozovat, že přijetím zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi se nemění nic na možnosti církví vystupovat jako zaměstnavatelé vůči svým duchovním a tím pádem plnit povinnosti spojené se sociálním zabezpečením těchto duchovních. Je však věcí autonomie církve, zda bude jako zaměstnavatel vůči svým duchovním ochotna vystupovat.³¹⁵

Postup církví při jmenování a odvolávání duchovních včetně seznamu označování duchovních má povinnost předložit jako součást návrhu na registraci každá církev, která se o registraci uchází. Tyto náležitosti návrhu jsou pak předmětem zkoumání registrujícího ministerstva, kdy stát pro futuro souhlasí s takto nastavenými pravidly a dál již do tohoto procesu zasahovat nebude respektující autonomii církví.

Postavení duchovního však v každé církvi znamená určitý status člena církvi. Proto odvolání z takového postavení nemusí být členem církve vždy vnímáno pozitivně. Ústavní soud a Nejvyšší soud řešily hned od počátku samostatné České republiky několik případů

³¹⁵ Jak správně praví P. Molek: proti propuštění ze služebního poměru jednotlivce na tomto světě soudy neochrání. MOLEK, Pavel. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.s. 88.

duchovních, které měly napříště vymezit onu tenkou hranici mezi autonomií církve a možnostmi soudního přezkumu aktu církve.

Základním soudním sporem, který prošel několika stadii a řešil několik různých problémových otázek, aby dospěl až k ESLP³¹⁶, byl spor duchovních Církve československé husitské s jejími duchovními, manžely Dudovými. Rozhodnutí jednotlivých soudů, zejména Ústavního a Nejvyššího soudu předznamenala budoucí přístup soudní moci ke sporům týkajícím se vztahu duchovních k církvi a nastavila hranici autonomie církve, tedy hranici možnosti přezkumu rozhodnutí církve soudy. Prvním důležitým rozhodnutím v tomto sporu byl náleží Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I. ÚS 211/96, ve kterém Ústavní soud připodobnil služební poměr duchovních církve k pracovněprávnímu poměru, nicméně umožnil soudní přezkum pouze těch aspektů onoho poměru, které mají majetkoprávní povahu³¹⁷ (v daném případě náhrada mzdy), jelikož zde vystupuje do popředí jejich soukromoprávní charakter.³¹⁸ Jako prejudiciální otázku v tomto případě pak může soud posoudit, zda služební poměr trvá, či ne. A to bez zásahu do autonomie církve. Rozhodování o dalším trvání služebního poměru jako meritu věci je však již zásahem do autonomie církve.

V navazující kauze, kdy se manželé dožadovali soudního deklaratorního rozhodnutí o tom, že jejich služební poměr k církvi trvá, měl Nejvyšší soud za to, že k takovému vyslovení mají soudy pravomoc.³¹⁹ Mají totiž možnost zkoumat, zda služební poměr byl ukončen aktem, který je v souladu s vnitřními předpisy církve.³²⁰ I když měl NS za to, že takovým rozhodnutím jedná v souladu s výše uvedeným nálezem ÚS, samotný ÚS byl jiného názoru. Nálezem ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10 rozhodnutí NS zrušil. Konstatoval v něm, že deklaratorně o trvání služebního poměru soudy rozhodovat nemají pravomoc.³²¹

Druhá série rozhodnutí nejvyšších soudů se týkala Židovské obce v Praze a jejích funkcionářů. Zde nejdříve rozhodoval Nejvyšší soud rozhodnutím ze dne 29. 5. 2006, sp. zn.

³¹⁶ Ten o sporu rozhodl dne 30. 1. 2001, stížnost č. 40224/98 tak, že stížnost zamítl z důvodu nevyčerpání všech opravných prostředků podle vnitrostátního práva.

³¹⁷ Nutno však odlišovat majetkové nároky žalobců vůči žalované církvi a majetkovým nárokům žalobců vůči státu vyplývajících z jednání církve. Tak vyslovil Ústavní soud SR, že z autonomie církví vyplývá vyloučení odpovědnosti státu za jednání subjektů církve při uplatňování vnitřních předpisů vůči jejím členům. Viz usnesení ÚS SR ze dne 10. 10. 1995, sp. zn. II. ÚS 128/95.

³¹⁸ Stejně stanovisko vyslovil také slovenský Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 31. 1. 2001, sp. zn. III. ÚS 64/00.

³¹⁹ Toto vyslovil v rozsudku ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1487/2003.

³²⁰ Přitom NS obdobně, jako v uvedeném případě, judikoval například i v rozhodnutí ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 702/2007.

³²¹ Shodně judikoval v usnesení ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III. ÚS 136/2000.

28 Cdo 1271/2006 o určení neplatnosti konání a rozhodnutí schůze členů, na které byli ze svých funkcí odvoláni. NS zde deklaroval, že soudy k rozhodnutí ve věci nemají pravomoc, jelikož jde o vnitřní sféru církve, a to ani tehdy ne, když samotná církev nemá ve své vlastní struktuře orgán soudního typu, který by mohl navrhovaný spor vyřešit. Uvedenému názoru přisvědčil i ÚS, který ústavní stížnost proti tomuto rozhodnutí NS odmítl.³²²

Možnost přezkoumávání trvání služebního poměru duchovního jako prejudiciální otázky, avšak ve správním řízení, bylo řešeno rozhodnutím NSS ze dne 7. 7. 2006, sp. zn. 6 Ads 34/2005, které bylo citováno výše. NSS se ztotožnil se závěrem učiněným soudy již dříve, tedy že trvání služebního poměru lze přezkoumávat pouze jako prejudiciální otázku, jinak řečeno, že si tuto okolnost může i správní orgán posoudit dle vlastního úsudku, nicméně, upozornil na korektní používání správního řádu v případě, kdy soudem bylo zastaveno řízení o určení, že služební poměr trvá a věc byla postoupena orgánu církvi, který o tom má rozhodnout. V takovém případě si totiž správní orgán nemůže úsudek o této otázce učinit sám, ale musí přerušit řízení a vyčkat na rozhodnutí orgánu církve, jemuž byla věc postoupena. Pouze neprobíhalo-li by řízení, jehož předmětem by bylo zodpovězení této otázky, mohl by si správní orgán o otázce utvořit úsudek sám. Správní orgán tak apriori může posuzovat trvání služebního poměru duchovního jako předběžnou otázku v řízení, které vede, avšak musí dbát procesních předpisů.

Co lze z výše uvedeného pro mé další zkoumání vyvodit? Úkony spojené s přijímáním a odvoláváním svých duchovních patří do vnitřní, autonomní sféry církve, i když takto vzniklé vztahy mohou být připodobitelné k pracovněprávnímu vztahu.³²³ Soudy však mají pravomoc rozhodovat o záležitostech týkajících se těchto vztahů pouze v případě, kdy se jedná o majetkoprávní spory, kde se do popředí dostává soukromoprávní charakter těchto vztahů a v rámci takového řízení je možné, aby si soud sám posoudil otázku o platnosti rozvázání takového vztahu. Ve správním řízení, pokud však již bylo rozhodnuto, a to i vnitřním orgánem církve, ve sporu o platnost rozvázání služebního poměru, je správní orgán tímto rozhodnutím vázán a sám si úsudek o věci již netvoří.

Jak z výše uvedeného vyplývá, podmínky pro přijetí do církevních funkcí, tedy i do funkce duchovního, je zcela v gesci samotné církve a stát tyto podmínky aprobejuje pouze v řízení o

³²² Usnesení ÚS ze dne 17. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 611/06. Stejný závěr byl opět přijat rozhodnutím NS ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3049/2006.

³²³ Ústavní soud však neurčil jasně povahu vztahu duchovního k církvi.

registraci církve. Dále se již na ustavování duchovních nijak nepodílí a bylo by to zásahem do autonomie církví.³²⁴

Shoda u všech autorů na povaze statutárních předpisů však nepanuje. Oponentní názor k V. Sládečkovi a D. Hendrychovi totiž zaujímá Z. Koudelka, který tvrdí, že stavovské předpisy charakter právního předpisu mají.³²⁵ Jedná se však o názor menšinový, ne-li osamocený.

Je možné na základě uvedených kritérií považovat církevní předpisy za předpisy statutární? „Právo autonomní normotvorby (...) spočívá v tom, že zákon výslovně připouští, aby určitý subjekt mohl v mezích zákona vydávat předpisy a *jimi přímo v rámci samostatné působnosti reguloval veřejnoprávní záležitosti.*“³²⁶ Lze jednoznačně tvrdit, že církev svými předpisy neupravuje záležitosti, které by se týkaly někoho jiného, než jejích členů. I v souvislosti s činností církví, byla-li by tato činnost považována za činnost veřejnoprávní, se církev při jejím výkonu musí řídit zákony a jinými právními předpisy. Byly-li by vnitřní předpisy církví v rozporu se zákony státu, normy upraveny v právních předpisech převáží nad normami státními. Záležitosti, jež si církev samostatně upravují, se týkají jejich vnitřní autonomie. Předpisy církví působí na jejich členy, tedy nepůsobí ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Na druhou stranu, existují i takové předpisy, které se týkají funkcionářů církví, které pak působí vůči podřízeným subjektům, ale nikoliv veřejnoprávně. Součástí autonomie církví je také spravovat svoje záležitosti. Správa svých záležitostí se bude jistě v mnohém dít právě ustanovením svých vlastních předpisů, na základě nichž bude církev vnitřně fungovat. Takové oprávnění má pak nejen církev registrovaná, či se zvláštními právy, ale jakákoliv církev, a to i ve formě neuznané jako právnická osoba. Nelze tvrdit, že by církevní předpisy upravovaly *veřejnoprávní záležitosti* a že by proto církevní předpisy mohly být považovány v některých případech za právní předpisy. Taková situace zatím nenastala.

Vzhledem k autonomii církví je pak na místě otázka, zda vztahy, upravované oněmi vnitřními normami, mohou být předmětem soudního přezkumu v případě, kdy se jedná o církev bez formy právnické osoby a církev ve formě právnické osoby. M. Kolářová³²⁷ tvrdí, že funguje-li církev jako neuznané společenství věřících, soudní ochrana jednotlivým jejím členům náleží jako každé jiné fyzické osobě ve vztahu k jiné osobě. Prý se zde nejedná o

³²⁴ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva...*, s. 991.

³²⁵ KOUDELKA, Zdeněk. Je stavovská organizace a stavovský předpis neústavní? *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 33.

³²⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo...*, s. 187.

³²⁷ KOLÁŘOVÁ, Marie. *Povaha vnitřních ...*, s. 54 an.

vnitřní záležitosti církve. Jde-li však o spor členů církve uznané, resp. těchto členů a církve samotné, tato církev již pro právo existuje, jelikož má právní subjektivitu, nicméně má i svou autonomii, takže soudní ochrany se (zásadně s výjimkami) není možné domoci.

Z uvedených úvah M. Kolářové tak lze dovodit, že církev ve svých vnitřních vztazích není autonomní do té doby, než je státem uznaná jako právnická osoba. Tedy tím, že stát uznal církev fungující jako právnickou osobu, musí také respektovat její autonomii. Takové zužování autonomie církví pokládám za nešťastné a nesouladné s účelem autonomie tak, jak jej chápe Listina.

Ze všech diskusí v odborné literatuře je zřejmé, že hranice mezi vnitřním církevním předpisem a právním předpisem je co do jeho použití velmi tenká. Diskutuje se o tom, zda a pokud ano, tak nakolik se normy církví včleňují do právního řádu státu ve smyslu jejich konkurence s právními předpisy. M. Kolářová, i když v podrobnostech s jejími názory zcela nesouhlasím, podala velmi vydařený obraz oné koexistence církevních a právních norem. Totiž že stát uznáním církví za právnické osoby tak činí s vědomím jejich autonomie v tvorbě vnitřních norem, kterou musí respektovat. Procesem uznání církve si tak stát ověřuje, zda činnost církve, jíž se budou tyto vnitřní normy týkat, je slučitelná v obecné rovině se základními premisami, na kterých stojí právní řád státu. Dokonce, procesem „registrace“ církví, ve kterém je zkoumáno, zda činnost církve neodporuje právnímu řádu, stát může zjišťovat zcela konkrétní činnosti církví podle jejich norem. Pokud pak uzná, že její normy jsou v souladu s normami právními, uzná vznik církví jako právnických osob. Od tohoto okamžiku již do vnitřního fungování církve na základě jejich norem nemůže nijak zasahovat, jelikož mu v tom brání autonomie církve, kterou uznal. Dle mého tak však nelze mluvit o tom, že by vnitřní předpisy církve vstupovaly do právního řádu státu, jak to tvrdí M. Kolářová. Výše uvedené bych totiž spíše nazvala jakýmsi přezkumem činnosti církve (na základě jejich norem) pro futuro, tedy vyslovení, že bude-li církev pokračovat v prezentované činnosti, bude se to zásadně shodovat s právním řádem státu. To samé lze tvrdit o důsledcích procesu „evidence“ církevních právnických osob tak, jak je to podrobně rozvedeno v kapitole 5.2 této práce.

5.1.2 Veřejnoprávnost výkonu některých práv církví

Jak bylo výše zmíněno, někteří autoři považují za jedno z kritérií (dokonce jediné kritérium) pro posouzení veřejnoprávnosti korporace výkon veřejných služeb danou

korporací. Opět musím souhlasit s I. Telcem, že toto kritérium je nedostatečné pro charakterizaci korporace jako veřejnoprávní. Totiž i soukromé subjekty mohou vykonávat veřejné úkoly, pokud jim to stát dovolí-. Důležité je rozlišovat, zda korporace byla vytvořena právě kvůli výkonu těchto veřejných úkolů, nebo účel jejího vzniku byl jiný. Na následujících řádcích bude ukázáno, že církve vykonávají některé veřejné úkoly, stejně tak, jako je vykonávají spolky. Na některých místech bude dokonce ukázáno, že církev má jednodušší přístup k výkonu některých veřejných služeb, existuje-li ve formě spolku. Církve ve formě uznané církve podle církevního zákona totiž musí mnohdy podstoupit mnohem více formalizovaný proces k tomu, aby mohly některé veřejné služby vykonávat. Dále bude upozorněno na to, že v některých případech mají církve zcela specifické postavení správního orgánu, což na druhé straně spolkům umožněno není. Takové postavení církví vychází z jejich historického zapojení do společnosti a je pak mnohdy kritizováno.

Církvím, které splní zákonem dané podmínky (§ 11 církJ) může být přiznáno právo k výkonu tzv. zvláštních práv³²⁸, jejichž výčet je upraven v § 7 církJ. Jedná se o

- a) právo vyučovat náboženství na státních školách,
- b) pověřit osoby vykonávající duchovenskou činnost k výkonu duchovenské služby v ozbrojených silách ČR, v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranné léčení a ochranná výchova,³²⁹
- c) konat obřady, při nichž jsou uzavírány církevní sňatky,
- d) zřizovat církevní školy,
- e) zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let.³³⁰

Tato práva mohou být církvím poskytnuta v rozsahu písm. a) – d) nebo v rozsahu písm. a) – e) § 7 církJ. Některé názory, a také praxe Ministerstva kultury však následuje dikci

³²⁸ Již uznané církve v období první republiky mohly vyučovat náboženství na veřejných školách, měli nárok na „státní příspěvní k vymození kultových příspěvků a dávek“, a bylo chráněno zpovědní tajemství. Kromě toho však jejich duchovní byli zproštěni zcela či částečně vojenské služby, účasti v porotě, poručnictví či opatrovnictví, církevní úřady nemusely platit poštovné atd. Příslušníci vojska a chovanci státních ústavů mohli žádat duchovní úkony a výuku náboženství po svých církvích. Viz POŠVÁŘ, Jaroslav. *Správní právo: výťah ze zvláštní části*. 2. vydání. Brno: Knihovna ČSAS Právník, 1947. s. 100 an.

³²⁹ Novela předkládaná vládě v roce 2009 obsahovala rozšíření výčtu na zařízení pro osoby žádající o azyl či doplňkovou ochranu. Nebyla však nikdy přijata.

³³⁰ Do novely církJ provedené zákonem o majetkovém vyrovnání s církvemi patřilo mezi zvláštní práva také právo být financována ze státního rozpočtu.

obsaženou v prováděcím předpise, vyhlášce č. 232/2002 Sb., a práva uvedená v § 7 přiznává samostatně, tedy ve skupinách tvořených kteroukoliv kombinací jednotlivých práv. Praxi Ministerstva kultury považují za správnou, a to také s ohledem na soukromoprávní povahu církví, kdy se ty jako právnické osoby mohou rozhodnout, jaká práva, většinou povahy veřejnoprávní, chtějí vykonávat.³³¹ Takovým výkonem totiž zajišťují některé úkoly státu a k jejich výkonu nemohou být nijakým způsobem nuceny, a to ani tím, že by jim proti jejich vůli byla přiznána možnost je vykonávat. Znak výkonu veřejnoprávních činností je dle některých autorů pokládán za základní charakteristický rys korporace jako veřejnoprávní.³³² Nutno dodat, že zajišťované veřejnoprávní činnosti však nemusí být prováděny nástroji správy vrchnostenské, ale v mnohých případech se bude jednat zejména o správu pečovatelskou.³³³

Registrované církve však nejsou jedinými právnickými osobami, se kterými v oblasti náboženské svobody přicházíme do styku. Jsou jimi také církevní právnické osoby vytvářené církvemi a registrované státem. Mnohé z těchto osob totiž samotné vykonávají uvedená zvláštní práva a jsou přímo k jejich výkonu církvemi zřizovány.

5.1.2.1 Církve a vzdělávání

Vzhledem k zaměření celé práce se v této podkapitole nebudu věnovat zakotvení individuální svobody náboženství učitelů vyučujících náboženství či žáků navštěvujících církvemi zřizované školy či výuku náboženství na školách veřejných zřizovatelů. Postavení učitelů náboženství se však budu věnovat, a to pouze do té míry, jak jejich vztah ke škole charakterizuje tuto instituci.

Možnost účasti církví na vzdělávání má dvě roviny, které je nutné nejdříve objasnit. Již čl. 16 Listiny počítá s formou projevu náboženské svobody prostřednictvím vyučování. Samotné vyučování náboženství je tedy právem, které se pojí především s projevem náboženství, a to projevem samostatným nebo projevem společně s jinými, tedy ve skupině. Možnost vyučovat náboženství jako součást svobody náboženství je proto spojena s jednotlivci, ale i církvemi jako společenstvími osob bez ohledu na jejich právní uznání.

³³¹ Novela církZ předložená vládě v roce 2009 navrhovala zakomponovat již do zákona možnost církví vybrat si, o které oprávnění k výkonu kterých zvláštních práv budou žádat. Dle mého tato změna není nutná jednak s ohledem na znění vyhlášky a také na praxi Ministerstva kultury, které toto fakticky umožňuje. Novela však nikdy nebyla přijata.

³³² MATĚJKA, Jan, *Korporace veřejnoprávní...*, s. 372.

³³³ Srov. MATĚJKA, Jan. *Korporace veřejnoprávní...*, s. 372.

Vyplývá přímo z Listiny, avšak tak jako jiné projevy může být omezena na základě zákona a z legitimního důvodu.

CírKZ jako s jediným obsahově vymezeným oprávněním registrované církve bez přiznaného oprávnění k výkonu zvláštních práv počítá právě s právem vyučovat a vychovávat své duchovní i laické pracovníky, a to ve vlastních školách, jiných zařízeních a na vysokých školách bohosloveckých a bohosloveckých fakultách.³³⁴ Za zvláštní právo, ke kterému je nutné přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, je pak považováno právo 1) vyučovat náboženství na státních školách³³⁵ a 2) zřizovat církevní školy.

Ustavení § 6 CírKZ upravující právo k výuce pouze pro registrované církve obsahuje odkaz na školský zákon³³⁶ a na zákon o vysokých školách³³⁷. Z toho lze dovozovat, že „vlastními školami a jinými zařízeními“ jsou školy ve smyslu školského zákona nebo jiné vzdělávací instituce. Typicky mnohé tzv. nedělní školy a podobně. Tyto jiné instituce, i když mají v názvu termín škola, nejsou školou podle školského zákona a k jejich zřízení není potřebný jakýkoliv další akt státu. Oprávnění zřizovat školy podle školského zákona mají ovšem ex lege všechny registrované církve.

Termín *bohoslovecká fakulta* není dnešní právní úpravě znám. O zřízení fakulty, jako součásti veřejné vysoké školy, rozhoduje akademický senát vysoké školy na návrh rektora. Církve tak mohou iniciovat takovýto vznik, nicméně, samy o zřízení fakulty, na které budou vyučovat a vychovávat své duchovní a laické pracovníky, rozhodovat nemohou, resp. ji nemohou na veřejné vysoké škole samy zřídit. Některé bohoslovecké fakulty však byly zřízeny, či obnoveny, či začleněny do univerzity zákonem č. 163/1990 Sb., o bohosloveckých fakultách. Tak byla obnovena například Cyrilometodějská bohoslovecká fakulta v Olomouci a začleněna do Univerzity Palackého v Olomouci. Tento zákon reagoval na likvidaci bohosloveckých fakult v Československu v době komunismu. Zákonem³³⁸ byla také zřízena

³³⁴ Terminologie vychází ze znění § 6 CírKZ.

³³⁵ Terminologie podle § 7 odst. 1 písm. a) CírKZ.

³³⁶ V současné době platný a účinný zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Do 31. 12. 2013 byl však v CírKZ odkaz na již dávno zrušený školský zákon: zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Novela CírKZ provedená zákonem č. 303/2012 Sb. tuto „technickou“ chybu konečně odstranila.

³³⁷ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

³³⁸ Zákon č. 314/1991 Sb., o zřízení Slezské univerzity, Jihočeské univerzity, Západočeské univerzity, Univerzity Jana Evangelisty Purkyně a Ostravské univerzity.

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, jejíž součástí je také Teologická fakulta (ta však již zákonem zřízena nebyla).

Církev pak také mohou za podmínek stanovených ve vysokoškolském zákoně vytvářet vysoké školy, například vytvořením církevní právnické osoby akreditované dle vysokoškolského zákona. Jako soukromá vysoká škola je totiž oprávněna na území ČR působit jakákoliv právnická osoba, která obdrží akreditaci od Ministerstva školství. Oprávnění vytvořit soukromou vysokou školu má tak každá registrovaná církev bez ohledu na přiznání zvláštních práv.

Je však zásadní otázkou, zda všechna zde uvedená zařízení mohou sloužit pouze ke vzdělávání a výchově *duchovních a jiných laických pracovníků*, nebo jestli je jejich osobní zaměření širší. P. Jäger s širším výkladem, který by dopadal i na další osoby kromě duchovních a laických pracovníků, nepočítá,³³⁹ J. Kříž jej naproti tomu výslovně uvádí³⁴⁰. Zužující výklad P. Jägera by ve svých důsledcích znamenal, že ve školách zřízených podle školského zákona, určených však pouze k výchově a vzdělávání duchovních a pracovníků církví, nebudou naplněny cíle vzdělávání, tak jak s nimi počítá školský zákon v § 2 a váže na ně samotnou podstatu pojmu škola. Dalším důsledkem, který je odlišný od reality, by byla výuka pouze budoucích duchovních či pracovníků církví na teologických fakultách. Na teologických fakultách jsou totiž dnes vyučováni dokonce i ti, kteří přímo nemusí být členy dané církve.³⁴¹

Oprávnění zřizovat církevní školy je na druhé straně zvláštním právem, ke kterému je nutné obdržet přiznání oprávnění k jeho výkonu od Ministerstva kultury. Je tak namístě otázka, jak se odlišuje právo zřizovat školy jako právo připadající všem registrovaným církvím od práva zřizovat *církevní* školy. Aktuálně platný a účinný školský zákon již termínem *škola* neoznačuje *instituci*, či právnickou osobu, ale *činnost* spočívající v uskutečňování vzdělávání podle vzdělávacích programů. Pro to, aby určitá právnická osoba mohla vykonávat činnost školy, musí být zapsána do školského rejstříku, který vede Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Účinností zápisu školy do rejstříku škol a školských zařízení vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy, právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání (§ 142 odst. 1 školského zákona). Církev, jimž bylo přiznáno

³³⁹ JÄGER, Petr. *Čl. 16...*, s. 398.

³⁴⁰ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 88.

³⁴¹ Více k teologickým fakultám a historii a současnosti českého církevního školství viz HORÁK, Záboj. *Církev a české školství*. Praha: Grada, 2011. 264 s.

zvláštní právo zřizovat církevní školy, jsou dle školského zákona neveřejnými zřizovateli škol. Církev takto mohou zřizovat církevní školy jako školské právnické osoby³⁴² nebo jako právnické osoby podle zvláštních právních předpisů. Mezi takové zvláštní předpisy je možné řadit také církZ, který umožňuje zřizovat církvím církevní právnické osoby^{343, 344}. Druhou skupinou neveřejných zřizovatelů jsou však ostatní fyzické a právnické osoby, které mohou taktéž zřizovat ve stejném rozsahu školy a školská zařízení. Církev, jimž nebylo přiznáno oprávnění ke zřízení církevních škol tak lze zahrnout do této druhé skupiny, konkrétně pod pojem právnických osob.

Shrnutím dojdeme k závěru, že jak registrované církve, tak církve s oprávněním zřizovat církevní školy, mají oprávnění zřídit školy podle školského zákona.³⁴⁵ Obě skupiny církví pak budou podle školského zákona neveřejnými zřizovateli škol. Školy zřízené církvemi s oprávněním ke zřizování církevních škol, můžeme nazývat církevními školami, takto však nelze nazývat školy zřízené církvemi bez zvláštního oprávnění. Proč by tedy církve, které chtějí zřizovat svoje školy, měly usilovat o přiznání zvláštního práva ke zřizování církevních škol, když výsledku, tedy zřízení školy, dosáhnou obě skupiny? Důvodem je rozdílné financování obou typů škol. Financování církevních škol se přibližuje financování škol veřejných zřizovatelů, i když i od něj se odlišuje ve výdajích na pořízení a zhodnocení dlouhodobého majetku. Jelikož se jedná o prostředky přidělené přímo ze státního rozpočtu, kontrolu nakládání s nimi provádí MŠMT a Česká školní inspekce. Na druhou stranu školy, které nejsou církevními, jsou financovány jako ostatní školy neveřejných zřizovatelů. Tedy do rozpočtu kraje jsou finanční prostředky doplněny formou dotace, kdy forma jejich poskytnutí je obsahem smlouvy mezi církví (či jinou právnickou a fyzickou osobou) a krajským úřadem.³⁴⁶

³⁴² § 124 an. školského zákona.

³⁴³ Bude se jednat o církevní právnickou osobu jako účelové zařízení. Jejím předmětem činnosti totiž musí být poskytování vzdělávání nebo školských služeb.

³⁴⁴ Shodně KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 131.

³⁴⁵ Spory se vedly v případě, kdy byla škola zřízena církevní právnickou osobou (například Arcibiskupstvím pražským), jelikož dle některých názorů možnost zřizovat školy měla pouze samotná církev, ne však její církevní právnická osoba. Problém může nastat v případě zřízení církevní školy. Církevní školu totiž může zřídit pouze církev se zvláštními právy a ne církev pouze registrovaná. Spor byl zdánlivě vyřešen výkladem, že i církevní právnické osoby mohou zřizovat církevní školy, jelikož jejich subjektivita se odvozuje od subjektivity církve. I když však přijmeme tento výklad, je otázkou, zda kromě právní subjektivity také církevní právnické osoby odvozují možnost výkonu zvláštních práv od své „mateřské“ církve, pakliže je ta má. Na tomto příkladu je vidět, že církve nemají příliš jasno v rozdílu mezi registrací a přiznáním zvláštních práv.

³⁴⁶ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 133.

Pro vznik oprávnění k výkonu činnosti školy a pro vznik samotné školské právnické osoby je důležitý zápis do školského rejstříku, který je tvořen 1) rejstříkem škol a školských zařízení a 2) rejstříkem školských právnických osob. Zápisem školy do rejstříku škol vzniká právnické osobě, která vykonává činnost školy nebo školského zařízení, právo poskytovat vzdělávání a školské služby a právo vydávat doklady o vzdělání. Také jí vzniká nárok na přidělování finančních prostředků. K tomu, aby církevní právnická osoba mohla vykonávat činnost školy, musí být tato její činnost školy zapsána do rejstříku škol. Chce-li však církev k výkonu činnosti školy zřídit namísto církevní právnické osoby školskou právnickou osobu, je nutné zapsat ji do rejstříku školských právnických osob.

Zápis školy a školské právnické osoby do rejstříku a jeho obsah upravuje § 141 an. školského zákona. Školská právnická osoba získává oprávnění k výkonu činnosti školy *účinností zápisu* do rejstříku škol. Jinak řečeno, právnická osoba nemůže vykonávat činnost školy, není-li tato činnost zapsána do rejstříku škol. O zápise se vede řízení, jehož účastníky jsou navrhovatel a zřizovatel školy a toto řízení je vedeno tím správním orgánem, který vede samotný rejstřík, do kterého je následně zapisováno. Tím, kdo vede rejstřík, je jednak krajský úřad, jednak Ministerstvo školství. Řízení je zahajováno na žádost, která se však vždy podává ke krajskému úřadu. V případě, kdy vede rejstřík krajský úřad, o žádosti rovnou rozhodne. Nevede-li však krajský úřad příslušný rejstřík, předá vždy žádost se svým vyjádřením Ministerstvu školství, které následně o žádosti rozhodne. Orgán, který vede rejstřík v tomto správním řízení, vydává správní akt, tedy rozhodnutí, kterým buď žádost zamítne, nebo jí vyhová. Žádost může být zamítnuta z formálních, ale i věcných důvodů. Tak lze zamítnout žádost, která nesplňuje náležitosti podle § 147 školského zákona, neodstranil-li navrhovatel nedostatky ve lhůtě stanovené rozhodujícím orgánem. Z věcného hlediska může správní orgán zamítnout žádost tehdy, pokud žádost není v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR nebo příslušného kraje, nejsou dány předpoklady pro řádnou činnost školy po stránce personální, materiální a finanční nebo žádost obsahuje nepravdivé údaje nebo činnost školy by nebyla v souladu s právními předpisy. V těchto případech provádí správní orgán dokazování, ve kterém je zjišťováno, zda je naplněn některý z důvodů pro zamítnutí žádosti. Není-li žádný z uvedených důvodů naplněn, správní orgán rozhodne a žádosti vyhová. Oprávnění vykonávat činnost školy však nevzniká ani vydáním tohoto rozhodnutí, ani jeho právní mocí, ani jeho účinností. V rozhodnutí je totiž stanoveno, ke kterému dni nabývá *zápis do rejstříku účinnosti*, zpravidla

je to 1. září, a do té doby musí být proveden skutečný zápis školy do rejstříku škol. Jelikož však je datum účinnosti zápisu stanoveno již v rozhodnutí, samotný zápis školy do rejstříku nemá žádné následky. Všechny následky vyvolává ono rozhodnutí o zápise, můžeme říci o povolení zápisu. V případě vzniku oprávnění k výkonu činnosti školy se tak jedná o režim povolovací.³⁴⁷ Výmazem z rejstříku škol oprávnění k výkonu činnosti školy zaniká právní mocí rozhodnutí o výmazu školy z rejstříku. O výmazu se opět vede správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodnout o výmazu tehdy, jsou-li splněny dále uvedené předpoklady. Orgán rozhodne o výmazu buď z vůle školské právnické osoby, či bez její vůle, což je výrazem dozorové funkce rozhodujícího orgánu. Správní orgán rozhodne o výmazu na žádost navrhovatele, kdy z povahy věci nezkoumá důvody, které vedly navrhovatele k podání takové žádosti. Bez vůle navrhovatele orgán rozhodne o výmazu tehdy, pokud³⁴⁸

1. uplynula doba, na kterou byla právnická osoba, která vykonává činnost školy, zřízena,
2. škola neposkytuje vzdělávání v souladu se zásadami a cíli vzdělávání nebo vzdělávacími programy,
3. právnická osoba, která vykonává činnost školy, závažným způsobem nebo opakovaně poruší právní předpisy související s poskytováním vzdělávání a školských služeb,
4. právnická osoba ve třech po sobě jdoucích školních rocích nevykonává činnost školy,
5. právnická osoba, která vykonává činnost školy, uvede v žádosti o zápis do rejstříku nesprávné údaje rozhodné pro povolení zápisu školy do rejstříku,
6. vyšší odborná škola nemá akreditován žádný vzdělávací program,
7. právnická osoba vykonávající činnost školy nebo školského zařízení byla pravomocně odsouzena k trestu zákazu činnosti této školy,
8. to navrhne ústřední školní inspektor, proto, že zjistí nečinnost školy (podle bodu 4), nebo závažné nedostatky v činnosti školy.

Oprávnění vykonávat činnost školy tedy nezaniká samotným výmazem, ale právní mocí rozhodnutí o tomto výmazu.³⁴⁹ Uvedené dokládá, že vznik oprávnění vykonávat činnost školy je podmíněno povolením správního orgánu.

³⁴⁷ Shodně KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008. s. 565, i když s odlišnou argumentací.

³⁴⁸ § 150 odst. 1 školského zákona.

³⁴⁹ § 151 odst. 2 školského zákona.

Pro úplnost nutno uvést, že odlišný režim se uplatňuje v případě vzniku škol zřizovaných Ministerstvem vnitra (dále také „MV“), Ministerstvem spravedlnosti (dále také „MS“) a Ministerstvem obrany (dále také „MO“). Tato ministerstva totiž orgánu vedoucímu rejstřík pouze *oznamují* zřízení školy a orgán vedoucí rejstřík pak podle tohoto oznámení pouze provede zápis. Jelikož však tento režim upravuje jediné ustanovení, a to § 152 školského zákona, existují názory, že na takový zápis je nutno použít ustanovení o rozhodování o zápise škol ostatních zřizovatelů. Tak je tomu např. u P. Katzové, která toto dovozuje z odkazů na § 142 odst. 1 a § 151 odst. 2 školského zákona. Uvádí, že tak lze dovozovat ze znění uvedených ustanovení obsahujících sousloví „účinnost zápisu“ a „právní mocí rozhodnutí“.³⁵⁰ Nicméně, není zřejmé, proč by zákonodárce neodkazoval, v případě, že by k zápisu docházelo ve správním řízení, také na § 145 an. školského zákona, které přímo řízení o zápisu upravují. Naproti tomu § 152 školského zákona pouze stanoví, že orgán, který vede rejstřík, jen opíše údaje z oznámení a zřizovateli pouze oznamuje zápis. Navíc, z konstatování, že škola vzniká účinností zápisu lze pouze dovodit, že školu je nutno zapsat, avšak ne již to, že nutno o tomto zápise rozhodovat správním aktem. Vše tak ukazuje na registrační princip, kdy je registrujícím (zapisujícím) orgánem pouze zkoumáno, zda má návrh (oznámení) všechny potřebné náležitosti a pakliže ano, zápis je proveden. O výmazu je pak zpravidla rozhodováno ve správním řízení.

Dle mého tak pro vznik školy, jako činnosti prováděné právnickou osobou, lze konstatovat dvojí režim, kdy školy zřizované MO, MS a MV vznikají v režimu registračním, ostatní školy (tedy i školy církevní a školy zřízené církvemi) vznikají v režimu povolovacím.

Pro výkon činnosti školy však musí existovat také právnická osoba, která bude tuto činnost vykonávat. Může se tak jednat o specifický typ právnické osoby, tzv. školská právnická osoba, která vzniká v režimu upraveném shodně školským zákonem. Tento režim je upraven v § 153 an. školského zákona. Rejstřík školských právnických osob je veden pouze Ministerstvem školství, ono tedy také vede řízení o zápisu a výmazu z tohoto rejstříku. Součástí tohoto rejstříku, na rozdíl od rejstříku škol, je sbírka listin, která je však neveřejná. Školská právnická osoba vzniká na první pohled také ve správním řízení zahajovaném na žádost navrhovatele. Účastníkem je navrhovatel a zřizovatel. Specifikem tohoto řízení však je, že je vedeno zároveň s řízením o zápisu školy do rejstříku škol. Žádost o zápis školy se

³⁵⁰ KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon...*, s. 582 a 583.

podává totiž současně s žádostí o zápis školské právnické osoby. Důvodová zpráva dokonce uvádí, že se podává pouze žádost jedna, a to proto, aby se vyhnulo duplicitnímu podávání žádostí, které bylo známo z předchozí právní úpravy.³⁵¹ Za pozornost stojí výsledek tohoto řízení. Totiž § 157 odst. 3 stanoví, že Ministerstvo školství *provede zápis školské právnické osoby* v případě, že zároveň povolí zápis školy do rejstříku škol. *V opačném případě žádost zamítne.* Jedním jediným kritériem pro vznik školské právnické osoby je tak povolení zápisu školy. Jinak řečeno, ze žádného jiného důvodu Ministerstvo školství nezamítne žádost o zápis školské právnické osoby. Dokonce ani *nerozhoduje o této žádosti tak, že by jí vyhovělo.* Dle mého tak ministerstvo žádné samostatné řízení o zápisu školské právnické osoby nevede, jelikož nemá důvod jej vést.³⁵² Provedení zápisu školské právnické osoby do rejstříku je totiž zcela závislé na rozhodnutí o povolení zápisu školy do rejstříku škol. Není tak nutno provádět žádné dokazování ani jiné úkony, jelikož není co dokazovat. Orgán spravující rejstřík školských právnických osob může posuzovat maximálně žádost co do jejích formálních náležitostí, i když zákon výslovně takovéto náležitosti nestanovuje a důvodová zpráva uvádí, že při posouzení žádosti o zápis školské právnické osoby ministerstvo vychází *ze žádosti o zápis školy*, což potvrzuje také znění § 157 odst. 1 věty za středníkem školského zákona. Totiž v § 157 uvádí, že orgán vychází z údajů a dokladů předložených *v žádosti o zápis školy*. V této žádosti však nejsou zcela žádné údaje o školské právnické osobě. § 154 pouze stanoví, které údaje jsou v rejstříku školských právnických osob vedeny a § 155 pak uvádí, které listiny se vedou ve sbírce listin. Na základě čeho se tyto údaje do rejstříku zapisují, se však nedozvíme. Z povahy věci lze dovodit, že tyto údaje a listiny je nutno předložit v žádosti o zápis školské právnické osoby a požadované listiny k ní přiložit. O okamžiku vzniku školské právnické osoby také zákon mlčí. I když je rozhodnutí o povolení zápisu školy do rejstříku škol podmiňujícím rozhodnutím pro zápis školské právnické osoby, v tomto rozhodnutí se neuvádí nic o vzniku školské právnické osoby. Toto rozhodnutí je tak hmotněprávním předpokladem pro vznik školské právnické osoby, samotná školská právnická osoba jím však nevzniká. Důvodová zpráva uvádí, že ministerstvo po povolení zápisu školy, povolí také zápis školské právnické osoby. I když to dle mého ze znění školského zákona nelze jednoznačně dovodit a vzhledem k podmiňujícímu rozhodnutí je to zbytečné, praxe i důvodová zpráva považují zápis školské

³⁵¹ Důvodová zpráva ke školskému zákonu. Systém ASPI, cit. 14. 8. 2013.

³⁵² Opačný názor zastává P. Katzová. KATZOVÁ, Pavla. *Školský zákon...*, s. 592 an.

právnícké osoby do rejstříku za správní řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí o povolení zápisu, či o zamítnutí žádosti.

Školský zákon výslovně nepočítá s výmazem školské právnícké osoby, tedy s jejím zánikem, jako projevem dozorové činnosti ministerstva v případech, kdy školská právnícká osoba například porušuje právní předpisy, či nevyvíjí činnost. V těchto případech se váže výmaz se zapsanou školou. Jinak řečeno, porušuje-li předpisy, nevykonává-li činnost atd. školská právnícká osoba, projeví se to ve výmazu školy z rejstříku škol, ne školské právnícké osoby z rejstříku školských právníckých osob. Nicméně, školská právnícká osoba je úzce svázána se svou činností poskytování vzdělávání, je-li jí pak oprávnění tuto činnost vykonávat odňato, její existence se stává bezpředmětnou a je namístě jí zrušit. Zrušení je podle školského zákona chápáno jako vnitro organizační úkon, o němž nerozhodují orgány veřejné moci a k výmazu a zániku školské právnícké osoby tak dochází po tomto zrušení, a to buď s likvidací či bez ní.

Občanská sdružení (spolky) jsou právníckými osobami, které mohou obdobně jako církve, v postavení neveřejných zřizovatelů, tedy právníckých osob, zřizovat školy a školská zařízení. Nevztahuje se na ně však privilegium ve financování, jak tomu je u církví se zvláštním oprávněním zřizovat církevní školy. Nicméně, jejich postavení je srovnatelné s postavením církví bez zvláštního oprávnění.

Zřizování vlastních škol a výuka na nich se odlišuje od práva církví, jimž bylo k tomu přiznáno zvláštní právo, vyučovat náboženství, tedy svou víru, na školách státních. Pojem státní škola dnešní školský zákon neobsahuje a chápat jej pouze ve smyslu škol zřizovaných státem by bylo zužováním tohoto pojmu. Ekvivalentem termínu státní škola tak, jak jej používá Listina v čl. 16 a také círK je termín škola veřejného zřizovatele³⁵³, který koresponduje s terminologií současného školského zákona. V souvislosti s čl. 16 Listiny je také nutno upozornit na garanci práva výuky náboženství na školách již na ústavní úrovni, a to jednak pro církve, které náboženství vyučují, ale také pro samotné členy jednotlivých církví, jimž čl. 16 Listiny garantuje, že se jim na státních školách dostane výuky náboženství, tedy jejich základního lidského práva.³⁵⁴ I když však Listina toto právo garantuje, může být za určitých okolností omezeno a ono omezení spočívá právě v podmínce přiznání církví

³⁵³ Jedná se podle § 15 odst. 2 školského zákona o školy a školská zařízení zřizovaná státem, krajem, obcí nebo svazem obcí.

³⁵⁴ Shodně KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 96.

oprávnění k výkonu zvláštního práva k výuce náboženství.³⁵⁵ Lze tak zhodnotit, že vyučovat svoji víru na školách veřejných zřizovatelů mohou pouze početnější církve, které jsou schopny dosáhnout na podmínku početního cenzu pro přiznání zvláštního práva.

Povinnost umožnit vyučování náboženství na škole vzniká školám veřejných zřizovatelů³⁵⁶ tehdy, když se k výuce konkrétního náboženství přihlásí minimálně 7 dětí, a to za celou školu. V tom případě jsou takové školy povinny zajistit výuku náboženství jako nepovinného předmětu. Dokonce je také možné spojovat děti z různých škol k výuce náboženství, pokud se na tom školy dohodnou. Na školách neveřejných zřizovatelů však nijaká taková povinnost nevzniká. Taková škola tedy není povinna umožnit na ní výuku náboženství, i kdyby se k této výuce přihlásili všichni žáci školy. Přitom výuka náboženství na státních školách není něčím nežádoucím. Parlamentní shromáždění Rady Evropy již v roce 1999 vydalo doporučení³⁵⁷, že na školách by měly být kromě jiného vyučovány informace o jednotlivých náboženstvích tak, aby došlo ke vzájemnému pochopení a toleranci. V roce 2005 pak svoje doporučení formulovalo velmi podrobně a směřovalo jej právě na státní školy (state education).³⁵⁸

Možnost vyučovat náboženství církví, jíž bylo přiznáno oprávnění k výuce náboženství, se však týká všech škol bez ohledu na zřizovatele (§15 odst. 1 školského zákona). Z toho vyplývají dva závěry:

1. i na škole neveřejného zřizovatele je možné náboženství vyučovat, škola však k tomu není povinna,

³⁵⁵ Možnost omezení práva na vzdělání konstatoval také ESLP ve svém rozhodnutí ve věci Leyla Sahin proti Turecku ze dne 10. 11. 2005, stížnost č. 44774/98.

³⁵⁶ O výuce náboženství na tzv. státních školách se vedou diskuse po celém světě. Diskutována jsou zejména témata evoluce, modliteb ve škole, náboženských symbolů ve školách a podobně. Jelikož v těchto případech jsou však spíše zasažena individuální práva členů církví, či členů různých církví navzájem, nejde o předmět této práce. Pro případ, že by čtenář měl o tato témata zájem a moje práce by ho v tomto směru zklamala, doporučuji mu například tyto publikace: JONES, Steven, P., SHEFFIELD, Eric, C. (eds.) *The role of religion in 21st-century public schools*. New York: Peter Lang publishing, 2009. 227 s.; THOMAS, Robert Murray. *Religion in schools: controversies around the world*. Westport: Praeger, 2006. 234 s.; HUNTER-HENIN, Myriam. (ed.) *Law, religious freedoms and education in Europe*. Burlington: Ashgate, 2011. 383 s.; AHDAR, Rex, LEIGH, Ian. *Religious freedom in the liberal state*. Oxford: Oxford university press, 2009. s. 227 – 262.

³⁵⁷ Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1396 (1999) o náboženství a demokracii. Dostupné například na: <http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1396.htm>, cit. 31. 12. 2013.

³⁵⁸ Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1720 (2005) o vzdělávání a náboženství. Dostupné například na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1720.htm>, cit. 31. 12. 2013.

2. církve registrované, ale bez přiznání zvláštních práv si mohou zřídit vlastní školu, a mohou na ní i bez přiznání zvláštního práva vyučovat svoje náboženství, jelikož přiznání zvláštního práva se váže pouze na výuku náboženství na státních školách³⁵⁹.

Náboženství mohou vyučovat pouze pověření členové církve, kteří současně splnili podmínky pro činnost pedagogického pracovníka podle zákona³⁶⁰. Pověření členové církvi pak pracují v pracovním poměru k právnické osobě, která vykonává činnost školy. Takový pověřený pracovník navíc může být současně ve služebním poměru k oprávněné církvi. Z čistě teoretického hlediska se tak mohou instrukce církevního a světského zaměstnavatele pedagogického pracovníka v tomto vymezeném případě dostat do konfliktu. K uvedenému konfliktu může dojít i v dalších případech „dvojitého“ zaměstnání osoby, o nichž bude pojednáno u dalších zvláštních práv církvi. V případě takového konfliktu se nutně dostane do střetu církevní právo s právem státním, jinak řečeno církevní autonomie se zájmem státu na tom, aby byly plněny mocenské instrukce uvnitř organizace.

Známými příklady konfliktů v oblasti vzdělávání byly případy nošení šátku učitelkou³⁶¹, či žádosti učitele o zachovávání svátků (modliteb) v průběhu pracovní doby³⁶². Oba případy byly ESLP zamítnuty. Charakteristiky obou případů však byly mírně odlišné od konfliktu nastíněného výše: jednalo se totiž o konflikty mezi vnitřním přesvědčením osoby, které se přičilo instrukci stanovené zvenčí. Konflikt autonomie církve a státního práva však může nastat v situaci, kdy proti sobě stojí dvě zvenčí dané instrukce, jimiž se musí osoba chtít nechtít řídit. Takovýto případ zatím znám není, tedy ani jeho řešení. To by již totiž bylo za hranicemi správního práva.

5.1.2.2 Církve v ozbrojených silách a zařízeních, ve kterých je omezena svoboda pohybu jednotlivců

Zařízení, ve kterých je omezena svoboda pohybu jednotlivců

Zvláštním právem církvi je poskytovat duchovní služby komukoliv na místech, kde je svoboda pohybu osob omezena a s tím je spojeno také vyšší psychické strádání. Duchovní osobám v takovém zařízení pomáhá překonat negativní pocity ze situace, ve které se nacházejí. Osoby, které jsou umístěny v takových zařízeních, jsou také omezované na své

³⁵⁹ A jak byl výše řečeno, školy zřízené církvemi jsou školy neveřejných zřizovatelů.

³⁶⁰ Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶¹ Rozhodnutí ESLP ve věci Dahlab proti Švýcarsku ze dne 15. 2. 2001, stížnost č. 42393/98.

³⁶² Rozhodnutí ESLP ve věci X. proti Spojenému Království ze dne 12. 3. 1981, stížnost č. 8160/78.

svobodě vyznávat víru společně s jinými, takže návštěva duchovního jim může nahrazovat také bohoslužby, kterých by se osoby jinak účastnily. Nezbytný sociální kontakt s vnějším světem prostřednictvím duchovního je také neodmyslitelným faktem návštěv duchovního v takovém zařízení. Konkrétně se tak jedná o

1. místa, kde se vykonává vazba,
2. místa, kde se vykonává trest odnětí svobody,
3. zařízení pro výkon zabezpečovací detence,
4. zařízení pro výkon ochranné výchovy,
5. ústav pro výkon ochranného léčení.

Poslední dohoda o duchovní službě byla uzavřena mezi Vězeňskou službou ČR na straně jedné a Ekumenickou radou církví a Českou biskupskou konferencí na straně druhé dne 21. 11. 2013 a publikována byla ve formě nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ve sbírce jeho nařízení pod č. 67/2013. Dohoda se vztahuje na výkon duchovní služby v místech, kde je vykonávána vazba, trest odnětí svobody a zabezpečovací detence. Na ochrannou výchovu a ochranné léčení se nevztahuje.

Jakou povahu však dohoda o duchovní službě má? Procesní stránka veřejnoprávních smluv, ale i některé otázky hmotněprávní, jsou upraveny v části 5. správního řádu. Ten vymezuje veřejnoprávní smlouvu jako „dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“, což se může jevit jako definice poměrně široká vzhledem k šíři veřejného práva. J. Vedral nicméně upozorňuje, že pojem veřejné právo je nutné vykládat s ohledem k působnosti správního řádu. Veřejnoprávní vztahy upravované veřejnoprávními smlouvami se tak budou týkat výkonu veřejné správy a nebudou moci být aplikovány na vztahy vyplývající z ústavního, trestního či občanského procesního práva.³⁶³ Obsahem dohody o duchovní službě jsou práva a povinnosti stran při spolupráci na poskytování duchovní služby, tedy určité zvláštní veřejné služby poskytované věznicí ve spolupráci s církvemi³⁶⁴. Na jedné straně tak stojí veřejnoprávní vztah upravovaný trestním právem, jelikož kompetence k uzavření smlouvy vyplývá z § 43 odst. 1 zákona o výkonu TOS³⁶⁵, nicméně samotná povaha poskytovaných služeb není službou svázanou pouze s trestním právem, ale vedle služeb kulturních,

³⁶³ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1242 – 1243.

³⁶⁴ A. I. Hrdina o ní dokonce mluví jako o *speciální duchovní správě*. HRDINA, Antonín Ignác. *Náboženská svoboda v právu České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. s. 181 an.

³⁶⁵ Uvedené lze dovozovat z dikce “ po dohodě s generálním ředitelem Vězeňské služby”.

humanitárních či sociálních slouží k širšímu veřejnému účelu. Duchovní službu je tak možné zařadit vedle dalších ke službám naplňujícím veřejný zájem na převýchově pachatele a jeho následnému snazšímu začlenění do společnosti. Dle mého je tak možné zařadit smlouvu podle obsahu do působnosti správního řádu, i když možnost poskytovat tuto službu je upravena předpisy trestního práva.

V případě zkoumané dohody se jistě o dvoustranný úkon jedná a tento úkon reflektuje vůli obou stran. Tímto úkonem se zakládá spolupráce mezi stranami, která obsahuje práva a povinnosti jednotlivých stran při této spolupráci. Formy výkonu duchovní služby a povinnosti s tím spojené na straně Vězeňské služby upravuje zákon o výkonu TOS,³⁶⁶ kterýžto zákon lze pokládat za předpis veřejnoprávní povahy. Poskytování duchovní služby lze také považovat za výkon veřejné či obecně prospěšné služby, která se dostává osobám ve výkonu trestu odnětí svobody, ochranného léčení a osobám ve vazbě.

Dohoda by tak v obecných měřítcích vyhovovala širší definici veřejnoprávní smlouvy. Nicméně, problémy nastávají s určením jejího typu, jelikož se zřejmě nejedná ani o smlouvu koordinační, subordinační či mezi adresáty. Při odpovědi na otázku, zda se jedná o koordinační smlouvu je nutno ujasnit povahu obou právnických osob na straně církví. Koordinační smlouvy jsou totiž uzavírány mezi státem, veřejnoprávními korporacemi, jinými právnickými osobami zřízenými zákonem nebo právnickými a fyzickými osobami, pokud vykonávají zákonem nebo na základě zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy. Uvedená dohoda je uzavřena mezi Biskupskou konferencí jako církevní právnickou osobou založenou Církví římskokatolickou, Ekumenickou radou církví jako svazem církví registrovaným dle círKZ a na druhé straně Vězeňskou službou ČR jako veřejným bezpečnostním sborem, který je v určitých případech vykonavatelem veřejné správy. Přistoupíme-li na argumentaci, že duchovní služba ve věznicí je specifickou službou, obecně prospěšnou činností naplňující veřejný zájem, v okamžiku, kdy Vězeňská služba takovou službu zajišťuje, vykonává úkoly v oblasti veřejné správy. Na jedné straně smlouvy by tak měl figurovat stát reprezentovaný svým orgánem. Tak tomu ovšem není. Dohoda je uzavřena mezi dvěma subjekty soukromého práva na straně jedné, avšak orgánem bez právní

³⁶⁶ Vůle stran tak není vedena zásadou, že je dovoleno vše, co není zakázáno, ale do velké míry je determinována obsahem, který bude výsledná dohoda mít. Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003 nebo rozhodnutí zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. Konf 31/2007.

subjektivity na straně druhé. Možnost uzavřít takovou smlouvu pro církev či církevní právnickou osobu či svaz církví vyplývá ze samotné jejich povahy.

§ 160 odst. 3 správního řádu však umožňuje uzavřít smlouvu *obdobnou* koordinační smlouvě, a to mezi správními orgány, které jsou organizačními složkami státu, tedy mezi organizační složkou státu jako správním orgánem a orgánem veřejné moci či organizační složkou státu, která však není správním orgánem. Tato smlouva se již nemusí vázat na veřejné právo, ale stále jejím cílem musí být plnění veřejného úkolu. Na rozdíl od koordinační veřejnoprávní smlouvy však tento typ smluv není uzavírán mezi subjekty práva, ale pouze mezi orgány jednoho jediného subjektu, a to státu. Je tedy uzavírána mezi organizačními jednotkami státu nebo jinými orgány veřejné moci. J. Vedral však upozorňuje, že pod pojmem orgán veřejné moci nutno stále chápat orgán státu, ne nějaké jiné veřejnoprávní entity.³⁶⁷ Ve světle naznačených úvah by generálního ředitele Vězeňské služby sice bylo možné považovat za součást organizační složky státu, kterou by bylo možné považovat za správní orgán, jelikož vykonává působnost v oblasti veřejné správy, i když přímo v tomto případě nerozhoduje.³⁶⁸ Nicméně, ani ERC ani ČBK nelze v daném případě považovat za orgán veřejné moci, natož organizační složku státu.

Povaha smlouvy jako subordinační či mezi adresáty je pak vyloučena samotným procesem jejího uzavírání, kdy by namísto jejího uzavření jistě nikdy nedošlo ke správnímu řízení. Smlouva tedy nenahrazuje rozhodnutí ve správním řízení. Měla-li by být ona dohoda považována za veřejnoprávní smlouvu, nebyla by standardním typem veřejnoprávní smlouvy podle správního řádu, ale smlouvou specifickou.³⁶⁹ Dle J. Vedrala³⁷⁰ je totiž veřejnoprávní smlouva dle správního řádu definována materiálně, tedy není důležité, jaké subjekty smlouvu uzavírají, ale důležitá je povaha práv a povinností, které tvoří obsah smlouvy. Navíc různost typů smluv, tak jak jsou ve správním řádu uvedeny, není vyčerpávající. Zvláštní zákony mohou umožňovat uzavírat i takové smlouvy, které žádnému typu dle správního řádu neodpovídají.

³⁶⁷ VEDRAL, Josef. *Správní řád – komentář*. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Bova Polygon, 2012 s. 1259 – 1260.

³⁶⁸ O řediteli věznice jako správním orgánu by také bylo možné hovořit v případě, když vykonává svou kázeňskou působnost.

³⁶⁹ Jak snad ostatně vše, co se týká církví.

³⁷⁰ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1244 – 1245.

Ke konečnému konstatování o povaze analyzované smlouvy je tak ještě namíste posoudit obsah této smlouvy, který by měl mít jednak normativní povahu, tedy neměl by být pouhou proklamací a práva a povinnosti tam upravené by měly být veřejnoprávního charakteru.

Účelem dohody je dle čl. I stanovit v souladu s právními předpisy *podmínky pro vzájemnou spolupráci a pomoc* Vězeňské služby České republiky a církvi při jejich duchovním a výchovném působení na obviněné, odsouzené a chovance ve výkonu zabezpečovací detence. Smlouva těmito podmínkami zjevně myslí zejména organizaci pověřených osob, jejich vztah k Vězeňské službě a vytvoření nového orgánu – Rady pro duchovní službu ve věznicích a ústavech, která řeší mezicírkevní a koncepční otázky výkonu duchovní služby ve věznicích. Nezávisle na zákoně je tak vytvořena struktura pověřených osob, které nejsou v pracovněprávním poměru k Vězeňské službě, ani nejsou členy občanského sdružení Vězeňská duchovenská péče, pověřených osob jako členů tohoto sdružení a nakonec kaplanů, kteří jsou v pracovněprávním poměru k Vězeňské službě. Stanovuje dále kooperaci těchto osob, jejich úkoly ve vzájemné spolupráci. Druhým okruhem záležitostí, které smlouva upravuje, je konkretizace podmínek pro vstup pověřených osob do věznice, jejich působení tam a oprávnění, která mají. Tak například stanoví podrobnosti pro získávání informací o odsouzených, stanoví povinnost pro pověřené osoby prokázat se občanským průkazem u vstupu do věznice, právo pro pověřené osoby stanovovat si průběh bohoslužeb bez ingerence pracovníků Vězeňské služby, možnost konat je bez sluchové kontroly a další.

Lze tak dovodit, že text dohody nemá pouze proklamativní charakter, ale stanovuje zcela nová práva a povinnosti konkretizující zákonná ustanovení, když všechna práva a povinnosti se týkají výkonu specifické veřejné služby – duchovní služby. Proto lze konstatovat, že Dohoda o duchovní službě je specifickým typem veřejnoprávní smlouvy, jejíž režim se řídí 5. částí správního řádu. Proto zejména spory z této smlouvy by měly být řešeny podle správního řádu. Její vyhlášení ve sbírce nařízení generálního ředitele Vězeňské služby má pouze informační povahu a pro samotnou platnost dohody nemá žádné právní důsledky.

Dodejme, že dohodu s generálním ředitelem Vězeňské služby či ředitelem věznice mohou uzavřít i jiné subjekty, například spolky. Takové dohody však mnohé spolky uzavřeny nemají, přitom s věznicemi spolupracují. Uvedené dokazuje také tabulka uvedená v příloze č. 1, kde je zaznamenáno, s jakými spolky jednotlivé věznice spolupracují a se kterými z nich mají uzavřené dohody k srpnu 2013. Vyplývá z ní, že nejde ani o polovinu z nich.

Spolek, který zajišťuje humanitární služby ve věznicích, je například také Mezinárodní vězeňské společenství v České republice³⁷¹, které samo sebe označuje jako křesťanské sociální hnutí. Proklamuje, že jeho nástroje k práci s vězni nejsou pouze duchovní. Vězeňská duchovenská péče vydala stanovisko, ze kterého je možné vysledovat tendenci Mezinárodního vězeňského společenství poskytovat duchovní služby stejně, jak to činí církev.³⁷² Na uvedeném by snad nebylo mnoho ke kritice, to však pouze za situace, kdy by nebylo zákonem umožněno vykonávat duchovní službu ve věznicích pouze registrovaným církví, a to dokonce pouze těm z nich, které mají přiznané oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva. Dalším spolkem, který vyvíjel svou činnost minimálně v některých věznicích, byla Armáda spásy, která ještě donedávna nesplňovala podmínky pro fungování v ČR jako církev, proto fungovala jako občanské sdružení.³⁷³ Dnes je již registrovanou církví.

Vzhledem k cíli této práce se podrobněji podíváme na činnost spolků a církví ve věznicích, vazbě a při výkonu zabezpečovací detence. Dle zákona o výkonu TOS je odsouzenému garantováno právo na poskytnutí *duchovních a dalších obdobných služeb* sledujících humanitární cíle (§ 20). Duchovní služby pak mohou poskytovat pouze církev, jimž bylo přiznáno oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva. Těmito službami je zejména myšleno konání bohoslužeb pro zájemce z řad odsouzených, poskytování individuálních rozhovorů, pastorační návštěvy a umožnění individuálního přístupu k náboženským úkonům, vedení studijních hodin k výkladu náboženských textů, zajišťování duchovní a náboženské literatury a zpěvníků, pořádání přednášek a besed, zejména s etickou tematikou, popřípadě koncertů hudebních skupin a jednotlivců, spolupráce při přípravě odsouzených k jejich propuštění, dalšími vhodnými formami přispívání k dosažení účelu výkonu trestu.³⁷⁴ Zmíněná ustanovení umožňují dvojí výklad:

³⁷¹ Více viz na: <http://prisonfellowship.cz>, cit. 5. 8. 2013.

³⁷² Viz <http://www.vdpcr.eu/stanovisko-vdp-k-mvs-pfi.html>, cit. 5. 8. 2013.

³⁷³ Dne 25. 9. 2013 Armáda spásy oznámila, že byla rozhodnutím Ministerstva kultury registrována jako 35. církev v České republice.

³⁷⁴ Stejná práva obsahuje i § 15 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby ve znění pozdějších předpisů. O zapojení spolků však neobsahuje ničeho. Obdobná dikce je obsažena v § 11 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Neobsahuje však demonstrativní výčet forem duchovní služby. Nicméně, vzhledem k tomu, že Dohoda se vztahuje i na zabezpečovací detenci, je možné analogicky dovodit obdobný výkon duchovní služby jako v případě výkonu trestu odnětí svobody a výkonu vazby.

1. církve, jimž bylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva, mohou ve věznicích vykonávat vyjmenované duchovní služby a další obdobné činnosti mající humanitární cíl mohou vykonávat jakékoliv jiné osoby, nebo
2. duchovní služby i služby obdobné mohou vykonávat pouze církve, jimž bylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva, žádné jiné subjekty duchovní služby ve věznicích poskytovat nemohou.

První výklad je výkladem jazykovým, kdy při absenci legislativní zkratky „duchovní služba“ lze vyvozovat, že kromě duchovní služby lze odlišovat i určité služby jiné (obdobné) než duchovní a církve potřebují zvláštní zmocnění pouze ke službám duchovním a ne již k obdobným. Ty pak může vykonávat kdokoliv.

Pro druhý výklad svědčí jednak text komentáře³⁷⁵ k danému ustanovení (§ 20 zákona o výkonu TOS), který dělí „duchovní“ služby církví na ty týkající se duchovna odsouzených (náboženské obřady, pastorační návštěvy, individuální rozhovory s odsouzenými, vyučování náboženství, zajišťování duchovní a náboženské literatury) a pak obdobné (poradenství v rámci přípravy na propuštění, zejména poskytování informací či zprostředkování kontaktů s institucemi zabývajícími se postpenitenciární péčí, pořádání přednášek a besed, koncertů apod.) sledující humanitární účely. Z druhého výkladu vyplývá, že pro všechny činnosti tohoto typu musí mít církve přiznáno zvláštní oprávnění, nestačí tedy samotná registrace církve. Navíc § 43 zákona o výkonu TOS vymezuje práva a činnosti, která náleží všem církvím a sdružením, tedy i těm církvím, které nemají přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv. Těmito činnostmi jsou činnosti uvedené v dalším odstavci.

Nicméně, samotná Dohoda umožňuje spolupráci s věznicemi také pro církve, které jsou pouze registrované, tedy které nemají přiznáno zvláštní právo k výkonu duchovní služby ve věznicích. Totiž, Dohoda se vztahuje na všechny členy ERC, pro jejichž přijetí však není podmínkou, aby jim bylo přiznáno oprávnění k výkonu všech zvláštních práv, natož konkrétně práva konat duchovní službu ve věznicích. Stane-li se tak registrovaná církev bez přiznaného oprávnění k výkonu zvláštních práv členem ERC, může vykonávat duchovní službu ve věznicích právě s odvoláním na Dohodu. Navíc, samotná Dohoda stanoví, že se vztahuje také na Federaci židovských obcí, která je pouze pozorovatelem ERC, nicméně jí

³⁷⁵ KALVODOVÁ, Věra. *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

právo k výkonu duchovní služby ve věznicích přiznáno nebylo. Na základě Dohody však toto právo reálně vykonávat může. Z uvedeného je tak vidno, že využitím smluvní svobody se církve dostávají do veřejného prostoru i přes striktní omezení, které jim klade církZ.

Pověření zástupci církví podle Dohody mohou po dobu výkonu trestu udržovat s odsouzeným osobní styk, zajímat se o jeho chování ve výkonu trestu a pomáhat mu při vytváření příznivých podmínek pro jeho samostatný způsob života. Na požádání je věznice informuje o stavu převýchovy a chování odsouzeného, pokud s tím odsouzený souhlasí. Pověřené zástupce církví věznice poučí o povinnosti dodržovat právní předpisy pro výkon trestu a respektovat vnitřní řád věznice včetně časového režimu života odsouzených. Věznice v případě potřeby zabezpečí vhodné prostory a podmínky pro činnost církví. Poskytování duchovních služeb ve věznici se nepovažuje za návštěvy (§ 43).

Spolky mají podle § 43 zcela stejná oprávnění jako církve, tedy mohou dostávat informace o odsouzených, musí respektovat vnitřní řád věznice a jsou jim zabezpečeny vhodné prostory pro jejich činnost. Poskytování jejich služeb není považováno za návštěvu. Spolky mohou také zajišťovat pro odsouzené knihy a literaturu a to podle § 29 prováděcí vyhlášky č. 345/1999 Sb.³⁷⁶ Prováděcí vyhláška také stanoví, jakými způsoby se mohou sdružení podílet na naplnění účelu trestu. Jsou to tyto formy: individuálními návštěvami odsouzených, prováděním přednášek a besed, popřípadě koncertů hudebních skupin a jednotlivců, podílem na uplatňování speciálních výchovných a zájmových aktivit programů zacházení, podílem na přípravě odsouzených k propuštění na svobodu a na sociální práci s odsouzenými.

Rozdílem v působení církví a spolků ve vězeňství je tak teoretická nemožnost spolků vykonávat bohoslužby a individuální náboženské úkony a vyučovat a studovat náboženské texty. Prakticky však může pověřený zástupce spolku v rámci individuálního setkání činit pro odsouzeného i individuální náboženské úkony. Přednášky pak mohou být činěny i za účelem výkladu náboženských textů, kterýžto výklad pak může být i součástí bohoslužby. Nelze se pak divit Vězeňské duchovenské péči, že svoje výsadní postavení pro poskytování duchovní služby ve věznicích považuje za ohrožené činností spolku Mezinárodní vězeňské společnosti v ČR. Jako právo přiznané pouze církvím pak možno vnímat oprávnění kdykoliv navštívit odsouzeného v ohrožení života, a to bez předchozího souhlasu lékaře.

³⁷⁶ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

Církev, jimž nebylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva a nejsou ani členy ČBK či ERC, mají prakticky méně možností, jak se zapojit do činností souvisejících s převýchovou odsouzeného, když jim chybí zásadní oprávnění náležející spolkům, jako například oprávnění k individuálním návštěvám. Restriktivnější podmínky pro vznik církve jako právnické osoby v porovnání se sdruženími tak v tomto případě nezaručují církvi ani stejné postavení jako spolkům.

Z pohledu na církev jako veřejnoprávní či soukromoprávní osobu je namístě se zabývat také samotným postavením vězeňského kaplana. Prvním předpokladem pro jeho činnost je pověření od církve, která má oprávnění k výkonu právě tohoto zvláštního práva, či je členem ČBK či ERC. V tom směru jsou církve autonomní, koho výkonem této činnosti pověří, nutno dodat, že tímto pověřeným členem může být i řadový člen církve, tedy nemusí se jednat o duchovního. Nicméně, dohoda určuje jednu podmínku, kterou musí každý pověřený člen církve splňovat a to je bezúhonnost. Církev tak nemá zcela neomezenou volnost v pověřování svých členů výkonem duchovní služby ve věznicích. Formy výkonu duchovní služby jsou opět stanoveny zákonem.³⁷⁷ Pro člena spolku však neplatí ani takovéto omezení.

Člen církve může ve věznicích působit v dobrovolné duchovní službě, tedy jako člen církve, případně ve služebním poměru k této církvi, nicméně bez pracovního poměru k Vězeňské službě. Tento člen musí mít pověření svojí církvi, která má oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva, či je členem ERC či ČBK a musí být bezúhonný. Dále dodržuje povinnosti stanovené vnitřním předpisem – nařízením generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 15/2011. Při výkonu duchovní služby je tak člen církve, který není zaměstnancem státu (Vězeňské služby), vázán vnitřním předpisem (který není předpisem právním) státního orgánu. Další možností pro pověřeného člena církve je vyvíjet činnost jako člen nadkonfesijního sdružení (spolku) Vězeňská duchovenská péče, a to v souladu se stanovami tohoto sdružení. Takový člen církve opět není zaměstnancem státu, nicméně kromě vnitřního předpisu uvedeného výše, dodržuje také stanovy sdružení, jehož se stane členem. Členství v tomto sdružení však není podmínkou pro výkon dobrovolné duchovní služby. Třetí možností, jak může pověřený člen církve vykonávat duchovní službu ve věznicích je jako státní zaměstnanec, když je s ním uzavřen pracovněprávní poměr s Vězeňskou službou.

³⁷⁷ § 20 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, § 15 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů a § 11 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, ve znění pozdějších předpisů.

Takový poměr však s ním může být uzavřen až po roce členství ve sdružení Vězeňská duchovenská péče. Jak na první pohled vidno, organizačně je možnost vykonávat duchovní službu značně komplikovaná, když primární právo náleží církvím, které k tomu účelu pověřují svoje členy, kteří se však dále sdružují ve spolku a až na základě takového členství mohou být zaměstnání v pracovněprávním poměru ke státu.

Shrnu-li možnosti člena církve vykonávat duchovní činnost ve věznicích, tak ta může být vykonávána bez pracovního poměru k Vězeňské službě, nebo po roce členství a po doporučení *sdružením* Vězeňská duchovenská péče v pracovněprávním poměru ve funkci kaplan. Kaplan v pracovněprávním poměru k Vězeňské službě je tak státním zaměstnancem, který je povinen vykonávat práci dle pokynů jeho zaměstnavatele, tedy státu a dodržovat vnitřní instrukce vydávané svým zaměstnavatelem. Na druhou stranu však může (ale nemusí) být ve služebním poměru ke své církvi, jejíž předpisy musí dodržovat každý člen této církve, avšak člen ve služebním poměru kromě toho musí následovat také vnitřní instrukce svého nadřízeného. I když je možnost konfliktu mezi instrukcí státního zaměstnavatele a církevního zaměstnavatele více méně teoretická, a to také s ohledem na povahu vykonávané činnosti, jelikož dle dostupných zdrojů k takovému konfliktu zatím nedošlo, v případě praktického dopadu bude nutno takový rozpor řešit. V případě takového konfliktu pak budou proti sobě stát autonomie církve týkající se vztahu církve a jejího zaměstnance a zájem státu na dodržování jeho instrukcí jeho zaměstnanci.

Navíc, v případě porušení vnitřních předpisů Vězeňské služby je ředitel věznice oprávněn zakázat pověřenému členu církve vstup do zařízení. Zákaz však může zrušit ředitel příslušné organizační jednotky nebo generální ředitel. Z dohody plyne, že tak učiní rozhodnutím. Tato možnost je stanovena také v zákoně o výkonu trestu odnětí svobody v § 15 odst. 8, i když trochu obecněji, když uvádí, že *věznice* je oprávněna *odepřít* možnost výkonu duchovní služby osobám, které se dopustily porušení povinností vyplývajících z právních předpisů pro výkon vazby nebo vnitřního řádu věznice. Ani zákon tak nepraví nic konkrétního o formě onoho zákazu či rozhodnutí o zrušení zákazu. Taková praxe je však zcela obvyklá, když mnohá rozhodnutí ředitele věznice jsou prováděna zjednodušenou formou, než vydáním rozhodnutí podle části 2. a 3. správního řádu.³⁷⁸

³⁷⁸ K tomu viz MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Výklad některých pojmů Nejvyšším správním soudem ČR na podkladu rozhodování ve věcech náboženské svobody. In Trellová, Livia (ed.) *Pôsobnosť a organizácia správneho*

Ochranné léčení a ochranná výchova jsou ochrannými opatřeními ukládanými v rámci trestního řízení, avšak Dohoda mezi generálním ředitelem Vězeňské služby a EKR a ČBK se k jejich výkonu nevztahuje. Omezení svobody pohybu je však uplatněno pouze při ústavním výkonu ochranného léčení a ne při jeho ambulantní formě. Podmínky výkonu duchovní služby v těchto zařízeních však nejsou na úrovni státního práva upraveny. Samotné přiznání onoho práva na základě církve však ničeho neřeší, pokud není stanoveno, jakým způsobem bude vykonáváno. Jeho přiznání tak nemá valného významu. J. Kříž však samotné zakotvení pokládá za příslib zákonodárce, že podmínky v budoucnu upraví.³⁷⁹ Zatím se tak však nestalo.³⁸⁰

Ozbrojené síly³⁸¹

Zvláštní právo poskytovat duchovní služby se týká také ozbrojených sil. Armáda, Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž tvoří ozbrojené síly ve státě.³⁸² Výkon duchovní služby v Armádě ČR je upraven Dohodou³⁸³ o duchovní službě v rezortu Ministerstva obrany

súdnictva v Slovenskej republike. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta: Bratislava, 2012. s. 295 – 303.

³⁷⁹ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 111.

³⁸⁰ Mezi církvemi byla uzavřena Dohoda o duchovní péči ve zdravotnictví mezi Českou biskupskou konferencí a Ekumenickou radou církví v České republice dne 20. 11. 2006, která mimo jiné obsahuje také požadavky na nemocničního kaplana a etický kodex nemocničního kaplana. Tato dohoda však přetrvává ve formě dvoustranného úkonu zavazujícího pouze strany dohody a není nijak reflektována do práva státu tak, jak se to stalo u dohody o duchovenské službě ve věznicích, vazbách a při výkonu zabezpečovací detence. Vstup duchovních mimo návštěvní dobu těchto zařízení závisí v mnohém na dobré vůli personálu těchto zařízení. Viz TRETERA, Jiří Rajmund. *Stát a církev v České republice*. In MORAVČÍKOVÁ, Michaela. (ed.) *Štát a cirkev v postsocialistickej Európe II*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2004. s. 90. Hovoříme zde však již o místech, kde není v tak zásadní míře omezena svoboda pohybu jednotlivce, resp. toto omezení nevyplývá z rozhodnutí veřejné moci, ale je způsobeno faktickými okolnostmi, jako choroba či stáří. Navíc, právo vykonávat duchovní službu v nemocnicích a sociálních zařízeních není vázáno na povolení v rámci přiznávání výkonu zvláštních práv, jeho výkon je tak umožněn každé církvi a není tak předmětem této podkapitoly. Stejná situace je i v případě poskytování posttraumatické péče příslušníkům Policie ČR, kterou mohou poskytovat členové kterékoliv církve. Nicméně, Ministerstvo vnitra uzavřelo s ERC a ČBK smlouvu o poskytování těchto služeb dne 6. 10. 2011.

³⁸¹ V minulosti Ministerstvo kultury, z neznámého důvodu, považovalo právo na výkon duchovní činnosti v ozbrojených silách a právo na výkon duchovní činnosti ve věznicích, vazbě, při ochranném léčení a při ústavní výchově za dvě samostatná práva a tak jejich výkon také přiznávalo. Do takové situace se dostala církev Křesťanské sbory a Náboženská společnost svědkové Jehovovi, jimž bylo přiznáno pouze jedno z těchto oprávnění.

³⁸² Zákon o ozbrojených silách.

³⁸³ V Německu či na Slovensku je takováto dohoda nahrazena konkordátem, který však upravuje poměry vojenských duchovních pouze pro katolickou církev. Některé státy (jako například právě Slovensko a Německo) se pak snaží obdobné smlouvy uzavírat také s ostatními církvemi. Konkordáty však mají jinou povahu, než vnitrostátní smlouvy s církvemi právě kvůli specifické povaze Svatého stolce, se kterým jsou mezi státy uzavírány. K vojenské službě v armádě v Německu více viz např.: MIROSHNIKOVA, Elena. *The cooperation model in state-church relations*. Saarbrücken: Lambert academic publishing, 2011. s. 42 an. Ke smlouvám mezi státem a církvemi odlišnými od církve katolické viz např.: ČEPLÍKOVÁ, Margita. Prínos zmluvy medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami pre rozvoj slobody vyznania. In ŠMID,

uzavřenou mezi Ministerstvem obrany na jedné straně a Ekumenickou radou církví a Českou biskupskou konferencí na straně druhé ze dne 3. 6. 1998.^{384, 385, 386} Výslovné zákonné zmocnění pro ministerstvo uzavřít s církvemi jakoukoliv smlouvu je stěží dohledatelné. Podle kompetenčního zákona³⁸⁷ má Ministerstvo obrany jako orgán pro zabezpečování obrany za úkol koordinovat činnost ústředních orgánů, správních orgánů a orgánů samosprávy a právnických osob důležitých pro obranu státu při přípravě k obraně. Možnost pro ministerstvo „dohodnout se“ s církvemi na podmínkách výkonu duchovní služby tak, jak tomu bylo například v zákoně o výkonu TOS, však v žádném předpise nenajdeme. Absenci zákonného zmocnění vykládají někteří autoři tak, že Dohoda proto není součástí státního práva, i když má normativní povahu.³⁸⁸ V rámci veřejné správy si však stěží lze představit, že by se Ministerstvo obrany stalo stranou tak důležitého dokumentu, jakým Dohoda beze sporu je, bez jakéhokoliv zmocnění k takové činnosti. Navíc, je nutno si uvědomit, že se pohybujeme ve veřejné správě, kde se projevuje zásada zákonnosti, jakékoliv činnosti ministerstva tak musí mít zákonný podklad. Nemají-li pak zákonný podklad, takové činnosti jsou nezákonné, a ne pouze mimoprávní, jak se snaží patrně autoři ve výše citovaném postoji naznačit. Řešení lze nalézt v dalších úkolech Ministerstva obrany. Ministerstvo tak v rámci řízení armády stanoví a realizuje opatření k rozvoji armády, zřizuje a ruší vojenské útvary a vojenská zařízení,³⁸⁹ má tedy také jakousi vnitřně organizační pravomoc. Navíc, zřízení duchovní služby, která má zajišťovat zejména podporu pro vojáky v činné službě, je jistě také opatřením k rozvoji armády.

Dohoda obsahuje ustanovení, která nejsou obsažena v žádném jiném předpise, vůle stran se tak zde uplatnila více, než tomu bylo u Dohody o duchovní službě ve věznicích. Její obsah vymezuje podmínky působení vojenských duchovních v armádě, stanovuje strukturu a zabezpečení duchovní služby, status a finanční zajištění a zařazení vojenských duchovních.

Marek, MORAVČÍKOVÁ, Michaela. (eds.) *Clara pacta – boni amici*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2009. s. 44 – 52.

³⁸⁴ Tato Dohoda byla však uzavřena až po dvouletém působení duchovních v armádě na základě ústní dohody mezi Ministerstvem obrany a představiteli církví. Viz TRETERA, Jiří Rajmund. *Stát a církev...*, s. 136.

³⁸⁵ V návaznosti na Dohodu byla mezi ERC a ČBK sjednána Smlouva o podmínkách vzniku a působení duchovní služby v resortu Ministerstva obrany ze dne 3. 6. 1998. Jedná se však pouze o smlouvu mezi církvemi a zavazuje pouze strany smlouvy, nemá tedy externí důsledky.

³⁸⁶ Ve znění dodatku č. 1 k Dohodě o spolupráci mezi Ministerstvem obrany, Ekumenickou radou církví a Českou biskupskou konferencí, ze dne 26. 1. 2012.

³⁸⁷ § 16 odst. 2 písm. d) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁸ HRDINA, Antonín Ignác. *Náboženská svoboda...*, s. 183; KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 103.

³⁸⁹ § 7 zákona o ozbrojených silách.

Konkretizuje tak možnost církví, jimž byl přiznán výkon předmětného zvláštního práva vykonávat duchovní službu v ozbrojených silách. Dohoda pak předpokládá, že vojenští duchovní budou svou službu vykonávat ve služebním poměru ke státu.

Jak vidno, Dohoda upravuje zcela podrobně postavení vojenského duchovního, proces jeho přijímání do služebního poměru, spolupráci Ministerstva obrany s církvemi na tomto přijímání a další odchylky od běžného výkonu služby vojákem. Dohoda tak rozšiřuje podmínky zákona pro výkon duchovní služby pro specifickou skupinu vojáků – vojenských duchovních a stanovuje také podmínky pro ministerstvo při spolupráci na přijímání těchto duchovních do služby. Bez splnění podmínek podle této Dohody a podmínek dle zákona není možné osobu přijmout do služby vojenského duchovního.

Výše uvedená dohoda však není osamoceným aktem, na kterém by měla stát veškerá moje úvaha. Totiž, na tuto dohodu bezprostředně navazuje rozkaz ministra obrany³⁹⁰, kterým byla s účinností od 22. 6. 1998 zřízena duchovní služba v rezortu Ministerstva obrany jako samostatná služba (dále jako „Rozkaz“). Analyzovanou Dohodu tak nutno nahlížet v souvislosti s vydáním tohoto Rozkazu. V případě publikace Dohody na poli vězeňství ve formě nařízení generálního ředitele Vězeňské služby se jednalo o pouze informační akt, který neměl pro platnost, ani účinnost uzavřené dohody žádné důsledky. Generální ředitel tím pouze seznamoval pracovníky Vězeňské služby s uzavřením takové dohody a s jejím obsahem, když samotná dohoda byla zcela obsažená v jeho nařízení. Má však obdobné pouhé informační důsledky také Rozkaz ministra obrany?

Ze zákona o vojácích z povolání³⁹¹, stejně tak jako zákona o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze³⁹², lze dovodit, že v oblasti služebního poměru vojáků činí *právní úkony* služební orgány, jimiž je prezident republiky a ministr obrany. Navíc, tyto úkony mohou činit také velitelé, náčelníci, ředitelé a jiní vedoucí zaměstnanci, avšak pouze v rozsahu stanoveném rozkazy služebních orgánů. Z uvedeného lze dovodit, že prezident republiky a ministr obrany jsou oprávněni činit právní úkony, mezi něž lze řadit také rozkazy v oblasti služebního poměru. Uvedené

³⁹⁰ Rozkaz ministra obrany ČR č. j. 5/10-39/6-60, publikován ve Věstníku Ministerstva obrany. Dostupný také na: <http://spcp.prf.cuni.cz/dokument/rozkaz.htm>, cit. 6. 8. 2013.

³⁹¹ Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹² Zákon č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů.

dokládá také § 7 odst. 2 zákona o ozbrojených silách. Pro koho je však výše uvedený Rozkaz ministra obrany závazný a jakou má povahu?

Povahou rozkazů služebních funkcionářů (velitelů; či jinak rozkazy nadřízených) se zabýval Nejvyšší správní soud³⁹³, když zjišťoval, zda takové rozkazy jsou rozhodnutím podle soudního řádu správního, či ne. Jinak řečeno, zda zasahují do práv a povinností vojáků. Konstatoval, že pro co největší šíři možnosti přezkumu aktů správy je nutno chápat pojem rozhodnutí podle sřs v materiálním, ne striktně formálním smyslu, jinak řečeno, i akt, který nemá na první pohled formu rozhodnutí, může být považován za rozhodnutí dle sřs. V tomto smyslu pak přezkoumával napadené rozkazy velitele. Dovodil, že povahu rozhodnutí vydaných ve správním řízení mají zcela jistě rozhodnutí vydaná v oblasti služebního poměru vojáka podle § 145 zákona o vojácích z povolání, přičemž i jiné akty budou rozhodnutím, pokud je bude možné za materiální rozhodnutí podle sřs považovat.³⁹⁴ Výsledkem úvahy NSS taky bylo konstatování, že „je třeba zásadně odlišit vojenský rozkaz jako pouhý interní akt řízení v rámci principu subordinace při výkonu služby, který nemá žádný přímý dopad do práv a povinností vojáka vyplývajících z právního řádu, a rozkaz mající parametry rozhodnutí správního orgánu, kde je ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. materiálně zasahováno do jeho práv a povinností, zejména ve věcech služebního poměru (vznik, změna, zánik, apod.).“³⁹⁵

Rozkazy, které však analyzoval NSS, se týkaly konkrétních vojáků, byly tedy individualizovány. Rozkaz, jímž byla zřízena duchovní služba, je však částečně aktem abstraktním, který se vztahuje na jakýkoliv budoucí případ vojenského kaplana, ať jím je jakákoliv osoba. Nicméně, dle výše uvedeného, ministr obrany může v rámci služebního poměru činit jakékoliv právní úkony, které nejsou omezeny pouze na rozkazy. Z uvedeného lze dovodit, že rozkazy ministra obrany v rámci služebního poměru mohou mít jak individuální, tak abstraktní povahu. Totiž, jak uvedl NSS: „Samotný institut rozkazu však není výslovně definován žádným z aktuálně platných a účinných právních předpisů upravujících služební poměr vojáků a výkon vojenské služby.“³⁹⁶ Rozkaz o zřízení duchovní služby se tak liší od výše uvedených v určité části svou normativitou.

Zásadní otázkou však zůstává právní důvod zřízení duchovní služby, tedy zda byla duchovní služba v ozbrojených silách a s ní spojená práva zřízena dohodou s církvemi, či

³⁹³ Rozhodnutí NSS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 3 Ads 58/2011.

³⁹⁴ Viz také rozhodnutí NSS ze dne 20. 7. 2005, sp. zn. 8 As 10/2005.

³⁹⁵ Rozhodnutí NSS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 3 Ads 58/2011.

³⁹⁶ Rozhodnutí NSS ze dne 18. 8. 2011, sp. zn. 3 Ads 58/2011.

rozkazem ministra obrany. Na prvním místě je vhodné připomenout, že nejdříve byla uzavřená analyzovaná Dohoda, a až následně byl vydán Rozkaz ministra obrany o zřízení duchovní služby. Na uvedené dokumenty je tak možno nahlížet z několika úhlů pohledu:

1. dohoda je pouze deklarací, která předurčuje obsah rozkazu a právním důvodem pro vznik duchovní služby je rozkaz,
2. dohoda je veřejnoprávní smlouvu, jíž se zřizuje duchovní služba a která stanovuje nové práva a povinnosti vojenským kaplanům.
3. Zcela nepatřičnou nebude ani kumulace obou výše zmíněných možností, tedy že duchovní služba byla zřízena rozkazem ministra obrany, práva a povinnosti kaplanů však byly stanoveny již ve veřejnoprávní smlouvě – Dohodě. Provedme tedy podrobnou analýzu předmětné Dohody a Rozkazu.

V čl. A odst. 1 Dohody je konstatován účel jejího uzavření, kterým je jednak stanovit v souladu s příslušnými právními předpisy podmínky pro působení vojáků - vojenských duchovních z církví, které se účastní na této dohodě v rezortu Ministerstva obrany v rámci duchovní služby, jejíž *zřízení* v rezortu Ministerstva obrany *se zveřejní* v rozkazu ministra obrany ČR, jednak vymezit strukturu a zabezpečení duchovní služby, stanovit v souladu s mezinárodním právem status vojenského duchovního, určit finanční a materiální zabezpečení, funkční náplň a zařazení vojenského duchovního. Dohoda tak stanovuje celkem široký okruh záležitostí, které budou jejím obsahem: podmínky pro činnost duchovních jako vojáků, jejich status, finanční a materiální zabezpečení, funkční náplň a zařazení těchto vojáků a vymezení struktury nové služby a jejího zabezpečení.

Vyložíme-li čl. A odst. 1 Dohody jazykově a formálně logicky, pak samotný akt zřízení duchovní služby není předmětem této dohody, nicméně rozkazem ministra obrany se zřízení uvedené služby pouze *zveřejní*. Tomu následně odporuje znění rozkazu, ve kterém je jasně uvedeno, že se jím duchovní služba také *zřizuje* (tedy nejde o pouhé zveřejnění již proběhlého zřízení), a to slovy „zřizuji v rezortu Ministerstva obrany s účinností od 22. června 1998 duchovní službu v čele s hlavním kaplanem“³⁹⁷. Jako první tak lze učinit závěr, že duchovní služba byla skutečně zřízena Rozkazem ministra obrany a ne dohodou uzavřenou mezi Ministerstvem obrany a církvemi. Totiž Dohoda na žádném svém místě nemá ani ambici uvedenou službu zřizovat.

³⁹⁷ Čl. 1 písm. a) Rozkazu.

V čl. 2 písm. b) Rozkazu pak ministr obrany zřizuje Radu pro duchovní službu, u níž stanoví pouze výčtově, kdo je jejím členem. Zde je dohoda podrobnější, když stanoví například i to, kdo a v jakých lhůtách svolává zasedání Rady (čl. B odst. 5 dohody). V druhém odstavci normativní části rozkazu ministr obrany dále stanovuje zásady pro duchovní službu, které vychází z Dohody. Nicméně v písm. c) ministr obrany stanovuje, že „zásady výběru vojenských duchovních, jejich ustanovování a odvolávání, zabezpečení jejich činnosti a další vzdělávání stanoví v souladu s právními předpisy dohoda.“ Odkazuje tak jednoznačně na dohodu s církvemi.

Další část rozkazu, ve které ministr obrany *ukládá* různé povinnosti náčelníkovi Generálního štábu Armády České republiky, veliteli Civilní ochrany, vrchnímu řediteli sekce obranné politiky Ministerstva obrany, vrchnímu řediteli finanční sekce Ministerstva obrany, vrchnímu řediteli sekce personální a sociální politiky a všem velitelům a náčelníkům, je již částí, která je složená z jednotlivých interních pokynů a nemá tedy abstraktní, ale individuální povahu. V této části ministr obrany odkazuje na *závazky vyplývající z dohody* (jedná se zejména o čl. E, F, G a H). Lze z toho usuzovat, že dohoda ani pro ministra obrany není pouhou deklarací, ale že z ní pro něj vyplývají určité závazky, které on jednak zveřejňuje a jednak jejich plnění ukládá konkrétním osobám.

Dohoda upravuje status vojenského duchovního. Duchovní církví vykonávají v armádě duchovní službu jako vojáci v další službě³⁹⁸, jsou tedy jednak ve služebním poměru ke své církvi a současně také ve služebním poměru ke státu.³⁹⁹ Vojenští duchovní jsou tak v jedné linii podřízeni svým církevním představeným, v další linii jsou podřízeni vojenským velitelům. Na takového duchovního se vztahují všechna práva a povinnosti vojáka z povolání, nejsou-li v rozporu s mezinárodním právem. Vojenské duchovní navrhuje jednotlivé církve, nicméně, každý duchovní, který hodlá být přijat do funkce kaplana, hlavního kaplana či do jiné funkce v rámci duchovní služby, musí být občanem ČR, musí splňovat podmínky podle zákona,⁴⁰⁰ a také podmínky stanovené v rozkaze ministra obrany o zřízení vojenské duchovní služby⁴⁰¹. Služební poměr je s duchovním uzavírán na časově omezenou dobu, obecně čtyři roky.

³⁹⁸ Dodatek k Dohodě uzavřený dne 26. 1. 2012 již hovoří o vojáku z povolání. Pojem „další služba“ byl totiž již zastaralý, svázaný se zákonem z roku 1959. Avšak i vojáci v další službě se považovali podle zákona o vojácích z povolání za vojáky z povolání podle tohoto zákona. Dodatek tedy pouze zpřesnil terminologii.

³⁹⁹ § 43 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁰ Při uzavírání smlouvy stanovoval podmínky pro přijetí do služebního poměru vojáka zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů, dnes je to zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰¹ Rozkaz však v tomto směru opět odkazuje na Dohodu.

Vojenští duchovní mají specifické postavení, kdy jsou od počátku v důstojnické hodnosti, nesmí být nuceni nosit zbraň a jejich hovory s ostatními vojáky požívají ochranu kněžského tajemství. Pro výkon duchovní služby založilo pět církví svaz církví pod názvem Vojenská duchovní služba.

Podle § 159 správního řádu je smlouva smlouvou veřejnoprávní, pokud má veřejnoprávní obsah a pokud zakládá, mění nebo ruší práva v oblasti veřejné správy. Z výše uvedeného vyplývá, že dohoda je uzavřena mezi ministerstvem obrany a Ekumenickou radou církví a Českou biskupskou konferencí. ERC i ČBK jsou osobami soukromého práva, na druhé straně pak ministerstvo je orgánem veřejné správy bez právní subjektivity. V této souvislosti je zajímavé si povšimnout, že v dodatku č. 1 k Dohodě, který byl přijat v roce 2012, je již výslovná zmínka o tom, že je uzavřen Ministerstvem obrany *jménem státu*. Tato skutečnost v původní smlouvě vůbec není zmíněna.

Z výše uvedeného vyplývá, že záležitosti, které jsou v dohodě uvedené, jsou záležitostmi veřejného práva, když se týkají poskytování duchovní služby v rámci armády, či Ministerstva obrany. Jak bylo již u duchovní služby ve vězeňství dovozeno, samotná duchovní služba je službou veřejnou, jelikož zajišťuje výkon základního lidského práva a napomáhá k řádnému výkonu služebních a pracovních povinností pracovníků zařazených do Ministerstva obrany. Také práva a povinnosti, které jsou v dohodě zakotvené, jsou právy a povinnostmi zcela novými, nestanovuje je žádný právní předpis, nejde tedy o pouhou deklaraci. I když její uzavření není předpokládáno právním předpisem, její typ není upraven správním řádem a strany při jejím uzavírání nebyly co do upravované materie vázány zákonem, jelikož zákon o dané materii mlčí, obsah této smlouvy jednoznačně zakládá vojenským duchovním subjektivní práva a povinnosti veřejnoprávní povahy, jelikož zejména stanoví jejich postavení a podmínky pro přijetí a částečně také zproštění výkonu funkce vojenského duchovního. Namísto je však spíše řečnická otázka, zda se touto dohodou nenahrazuje činnost zákonodárce, který by měl alespoň rámcově fungování duchovních v armádě upravit.

Jedná se tak o smlouvu veřejnoprávní. Spory vzniklé z této smlouvy jsou pak spory z veřejnoprávní smlouvy a budou se řešit postupem podle správního řádu. Nicméně, ke zřízení samotné duchovní služby v rezortu Ministerstva obrany a Rady pro duchovní službu již došlo rozkazem ministra obrany, ustanovení o sporech z veřejnoprávních smluv se zde proto neuplatní. Nakonec, obsah povinností uložených výše vyjmenovaným funkcionářům

Rozkazem je upraven Dohodou, vymáhat jejich dodržování je však na ministru obrany, a to interně.

Závěrem lze konstatovat, že existovala-li by církev ve formě spolku, nemohli by se její duchovní účastnit duchovní služby. Rozkaz totiž otevírá duchovní službu pouze registrovaným církvím, když stanoví, že „možnost podílet se na utváření duchovní služby mají všechny státem uznané církve, náboženské společnosti nebo jejich sdružení za předpokladu, že uznají zásady stanovené pro výkon služby vojenského duchovního v rezortu Ministerstva obrany včetně toho, že nabídka pomoci je určena všem.“ Na druhou stranu si lze povšimnout, že ministr obrany hovoří pouze o státem uznaných církvích, ne tedy těch, jimž bylo přiznáno zvláštní právo vykonávat duchovní službu v ozbrojených silách. Uvedené vyplývá také ze skutečnosti, že sice všem současným členům ERC bylo přiznáno zvláštní právo pro výkon duchovní služby v ozbrojených silách, nicméně, pro přijetí za člena ERC toto není podmínkou. Může se tak v budoucnu stát, že církev, již nebylo přiznáno zvláštní právo vykonávat duchovní službu v ozbrojených silách (protože k tomu nesplnila podmínky), se stane členem ERC a vzhledem k Dohodě a Rozkazu se bude moci na duchovní službě v ozbrojených silách přesto podílet právě jako člen ERC. Uvedená dohoda tak nabourává smysl zvláštního práva konat duchovní službu v ozbrojených silách, což ale považuji spíše za kladný výsledek smluvní volnosti, kterou církve disponují. Vzhledem k výše uvedenému by bylo záhodno zamyslet se nad smyslem přiznávání určitých zvláštních práv církvím a ptát se, zda smluvní volnost církví, jako soukromoprávních osob, není tou cestou, jak církvím umožnit zkvalitňování veřejného prostoru a tím dát církvím postavení, které si zaslouží bez zbytečného nadměrného omezování jejich činnosti.

5.1.2.3 Církve a sňatky

Oprávněnou úřední osobou je v případě uzavírání sňatků duchovní církve. Tato kapitola proto bude pojednávat o vztahu duchovního jednak ke své církvi, jednak ke státu v rámci plnění jeho veřejných úkolů. Charakteristikou tohoto dvojitého vztahu bude objasněno, nakolik a v čem se projevuje v případě duchovního autonomie církve. Jelikož i této problematice se dotkla nová úprava soukromého práva, nejdříve bude pojednáno o minulé úpravě obsažené v zákoně o rodině, následně bude reflektována úprava nového občanského zákoníku.

Základními normami pro uzavření platného manželství byl do 1. 1. 2014 jednak zákon o rodině^{402, 403}, od 1. 1. 2014 NOZ ve svých ustanoveních §§ 655 an. a také zákon o matrikách, jménu a příjmení⁴⁰⁴. Zákon o rodině stanovil v § 4a odlišné požadavky na církevní sňatek, přičemž dodává, že k jeho uzavření musí být splněny i další podmínky stanoveny zákonem o rodině. Prvním rozdílem mezi sňatkem tzv. civilním a církevním je v tom, že církevní sňatek je uzavírán před orgánem církve, a to konkrétně před osobou církví k tomu pověřenou.⁴⁰⁵ Na uvedeném se nic nemění ani v NOZ a NOZ dokonce používá pojem „občanský sňatek“ a „církevní sňatek“ v § 657. Který orgán bude v církvi k uzavírání sňatku příslušný a jaké podmínky musí člen církve splnit k tomu, aby mohl být církví pověřen k takovému úkonu, je autonomní záležitostí každé církve tak, jak o tom bylo pojednáno výše. Z uvedeného lze dovodit, že na pověřence církve se nebude uplatňovat povinnost splnit podmínky pro funkci matrikáře (občanství ČR, zaměstnanecký poměr k obci a složená odborná zkouška či zkouška zvláštní odborné způsobilosti). Při samotném prohlášení nemusí být přítomna další osoba (kromě svědků a oddáváných), tedy není vyžadována přítomnost samotného matrikáře. Mohlo by se tak zdát, že na místě nebude přítomen nikdo, kdo by ověřil, zda byly splněny všechny podmínky pro uzavření manželství a zda budoucí manželé projeví svou vůli svobodně, jasně, srozumitelně a ústně. Bez přítomnosti matrikáře, či osoby, která by splňovala podmínky pro výkon funkce matrikáře, by bylo možné tvrdit, že stát ponechává čistě na vnitřních normách církve samotný proces vzniku manželství bez jakéhokoliv státního dozoru. Tak tomu však není.

Stát totiž beze všeho neuznává jakýkoliv obřad provedený před orgánem církve, o kterém církev prohlásí, že zde byl uzavřen sňatek. Státní právo totiž upravuje několik náležitostí, které musí být splněny před a po sňatku k tomu, aby stát uznal, že před orgánem církve byl uzavřen sňatek platný také v právním systému státu. K tomu slouží na prvním místě matričním úřadem dopředu poskytnuté osvědčení, které budoucí manželé předkládají oddávajícímu (tedy pověřenému členu církve), které obsahuje konstatování, že snoubenci splňují všechny zákonné podmínky pro uzavření manželství. Toto osvědčení nemůže být starší tří měsíců. Z uvedeného vyplývá hned několik důsledků. Jednak lze konstatovat, že snoubenci, kteří hodlají uzavřít církevní sňatek, musí splňovat podmínky pro jeho uzavření

⁴⁰² Zákon č. 94/1963 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰³ Zákon o rodině byl nahrazen novým občanským zákoníkem s účinností od 1. 1. 2014.

⁴⁰⁴ Zákon č. 301/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁵ K tomu viz např. KOLÁŘOVÁ, Marie. *Povaha vnitřních...*, s. 54 an.

jednak dané státním právem, jednak dané vnitřními normami církve, chtějí-li, aby tento sňatek měl následky i pro právní řád státu. Autonomie církví tak v tomto směru sahá pouze tam, kde stát není oprávněn stanovovat přímo podmínky církvi pro její obřad sňatku, nicméně nařizuje, že pro právní následky musí být splněny podmínky dané státem bez ohledu na podmínky dané církví. Jinak řečeno, odporovala-li by některá z podmínek daných státem podmínce dané církví, pro právní řád podmínka daná státem převáží. Tedy buď nebude sňatek uzavřen vůbec, jelikož snoubenci nemohou splnit státní podmínku, která se přičí podmínce církevní, nebo sňatek uzavřen bude, pokud církev akceptuje podmínku státní namísto podmínky církevní.

Předávané osvědčení je vydáváno matričním úřadem, který na základě dodaných informací osvědčí bezesporné skutečnosti a to ty, že snoubenci splňují všechny podmínky státu k uzavření manželství. Pro církevní normy tak toto osvědčení nemusí mít pražádné hodnoty. Nicméně, chce-li církev, aby její obřad, tedy uzavření manželství, mělo právní následky (tedy nejen následky vnitrocírkevní), musí být toto osvědčení dodáno a bez něj je manželství nulitní. Samotné osvědčení tak má zcela zásadní povahu, když bez něj nebude mít uzavřené manželství žádné právní účinky. Podle § 17a odst. 3 zákona o rodině totiž manželství vůbec nevzniklo, pokud nebylo předloženo toto osvědčení. S obdobným následkem počítá NOZ v § 677, kdy při absenci uvedeného osvědčení jde o tzv. zdánlivé manželství, to znamená, že takové manželství není. Účelem tohoto aktu orgánu veřejné moci je na jedné straně prokázání církvi, že takto uzavřené manželství bude mít právní následky, na druhé straně prohlášení státu, že zákonné podmínky k uzavření manželství byly splněny. V tom je povaha osvědčení zcela namístě, navíc také proces vydávání tohoto aktu je procesem korespondujícím s vydáváním právních aktů ve formě osvědčení. Nicméně, zásadní důsledky, které nevydání osvědčení vyvolává, tedy že k uzavření manželství vůbec nedojde, resp. že takto uzavřené manželství je nulitní, zdánlivé, povahu osvědčení vůbec nesleduje. To, jako akt s minimálními právními důsledky, by vůbec takto silný výsledek vyvolávat nemělo, když navíc bereme v úvahu, že nevydání osvědčení způsobuje nejtěžší vadu aktu, a tedy nulitu.

Druhou podmínkou je dodání protokolu o uzavření manželství s náležitostmi, které stanovuje zákon o matrikách, tedy právní předpis státu, orgánem církve, před kterým došlo k uzavření manželství, do tří pracovních dnů od sňatečního obřadu zpět matričnímu úřadu.

Pro přehlednost je vhodné si proces uzavírání manželství, jako čistě soukromoprávního úkonu, rozebrat podrobně a rozčlenit si jej na jednotlivá stadia. Ve stadiu, které předchází samotnému uzavření manželství, je nutné vyplnit na matričním úřadě tiskopis nazvaný jako Dotazník k uzavření manželství⁴⁰⁶ a k němu doložit rodný list, osvědčení o státním občanství, informaci o trvalém pobytu, informaci o osobním stavu, případně rozhodnutí soudu o rozvodu. Tento tiskopis a uvedené dokumenty musí předložit každý snoubenec bez ohledu na to, zda bude uzavírat sňatek civilní, či církevní. K církevnímu sňatku však ještě potřebují snoubenci předložit oddávajícímu osvědčení o tom, že splňují podmínky. Osvědčení nemá žádné náležitosti stanovené jak zákonem, tak vyhláškou, lze jej proto považovat za krátký text matričního úřadu o tom, že snoubenci splnili podmínky.

Ve stadiu samotného uzavírání sňatku je nutné učinit prohlášení o tom, že snoubenci spolu vstupují do manželství. Prohlášení je činěno před oddávajícím, jímž je u civilního sňatku starosta, místostarosta či člen zastupitelstva a za přítomnosti matrikáře, u církevního sňatku pouze za přítomnosti oddávajícího. Prohlášení je nutno učinit v přítomnosti dvou svědků.

Po aktu uzavření manželství je nutno podepsat Protokol o uzavření manželství, který podepisuje oddávající, manželé, svědci a matrikář v případě civilního sňatku. Protokol obsahuje všechny údaje, které obsahoval Dotazník a dále se tam uvedou údaje o svědcích a o tom, že manželé prohlásili, že vstupují do manželství a další skutečnosti. Matrikář zde, jako zástupce orgánu veřejné moci, jinak řečeno úřední osoba, osvědčuje svým podpisem vše, co je v protokolu uvedeno. Protokol tak lze považovat v rámci forem činnosti za osvědčení. Osvědčovací funkci nepřítomného matrikáře v případě církevního sňatku tak plní samotný oddávající, který je pověřen orgánem církve. On sám tak vydává osvědčení o skutečnostech tam uvedených. Má tak stejné postavení jako matrikář, tedy je úřední osobou, provádějící veřejnomocenský akt.^{407, 408} Takové postavení oddávajícího má správněprávní důsledky. Nedodání protokolu sice nemá dopad na platnost uzavřeného manželství, avšak určitou funkci přece jenom plní. Na základě protokolu totiž matriční úřad zapíše rozhodné skutečnosti do knihy manželství. Protokol je tedy podkladem, na základě něhož učiní matriční úřad úkon zápisu do matriky. Jinak řečeno, bez protokolu matriční úřad do matriky

⁴⁰⁶ Jeho náležitosti jsou stanoveny prováděcí vyhláškou Ministerstva vnitra č. 207/2001 Sb, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁰⁷ Nicméně, nemusí splňovat zákonné podmínky pro výkon funkce matrikáře.

⁴⁰⁸ R. Gyuri však tento úkon za veřejnomocenský úkon nepovažuje. Dle něj tento úkon osvědčení souhlasného prohlášení manželů, že společně vstupují do manželství, mocenský charakter nemá. S uvedeným však nemohu souhlasit. Viz GYURI, Róbert. *Veřejnoprávní subjektivita...*, s. 43.

nic nezapíše, takže uzavření manželství nebude vedeno v relevantní státní evidenci, což může mít další následky pro manžele. I když tedy protokol nemá dopad na platnost manželství, určité právní následky přeci jen vyvolává, proto dle mého nevydá-li oddávající osvědčení o uzavření sňatku, lze se jeho vydání domáhat nástroji na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle správního řádu a také ve správním soudnictví. Církev tak bude v daném řízení vystupovat jako správní orgán⁴⁰⁹ a oddávající jako oprávněná úřední osoba.

V souvislosti s výkonem veřejné správy církví je pak namísto otázka odpovědnosti za škodu. Je-li duchovní v postavení úřední osoby, pak je nutno se zabývat tím, kdo bude povinnou osobou v případě škody způsobené nesprávným úředním postupem duchovního. Zodpškl činí odpovědným za takto spáchanou škodu stát nebo územní samosprávné celky. Tak je stát odpovědný za škodu způsobenou při výkonu státní moci a územní samosprávné celky jsou odpovědny za škodu způsobenou při výkonu jejich samostatné činnosti. Je vhodné si povšimnout, že zákon nepočítá s odpovědností *veřejnoprávních* korporací, ale odpovědnými činí pouze územní samosprávné celky. Proto v tomto ohledu není účelné se vůbec zabývat tím, zda je církev veřejnoprávní korporací, ale je podstatnější zkoumat, jakou povahu má činnost, kterou vykonává. I když na druhou stranu si nelze nevšimnout, že Zodpškl preferuje spíše institucionální před funkčním pojetím odpovědné osoby.

Tak stát odpovídá za škodu, kterou způsobily státní orgány, právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena (nahrazované také pojmem "úřední osoby") a územní samosprávné celky, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem. Zákon pak výslovně pod pojem úřední osoby zahrnuje také notáře a exekutory, při výkonu některých jejich činností. Výklad pojmu úřední osoba obsahuje trestní zákoník, který za úřední osobu v § 127 odst. 1 považuje:

- a) soudce,
- b) státního zástupce,
- c) prezidenta České republiky, poslance nebo senátora Parlamentu České republiky, člena vlády České republiky nebo jinou osobu zastávající funkci v jiném orgánu veřejné moci,
- d) člena zastupitelstva nebo odpovědného úředníka územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci,

⁴⁰⁹ Dle mého zde bude církev spadat pod tu část definice správního orgánu obsaženou ve správním řádu, která hovoří o právnické osobě, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Totiž ne duchovnímu církved, ale samotné církvi byla přiznáním práva uzavídat církevní sňatky svěřena pravomoc ověřovat namísto matrikáře průběh sňatečního obřadu.

- e) příslušníka ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážníka obecní policie,
 - f) soudního exekutora při výkonu exekuční činnosti a při činnostech vykonávaných z pověření soudu nebo státního zástupce,
 - g) notáře při provádění úkonů v řízení o dědictví jako soudního komisaře,
 - h) finančního arbitra a jeho zástupce,
 - i) fyzickou osobu, která byla ustanovena lesní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží,
- pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

Někteří autoři považují vymezení úřední osoby v trestním zákoníku za směrodatné pro celý právní řád. Bližším zkoumáním však nutně dojdeme k závěru, že tuto definici nelze použít paušálně, jelikož v souladu s koncepcí odpovědnosti dle trestního zákoníku jako odpovědnosti primárně fyzických osob nám totiž z pojetí úřední osoby dle trestního zákoníku vypadnou všechny právnické osoby. Zodpšk však s přičitatelností činnosti právnické osoby státu počítá.

V obecném smyslu by tak bylo možno podřadit pod pojem právnické osoby, již byl svěřen výkon státní správy i církev, již bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva uzavírat sňatky s přesahem do státního práva. Výkonem státní správy je zde pak osvědčovací funkce duchovního při sepisování protokolu o konání sňatku.

Právo uzavírat sňatky lze dle mého považovat za propůjčení výkonu státní správy církvím.⁴¹⁰ Tato práva však mají pouze církve, které mají oprávnění k výkonu zvláštních práv. Veřejnoprávní úkoly tak vykonávají pouze tyto církve. Za veřejnoprávní úkol pak považuji vydání osvědčení o uzavření sňatku, jemuž byl duchovní, jako oddávající přítomen. Církevní autonomie na druhé straně zůstává v otázkách podmínek pro přijetí do funkce duchovního a jeho pověření oddáváním a podmínek pro konání sňatečního obřadu, i když podmínky dané státem pro právní následky převáží.

Ve světle výše uvedených úvah je na místě otázka, o vhodnosti termínu „církevní“ sňatek, když rozdíl ve sňatečním procesu je pouze v osobě oddávajícího. Totiž, pod pojmem církevní sňatek je lehce představitelná situace, kdy stát uzná manželství za uzavřené, byl-li sňateční obřad proveden před orgánem církve *podle jejích vlastních předpisů, bez*

⁴¹⁰ Shodně GYURI, Róbert. *Realizácia...*, s. 283.

jakéhokoliv zásahu státu. Jakýmkoliv zásahem je zde myšlena povinnost předložení jakýchkoliv náležitostí před či po obřadu orgánu veřejné moci. V současné právní úpravě se tak nejedná o respekt státu vůči obřadu církve, ale jeho poloviční kontrola.

Právní úprava obsažená v novém občanském zákoníku tak co do zkoumaných skutečností zůstává stejná. Nepředložení osvědčení před uzavřením manželství způsobuje, že se na něj hledí jako na zdánlivé manželství, to znamená, že takové manželství není. Zásadní změnu v církevním sňatku NOZ neobsahuje, i když jeho přijetí předcházely diskuse, zda ponechat zaužívanou dvojitou formu uzavírání manželství, tedy občanskou a církevní.⁴¹¹

5.1.3 Dozor nad církvemi

Situaci v Československu v letech 1948 až 1989 můžeme nazvat totalitarismem. Komunistická strana se dostala k moci 25. 2. 1948 a s ní i ideologie rovnosti a marxistickoleninský světonázor. V tomto duchu byly církve považovány za organizace opozičních sil. Proto musela vláda určit mantinely pro fungování církví, které se odrazily i v Ústavě Československé republiky, přijaté 9. května 1948 jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb. z. a n. (Prezident Beneš se pokusil o poslední gesto, když ústavu nepodepsal, na situaci to však nic nezměnilo. Do platnosti vešla i bez jeho podpisu.⁴¹²). V ní byly otázky církví a náboženských společností upravené v § § 15 - 17, avšak právní postavení církví v ní upravené nebylo, ani úprava vztahu státu a církví, „z čehož lze usuzovat, že na jejich dosavadní právní situaci nic změněno nebylo.“⁴¹³ Samotná ústava do popředí stavěla hlavně svobodu svědomí, jako duchovní svobodu, která není vázána pouze na vyznávání náboženství, ale i nenáboženských přesvědčení. Podstatným ustanovením ústavy také byla klauzule, podle níž výkon náboženského vyznání nesměl být využíván k nenáboženským účelům.⁴¹⁴

⁴¹¹ Viz § § 655 – 679. Ke kritice připravované jediné formy uzavření manželství viz: HORÁK, Zábaj. Alternativní forma uzavření manželství v Českých zemích ohrožena. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 39 – 50; TELEČEK, Ivo. Kritika přípravy odnětí svobody volby občanského nebo církevního sňatku. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 51 – 60; KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. Glosa k návrhu obligatorního civilního sňatku. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 61 – 62.

⁴¹² TRETERA, Jiří Rajmund. *Nová právní situace církví a náboženských společností v roce 1950*, In HANUŠ, Jiří, STŘÍBRNÝ, Jan. (eds.) *Sborník příspěvků z konference*. Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2000. s. 22-23.

⁴¹³ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Štát, cirkvi a právo na Slovensku*, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005, s. 66.

⁴¹⁴ JÄGER, Petr. Svoboda vyznání a právní poměry církví a náboženských společností v letech 1948 – 1989. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 777.

Vztah lidově demokratické (a pak socialistické) Československé republiky k církvím během příštích čtyřiceti let upravili až tzv. církevní zákony, přijaté v roce 1949. Nastoupili na místo do té doby platných předpisů prvorepublikových, které upravovali církevní záležitosti. Byli jimi následující předpisy:

- 1) zákon č. 217/1949 Sb., kterým se zřizuje Státní úřad pro věci církevní,
- 2) zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem,
- 3) vládní nařízení č. 228/1949 Sb., o působnosti a organizaci Státního úřadu pro věci církevní,
- 4) vládní nařízení č. 219/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církve římskokatolické státem,
- 5) vládní nařízení č. 220/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení Československé církve státem,
- 6) vládní nařízení č. 221/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení evangelických církví státem,
- 7) vládní nařízení č. 222/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení pravoslavné církve státem,
- 8) vládní nařízení č. 223/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení náboženských společností státem.⁴¹⁵

Zákon č. 265/1949 Sb. o právu rodinném sice není řazen do církevních zákonů, ale byl v něm zakotven obligatorní civilní sňatek před místním národním výborem, což znamenalo zrušení a dokonce zákaz oddávání před církevním úřadem, pokud novomanželé ještě neuzavřeli manželství před orgánem státu. Církvi je také odebráno právo vést matriky a pravomoc vést matriky přechází na místní národní výbory podle § 3 zákona č. 268/1949 Sb. o matrikách. Matriky do té doby vedené církvemi jsou prohlášeny za majetek státu na základě § 27 uvedeného zákona. Církve tak ztrácí zásadní veřejnoprávní úkol, který mohl přispívat k jejich charakteristice jako orgánů veřejné moci.

Zákonem č. 217/1949 Sb. byl vytvořen Státní úřad pro věci církevní jako tzv. ústřední úřad, který řídí ministr určený prezidentem republiky. Vládním nařízením č. 6/1953 Sb. ze dne 31. 1. 1953 pak bylo změněno vedení Státního úřadu tak, že jej řídí předseda jmenovaný

⁴¹⁵ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Stát...*, s. 66.

prezidentem na návrh vlády. Vláda tak měla větší ingerenci do řízení úřadu. Na Slovensku vykonával působnost ministr řídící Státní úřad prostřednictvím Slovenského úřadu pro věci církevní, který řídil pověřenec určený vládou. Slovenský úřad tak byl přímo podřízen Státnímu úřadu. Úkolem tohoto úřadu bylo, jak stanoveno v § 2 uvedeného zákona, „dbáti o to, aby se církevní a náboženský život vyvíjel v souladu s ústavou a zásadami lidově demokratického zřízení, a zajistil tak pro každého ústavou zaručené právo svobody vyznání, založené na zásadách náboženské snášlivosti a rovnoprávnosti všech vyznání“. Honosně vyslovený úkol Úřadu však spíše než na svobodu dbal na její řízení státem.

Do jeho působnosti spadaly dle nařízení vlády č. 228/1949 Sb., o působnosti a organizaci Státního úřadu pro věci církevní všechny otázky, týkající se církví: normotvorná, řídící a dozorčí činnost ve věcech církevních, správní věci církví, ochrana církevních památek, věci rozpočtové a úvěrové, osobní věci a platy duchovních a učitelů náboženství, úprava vyučování náboženství a vrchní dozor nad církevními učiteli všeho druhu, cenzura církevního tisku (lépe řečeno "dozor a odborné posuzování církevního tisku"⁴¹⁶), vydávání úředního věstníku pro duchovní, věci náboženských spolků a organizací, věci charitativní činnosti církví, péče o to, aby se náboženský život vyvíjel v souladu s ústavou a sledování mezinárodních styků, tedy všechny věci církví, které do té doby vykonávaly jiné ústřední správní úřady. Uvedeným zákonem přišly církve o svou autonomii, jelikož primárním cílem Úřadu byla kontrola veškerého společenského působení církví, jak shora naznačeno. Z výše uvedeného výčtu se dá dovodit, že úřad disponoval "totální mocí nad činností viditelných struktur církví."⁴¹⁷

Úřad byl dle výše uvedeného nařízení (§ 3) organizován do odborů: kultového, osobního, informačního, hospodářského a správního. Obdobnou strukturu měl také slovenský úřad. Navíc, úřadu byly přímo podřízeny krajské a okresní národní výbory, které také vykonávaly působnost ve věcech církevních.

Vládním nařízením č. 116/1949 Sb. o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě byla přenesena část úkolů z ústředních úřadů na krajské národní výbory. Ve věcech církví byly tyto úkoly vyjmenovány v příloze A uvedeného vládního nařízení. Jednalo se o následující úkoly ve věcech církevních osob, kongregací, organizací církví a církevního majetku:

⁴¹⁶ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Stát...*, s. 67.

⁴¹⁷ JÄGER, Petr. *Svoboda vyznání...*, s. 781.

1. prezentační právo při veřejném patronátu, jsou-li námitky proti kandidátu navrženému na prvním místě;
2. vzetí na vědomí ustanovení sídelních i nesídelních kanovníků při všech kapitulách a ustanovení představených klášterů, duchovních řádů a kongregací s výjimkou případů náležejících do příslušnosti vlády;
3. požadování odstranění duchovních správců katolické církve a náboženských společností;
4. náhradní opatření pro vedení prací přenesených na duchovní správce katolické církve a náboženských společností;
5. výměra výchovného a poskytnutí doplatku dotace na ně duchovním;
6. udělování dovolení duchovním;
7. udělování souhlasu k ustanovení řeholních duchovních na systemizovaném místě;
8. rozhodování o započtení služební doby strávené v duchovní správě;
9. povolování výjimek při ustanovování administrátorů na farářských místech;
10. zvyšování kongruálního platu;
11. povolování odměn za přespočetné hodiny;
12. potvrzování zřízení představenstva několika náboženských obcí;
13. schvalování pronájmu a služebností;
14. povolování stavebních úprav na církevních budovách
15. povolování použití církevního jmění ke stavebním opravám.

Z výše uvedeného výčtu lze lehce dovodit skoro absolutní závislost církví na státu zejména v majetkových otázkách. Kontrola církví státem se tak v analyzovaném období projevovala zejména v nakládání s omezeným církevním majetkem. Uvedenou závislost církví na státu dále podtrhuje také zákon o hospodářském zabezpečení církví.

Zákonem č. 218/1949 Sb. o hospodářském zabezpečení církví je zakotveno financování náboženské sféry ze státního rozpočtu a duchovní se stávají státními zaměstnanci, jím placenými. Pro svou činnost potřebují státní souhlas, který je podmíněn občanstvím Československé republiky, státní spolehlivostí, bezúhonností a splněním jinak všeobecné podmínky pro přijetí do státní služby (§ 2 zákona).

Zajímavostí celé této doby je komunistická politika vůči církvím. Mohlo by nám připadat logické, že jelikož církve byly "organizacemi opozice", stát se bude snažit provést ve vztahu k nim absolutní odůvodněnou rozhodnutí, nedivili bychom se ani, kdyby je chtěl úplně zakázat. Náš tehdejší režim však zvolil jinou cestu. Zákonem č. 218/1949 Sb. o hospodářském zabezpečení církví a

náboženských společností vzal veškerý církevní majetek do své péče, platil duchovní, uděloval povolení (souhlas) k výkonu duchovní činnosti (toto povolení bylo udělováno pouze v souvislosti s určitou lokalitou a mohlo být kdykoli odvoláno⁴¹⁸). Byla to cesta úplného podmanění církví státem, aby je tak mohl lépe kontrolovat. Proto i když by se nám mohl zdát jako vstřícný krok státu, že uznal v 50. letech několik církví, musíme za tím hledat důvod touhy finančně a politicky ovládnout tyto církve a tak je vytvořit závislémi a naprosto podřízenými státu.

Podle M. Čeplíkové úprava právních vztahů mezi státem a církvemi spočívala na následujících zásadách:

1. na respektování dočasné, dosaženým stupněm společenského vývoje podmíněné existenci náboženského cítění a z toho vyplývající nutnosti zajišťovat věřícím občanům jejich náboženské potřeby;
2. na uznávání občanské svobody vyznání a kultu, zaručené ústavou, přičemž stát nad činnostmi církví vykonával zákonnými předpisy stanovený politický dohled;
3. na základním společenském postulátu, aby církve zaujímaly reálné a politicky kladné vztahy k socialistickému zřízení, aby své věřící vedly k loajální spolupráci, jakožto aktivnímu podílu na plnění celospolečenských budovatelských úkolů.⁴¹⁹

Jako další opatření vlády proti oslabení pozic církví ve společnosti můžeme zmínit zrušení evidence náboženského vyznání a církevní příslušnosti. Takto církve už nemohly argumentovat četností své členské základny.⁴²⁰

Zákonem č. 58/1950 Sb. o vysokých školách byly bohoslovecké fakulty v Praze a Olomouci vyloučeny ze svazku univerzit a fakulta v Olomouci byla nakonec zrušena.⁴²¹

V roce 1956 byl Státní úřad pro věci církevní zrušen nařízením vlády č. 19/1956 Sb. a jeho působnost pak přešla na Ministerstvo školství a kultury a krajské (ústřední) národní výbory. Přesouvání kompetencí ohledně kultu však tímto nekončilo. V roce 1969 byl za ústřední orgán státní správy na úseku církví zřízen Sekretariát pro věci církevní Ministerstva kultury zákonem č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Na úrovni krajů a okresů patřila kompetence v oblasti náboženství nejprve odborům školství a kultury, později tajemníkům pro věci církevní. Dále je třeba dodat, že na

⁴¹⁸ TRETERA, Jiří Rajmund. *Nová právní...*, s. 22 - 23.

⁴¹⁹ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Stát...*, s. 71.

⁴²⁰ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Stát...*, s. 72.

⁴²¹ Blíže viz TRETERA, Jiří Rajmund. *Nová právní...*, s. 29.

rozhodování státní správy se nevztahoval správní řád, neboť církve byly považovány za organizace bezprostředně podřízeny výkonné moci. Nemožnost soudního přezkumu se nabízí sama a byla realitou.⁴²²

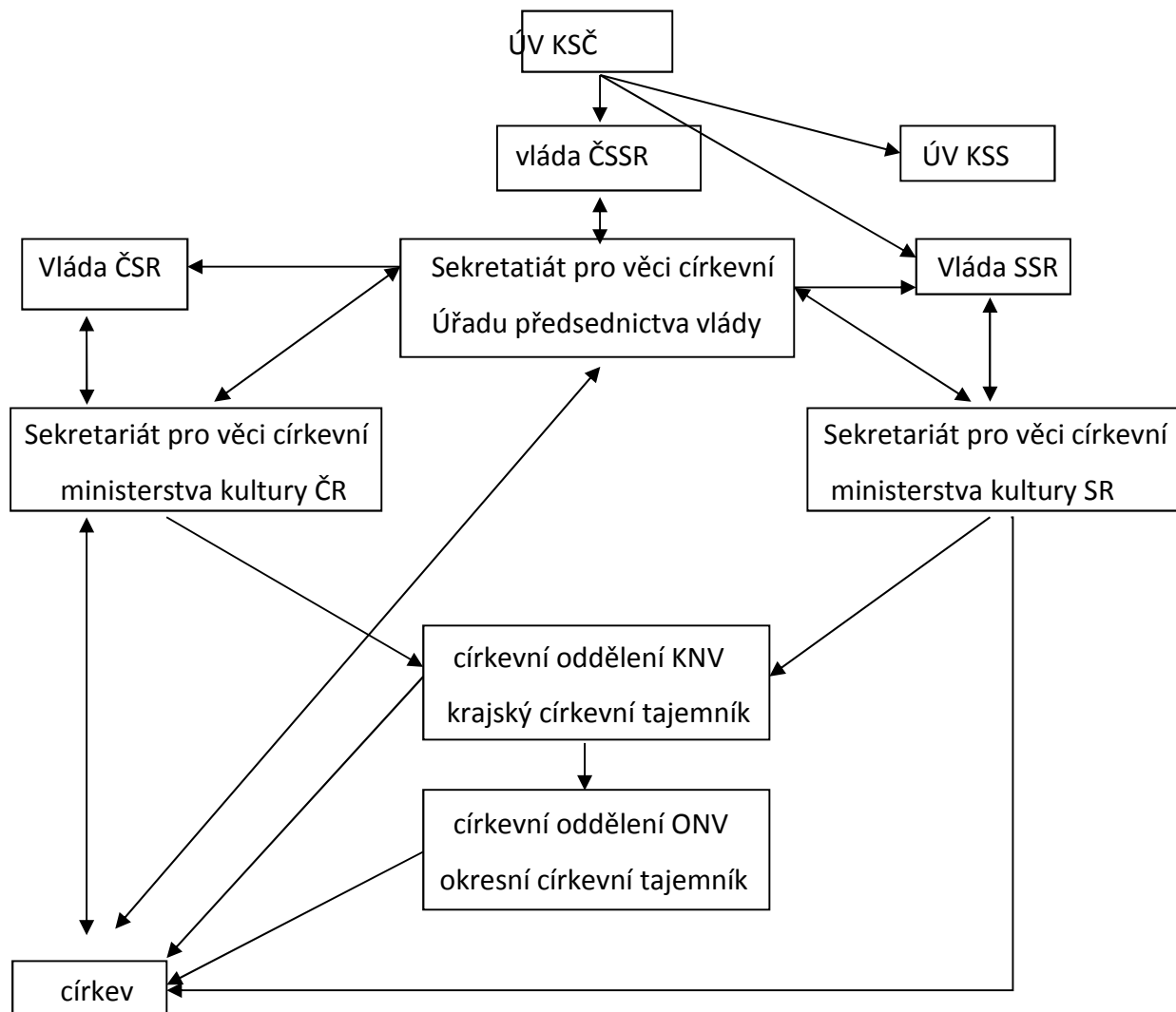


Schéma výkonu státní správy církví a státní politiky v letech 1971 - 1989⁴²³

Ústava Československé socialistické republiky z roku 1960, ústavní zákon č. 100/1960 Sb., se také vyjadřovala k otázce svobody vyznání. Ve svém článku 32 stanovila: "Svoboda vyznání je zaručena. Každý může vyznávat jakoukoli náboženskou víru, nebo být bez vyznání, i provádět náboženské úkony, pokud to není v rozporu se zákonem. Náboženská víra nebo přesvědčení nemůže být důvodem pro to, aby někdo odpíral občanskou povinnost, která je

⁴²² JÄGER, Petr. *Svoboda vyznání...*, s. 782 - 783.

⁴²³ BALÍK, Stanislav, HANUŠ, Jiří. *Katolická církev v Československu 1945 – 1989*. Brno: CDK, 2007. s. 34. Cit dle JÄGER, Petr. *Svoboda vyznání...*, s. 783.

mu uložena zákonem.". Z této dikce by se dalo vyvodit, že svoboda vyznání nebyla až tak zaručena, jak by se to mohlo z první věty tohoto ustanovení zdát. Je zaručena, ale..., pokud.... Samotný zákon může stanovit takovou "občanskou povinnost", které se ani náboženské přesvědčení nevyrovná. V komunistické praxi se však málo dbalo na to, aby všechny počiny vládnoucí strany měly reálný právní základ. Proto se ustanovení článku 32 jeví jako pro forma.

"Součástí společensko-politických změn v listopadu 1989 byla i změna postavení církví a náboženských společností, které znovu nabyly svobodné postavení a současně se jim otevřely možnosti, odpovídající jejich poslání, na všestranné působení ve společnosti."⁴²⁴. Dochází k znovunavrácení ke světskému státu. Za akty signalizující pozitivní změny ve vzájemných vztazích církví a státu můžeme považovat výzvy nejvyšších představitelů církví a náboženských společností věřícím ke spolupráci a účasti na politických změnách toho období.⁴²⁵

Jako první opatření, které nový stát učinil, bylo odstranění proticírkevních ustanovení z trestního zákona. Dále došlo ke zrušení povinného státního souhlasu k výkonu duchovní činnosti zákonem č. 16/1990 Sb., kterým se měnil zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem. V této novele se stát dále zavázal, že bude poskytovat duchovním osobní požitky v případě, že působí v duchovní správě, církevní administrativě nebo v ústavech pro výchovu duchovních a tyto požitky jim poskytoval i před 31. 12. 1989. Stát už nijak nesmí zasahovat do vnitřních poměrů církví. Právními normami na úseku církevního školství bylo obnoveno celé církevní školství. Později došlo ke změně mandatorního civilního sňatku na fakultativní, kdy manželství uzavřené před církevním úřadem mělo stejnou váhu a právní účinky jako manželství uzavřené před úřadem státu.⁴²⁶

Dále byl zrušen Sekretariát vlády pro věci církevní a nahrazen v rámci Ministerstva kultury odborem církví. Společně s tímto opatřením byla působnost ve vyplácení mzdových prostředků duchovním přesunuta z národních výborů na Ministerstvo kultury.

Základním právním předpisem, upravujícím vztah státu a církví v popřevratovém československém státě byl ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních

⁴²⁴ HOLEČKO, Miroslav. Súčasná forma finančného zabezpečenia cirkví a náboženských spoločností v Slovenskej republike. In *Modely ekonomického zabezpečenia cirkví a náboženských spoločností*. Bratislava, 1997. s. 17.

⁴²⁵ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Stát...*, s. 80 - 81.

⁴²⁶ ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Postavenie cirkví a náboženských spoločností v právnom poriadku Slovenskej republiky* (<http://spcp.prf.cuni.cz/15-20/19-cepli.htm>).

práv a svobod. Důležitým článkem tu byl článek č. 16 odst. 2 zaručující samostatnost církví ve vnitřních záležitostech: "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.". Ustanovení o svobodě myšlení, svědomí a náboženského vyznání byly převzaty do zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, který podrobně řešil otázky související s postavením církví a náboženských společností v Československé republice. Mimo jiné zakotvoval premisy, že církev a náboženské společnosti jsou právními osobami, z čehož vyplývá, že se mohou sdružovat, vytvářet komunity a řády a jiné spolky. Pro plnění jejich účelu mohou vydávat vnitřní předpisy. Zákon č. 218/1949 Sb. byl novelizován, nicméně, zůstal v platnosti a nebyl nahrazen novým zákonem.

Dalším důležitým dokumentem - zákonným opatřením předsednictva České národní rady č. 211/1990 Sb. došlo k uspořádání majetkových vztahů mezi řeckokatolickou a pravoslavnou církví. Majetek, který patřil před jeho záběrem Státním úřadem pro věci církevní řeckokatolické církve, se opět stal jejím vlastnictvím.

Posledním ze zásadních zákonů ustavujících nový demokratický právní řád je zákon č. 522/1992 Sb., který zrušil všechny vládní nařízení z padesátých let týkající se církví.

V současné době je Ministerstvo kultury dle stále platného a účinného kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.) ústředním orgánem státní právy i pro věci církví a náboženských společností. Můžeme zde hovořit o tzv. kultové správě⁴²⁷, i když takové označení se v české právní teorii nevžilo. Ministerstvo na tomto úseku vykonává státní správu, a to státní správu přímou, jelikož jeho úkoly nebyly delegovány na nižší úroveň, resp. na subjekty odlišné od státu. Správa církví není vykonávána specializovaným ústředním či neústředním správním úřadem s celostátní působností, který by měl pravomoci na úseku církví. Konkretizující kompetenční normy pro ministerstvo v případě správy církví pak obsahuje zákon č. 3/2002 Sb., který nahradil starší zákon č. 308/1991 Sb. o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností. Do 1. 1. 2013 stále platil zákon č. 218/1949 Sb. o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností, který obsahoval některá kompetenční ustanovení pro Ministerstvo kultury v souvislosti s vyplácením finančních prostředků církvím ze státního rozpočtu. Uvedeného dne nabyl

⁴²⁷ Použití termínu viz u GYURI, Róbert. *Realizácia štátnej...*, 2008. s. 277.

účinnosti nový zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi). Lze tak uzavřít, že úkoly ministerstva v rámci kultové správy se týkají na jedné straně úkolů souvisejících s rozhodováním o vzniku církví, registrací právnických osob církví a rozhodováním o udělení oprávnění pro výkon zvláštních práv církví, na druhé straně se jedná o finanční zajištění činnosti registrovaných církví. V případě kultové správy je tak věcná působnost ministerstva na tomto úseku velmi úzká.

Z povahy církví jako autonomních sdružení vyplývá postavení ministerstva vůči církvím, kteréžto postavení se neprojevuje ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Z povahy věci se vztah církví a ministerstva v demokratickém státě nemůže odvíjet od principu subordinace církví vůči ministerstvu, resp. jakémukoliv jinému státnímu orgánu.

Úkoly Ministerstva kultury na úseku církví a náboženských společností plní dle organizačního řádu ministerstva stále odbor církví ministerstva kultury. Odbor církví plní zejména tyto úkoly stanovené právními předpisy:

1. zajišťuje přehled o stavu věcí v okruhu své působnosti, analyzuje dosahované výsledky a vyhodnocuje je, činí v rámci své pravomoci samostatně opatření k řešení aktuálních problémů nebo předkládá návrhy řešení na úrovni náměstka ministra či ministra, zpracovává návrhy příkazů ministra a jeho dalších rozhodnutí,
2. zpracovává koncepci činnosti v oboru své působnosti, zejména předkládá návrhy na novou nebo doplňující právní úpravu k zařazení do legislativního plánu ministerstva, při zpracování návrhů právních předpisů postupuje podle Legislativního řádu Ministerstva kultury,
3. zabezpečuje plnění úkolů ministra vyplývajících z jeho ústavního postavení, a to včetně jeho kontrolní a řídicí činnosti, zabezpečuje plnění úkolů, které pro Ministerstvo kultury vyplývají z programového prohlášení a z usnesení vlády, jakož i úkolů vyplývajících z mezinárodních smluv,
4. vyjadřuje se k návrhům právních předpisů, mezinárodních smluv a k materiálům, které jsou zařazeny na pořad jednání vlády, je-li o to příslušným odborem požádán,
5. vypracovává programy, jimiž sám nebo ve spolupráci s jinými subjekty přispívá k ochraně náboženských svobod,

6. v oboru své působnosti a v rámci stanoveného rozpočtu poskytuje dotace občanským sdružením a církvím a náboženským společnostem; dotace poskytuje na základě výběrových řízení a doporučení příslušné výběrové komise, jejíž činnost zabezpečuje,
7. plánuje své úkoly a informuje o dosažených výsledcích a stěžejních problémech své činnosti vedení ministerstva,
8. předkládá poradám vedoucích zaměstnanců Ministerstva kultury návrhy na řešení problémů společných více odborům,
9. poskytuje informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a metodických pokynů Informační kanceláře Ministerstva kultury,
10. podává výklad právních předpisů, jejichž návrhy po věcné stránce připravuje, a které v rámci své působnosti aplikuje.
11. zpracovává dlouhodobé koncepce uspořádání vztahu mezi státem a církvemi náboženskými společnostmi a koncepce realizace náboženské svobody v České republice,
12. zpracovává návrhy majetkového vyrovnání mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi,
13. registruje církve a náboženské společnosti, svazy církví a náboženských společností, změny základních dokumentů a ruší jejich registraci,
14. eviduje právnické osoby založené registrovanou církví a náboženskou společností podle zákona č. 3/2002 Sb., a ruší jejich evidenci,
15. vede úplnou dokumentaci všech správních řízení ve věci registrace církví, náboženských společností, svazů církví a náboženských společností a evidovaných právnických osob založených registrovanou církví a náboženskou společností podle zákona č. 3/2002 Sb.,
16. vytváří databázi základních informací o církvích a náboženských společnostech pro potřeby Ministerstva kultury,
17. spravuje finanční prostředky poskytované podle příslušných předpisů církvím a náboženským společnostem ze státního rozpočtu k úhradě osobních požitků duchovních, církevní administrativy, věcných nákladů církví a náboženských společností, údržby církevních nemovitostí,
18. projednává a odsouhlasuje návrhy rozpočtů církví a náboženských společností,

19. přiděluje identifikační čísla registrovaným církvím a náboženským společnostem, svazům církví a náboženských společností a evidovaným právníkům osobám, které jsou evidovány Ministerstvem kultury, provádí jejich kontrolu a jedná ve věci jejich zrušení,
20. vede Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností, Rejstřík svazů církví a náboženských společností a Rejstřík evidovaných právníků osob jako součást základních registrů ekonomických subjektů,
21. zajišťuje obsahovou správnost a aktuálnost veřejně přístupných částí rejstříků předávaných do registrů Českého statistického úřadu, Ministerstva financí a zveřejňovaných na internetu,
22. ověřuje v součinnosti s věcně příslušnými orgány státní správy dokumenty předložené k registraci církví a náboženských společností a svazů církví a náboženských společností a plnění zákonem daných podmínek působení registrovaných církví a náboženských společností, registrovaných svazů církví a náboženských společností a evidovaných právníků osob,
23. navrhuje statut Náboženské matice, jakož i jmenování a odvolávání členů její dozorčí rady a další opatření ve věci Náboženské matice.

Odbor církví má 2 oddělení: oddělení koncepční a právní a oddělení ekonomicko – správní.

V rámci působnosti ve věci církví a náboženských společností se pak koncepční a právní oddělení odboru církví zabývá především úkoly uvedenými v předcházejícím odstavci pod body 11. až 16., a body 18. až 23., ekonomicko – správní oddělení odboru církví zejména úkoly uvedenými tamtéž pod body 12., 16. až 18. V odboru církví pracuje 11 pracovníků (1 ředitel, 1 sekretářka, 5 pracovníků koncepčního a právního oddělení a 4 pracovníci ekonomicko – správního oddělení).⁴²⁸

Správu na úseku církví vykonávají také ostatní ministerstva a správní úřady, a to v případě výkonu zvláštních práv církví, jimž byla tato oprávnění svěřena. Tak v případě výuky na školách veřejných zřizovatelů vykonává působnost Ministerstvo školství, Česká školní inspekce, v případě škol neveřejných zřizovatelů také například krajský úřad. Při výkonu duchovní činnosti v zařízeních, kde je omezena svoboda pohybu osob, vykonává svou působnost Ministerstvo obrany, Ministerstvo zdravotnictví, Vězeňská služba ČR, a další.

⁴²⁸ MKČR. *Činnost odboru*. Dostupné na: <http://www.mkcr.cz/cz/cirkve-a-nabozenske-spolecnosti/cinnost-odboru-29483/>, cit. 19. 4. 2013.

V případě uzavírání sňatků je to Ministerstvo vnitra a zejména příslušné matriční úřady. Výkon zejména kontrolních činností zde uvedených správních úřadů není zásahem do autonomie církví, jelikož církve na sebe vzaly výkon zvláštních práv zcela dobrovolně. Tím akceptovaly možnou státní kontrolu nad jimi vykonávanými činnostmi a podmínky dané zákonem.

5.2 Právnícké osoby vytvářené církvemi

V početných polemikách k možnosti vytvářet vlastní právnícké osoby, k povinnosti jejich evidence či registrace, se často vyskytuje mnoho nejasností a nepochopení. Dílem je to způsobeno představami všech zúčastněných (zejména církví a na druhé straně státu, případně také Ústavního soudu) o tom, jak by mělo vypadat finální uspořádání mezi státem a církvemi. Zda by toto uspořádání mělo respektovat velmi silnou autonomii církví, a to s jeho podporou či bez jeho podpory. Debata se tak vzhledem k zakotvení autonomie církví v čl. 16 Listiny nevede o tom, zda církve autonomní mají být, ale vede se o tom, v jakém rozsahu má být církvím jejich autonomie garantována. Výrazem autonomie církví je pak (zejména dle jejich názoru) možnost vybavovat jimi zřizované osoby právní subjektivitou pro právní řád státu. S ohledem na vztah církví a státu se tato problematika přetaví do otázky, zda stát propůjčí církvím možnost vybavovat svoje instituce právní subjektivitou. Jak bude dále ukázáno, ačkoliv nedošlo k zásadnímu posunu ve státní politice, přibližně v období pěti let prodělala právní úprava ohledně uznávání církevních právníckých osob reprezentována v zákoně 308 a následně círK s jeho další novelou kopernikovský obrat. Od liberálního vzniku církevních právníckých osob, známého při vzniku právníckých osob vytvářených sdruženími k ingerenci státu do jejich vzniku v takové míře, že ani Ústavní soud ji nedokázal vhodně charakterizovat.

Ráda bych se v této práci vyhnula konstatování o větší důležitosti církví nad ostatními sdruženími. Je však pravdou, že v existenci církví se projevuje jednak právo sdružovat se ve společenstvích, jednak svoboda náboženství. Právo sdružovat se je však již imanentní součástí svobody náboženství jako jeden z jejích možných projevů. Jistě nelze církvím upírat jejich tradiční zapojení do společenského života v zajišťování mnoha činností, které v minulosti nebyl stát sto zajišťovat. Monopolizací společenských úkolů pouze pro stát by byla společnost ochuzena o různé způsoby zajišťování takových úkolů. Navíc v pluralitní společnosti taková monopolizace není docela dobře možná. Stát není všemocný a je pro něj

výhodné přenechat zajištění některých úkolů jiným poskytovatelům a pouze dozírat na jejich výkon. Na druhé straně mocenské postavení, které církve tradičně zastávaly, historickým působením ztratily. Nicméně, tato historická role církví ve společnosti je např. Ústavním soudem tvrzená jako způsobilá je odlišit od fyzických či jiných právnických osob a připodobnit je k obcím, „které jsou jako celky rovněž neoddělitelné od individuálního práva občana na sebeurčení, samosprávu.“⁴²⁹ Taková konstatace je jistě spíše než právní, hodnotová a dle Ústavního soudu by se tyto hodnoty měly promítnout do právní úpravy církví. Jak však bude dále upozorněno, ne vždy se zákonodárci podařilo promítnout speciální postavení církví do právní úpravy, když některé požadavky na církve jsou mnohem přísnější a pro církve, ve srovnání se sdruženími, striktnější.

Dle Ústavy je součástí institucionální svobody náboženství oprávnění jednak ustavovat vlastní orgány a jednak zřizovat řeholní a jiné instituce, a to nezávisle na státních orgánech. Tato nezávislost je projevem oddělení církví od státu, a bývá označována jako autonomie.⁴³⁰ Oprávnění zřizovat své orgány a řeholní či jiné instituce přináležejí všem církvím bez ohledu na jejich uznání státem jako právnické osoby.⁴³¹ Na počátku všech polemik o původu právní subjektivity církevních právnických osob je otázka, co je myšleno tím, že *si církve zřizují své instituce nezávisle na státních orgánech*. J. Kříž na základě provedené analýzy, a to zejména na základě systematického výkladu, dospívá k závěru o právní subjektivitě institucí, které si církve zřizují a to bez ohledu na jejich uznání státem. Vychází totiž z výčtu organizací, které si církve zřizují. Mezi nimi jsou *orgány* církví a *jiné instituce*. Jak J. Kříž říká, „pokud by zřizování institucí mělo stejný právní charakter jako ustavování orgánů, nemělo by jeho uvedení ve výčtu žádný význam.“⁴³² Navíc prý na právní subjektivitu lze usuzovat ze slovesa *zřizovat*. Takového velkorysého výkladu se však zdržel i Ústavní soud ve svém, církvím velmi nakloněném, nálezu 6/02, kde opatrně naznačil, že vnitřní normy, schopné konkurovat právnímu řádu státu, má snad ze své povahy pouze Římskokatolická církev. Konstatoval-li by Ústavní soud totiž jasně to, co uvádí J. Kříž, nemuselo následně dojít k dalším sporům o dikci zákona. I sám Ústavní soud totiž uvedl, že základem sporu je posouzení šíře výkladu čl. 16 odst. 2 Listiny, tedy „zda zřizování řeholních a jiných církevních institucí je možno chápat buď restriktivně v tom smyslu, že toto ústavně chráněné právo se vztahuje toliko na

⁴²⁹ Nález ÚS ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07.

⁴³⁰ Více k pojmu autonomie viz v kapitole 5.1.

⁴³¹ JÄGER, Petr. Čl. 16..., s. 403.

⁴³² KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 2016.

vnitrocírkevní instituce nedisponující samostatnou právní subjektivitou, či zda se naopak - v extenzivním smyslu - toto ustanovení vztahuje též na instituce s vlastní právní subjektivitou.“

Právní zakotvení možnosti vnímat církevní instituce jako právnické osoby se několikrát změnilo. Tento vývoj byl velmi zajímavý a pro posouzení formy vzniku právnických osob církví důležitý. Na následujících řádcích bude proto rozebrán v této souvislosti zákon 308 v návaznosti na novou právní úpravu učiněnou církevním zákonem a jeho následnou změnou.

Podle zákona 308 církve propůjčovaly svým právnickým osobám subjektivitu a Ministerstvo kultury je pouze evidovalo v rejstříku, který byl neveřejný.⁴³³ Samotná právní úprava však byla skoupá. V § 4 odst. 3 zákon pravil, že církve mohou vytvářet komunity, řády, společnosti a podobná společenství. V základním dokumentu pak církev musela podle § 13 uvést církevní orgány a útvary, způsob jejich ustavování a jejich oprávnění. Podle § 19 zákona 308 pak registrující orgán vedl evidenci všech právnických osob podle tohoto zákona, včetně těch, které odvozují svou právní subjektivitu od církví a náboženských společností, pokud nepodléhají jiné evidenci či registraci. Církvím však nebyla stanovena povinnost vzniklé instituce přihlásit k zápisu do tohoto rejstříku. Zákon 308 tak upravoval velmi obdobný postup, jako tomu bylo u občanských sdružení, kdy vedlejší právnické osoby sdružení byly avizovány ve stanovách. Nicméně, ze zákona 308 vyplývají ve srovnání se sdružovacím zákonem některé odlišnosti. Jednak je církvi dána možnost zřizovat orgány a instituce, nicméně ne všechny musí mít právní subjektivitu, avšak chce-li církev, aby tuto subjektivitu měly, musí být evidovány. Lze tak dovodit, že církve mohly zřizovat tři typy institucí: instituce podle zvláštních zákonů (například obchodní společnosti), které pak vznikaly podle těchto předpisů, instituce s právní subjektivitou evidované podle zákona 308 a instituce bez právní subjektivity, které nebylo nutné nikde evidovat.

Tato právní úprava však byla předmětem diskusí, a to také z toho důvodu, že nedostatečně chránila právní jistotu třetích osob o existenci subjektu, se kterým vstupovaly do právního vztahu. Celá situace nemusela vyústit do následně přijatého striktního zákona, pokud by bylo jasně rozlišováno mezi evidencí a registrací tak, jak je chápána doktrínou. Byla-li by pro nový zákon použita obdobná úprava, jako úprava uznání odborových organizací, tedy procesem skutečné evidence, dva zdánlivě oproti stojící principy, tedy

⁴³³ Blíže viz HRDINA, Antonín Ignác. *Náboženská svoboda v právu české republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. s. 147.

princip autonomie církví a princip právní jistoty osob, by byly velmi jednoduše naplněny. Pokud by zákonodárce zvolil stejný přístup, jaký obsahoval zákon 308, avšak s povinností přihlásit nově vzniklý subjekt k zápisu do rejstříku s případně stanovenou sankcí pro případ nesplnění této povinnosti, byla by zachována politika propůjčení církvím oprávnění vybavovat svoje osoby právní subjektivitou a třetí osoby by byly dostatečně informovány o tom, které subjekty tuto právní subjektivitu mají.⁴³⁴

Právní úprava právnických osob zřizovaných církvemi obsažená v novém zákoně č. 3/2002 Sb., která byla posléze napadena v řízení před Ústavním soudem, zakotvovala pojem tzv. církevních právnických osob jako legislativní zkratku pro „orgán 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“.⁴³⁵ Tato definice obsažená v § 6 odst. 2 CirkZ byla nálezem 6/02 zrušena. Dle nového zákona tak mohly být za právnickou osobu uznány *orgány a jiné instituce*. Použitá terminologie zřejmě odporuje v teorii práva zaužívanému pojmu orgán a také výše uvedenému názoru J. Kříže, že právní subjektivitu lze dovodit pouze pro instituce, ale ne pro orgány. Je zřejmé, že orgány jakékoliv právnické osoby zásadně nenabývají právní subjektivitu, jsou pouze vykonavateli práv a povinností přináležejících jejich nositeli, tedy oné právnické osobě, jejíž jsou orgány. Nelze proto tvrdit, že „občanská sdružení (...) mohou své orgány vytvářet bez toho, aby je museli mít někde schválené (a) když to chtějí církve, narážejí na zřizovací potíže“.⁴³⁶

Podle nového zákona vznikaly církevní právnické osoby v procesu evidence, jak to deklaroval § 16 cirkZ. Pro další analýzu bude na místě ocitovat přesné znění ustanovení, které obsahovaly procesní ustanovení týkající se oné evidence:

§ 16 odst. 3: Návrh podle odstavce 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.

⁴³⁴ V roce 2009 byl vládě předložen návrh novely cirkZ, který počítal také se změnou registračního principu vzniku církevních právnických osob na evidenční princip a se sjednocením dvou typů církevních právnických osob zastřešených jediným termínem „církevní právnická osoba“. Tato novela však nikdy nebyla přijata.

⁴³⁵ V dalším textu bude tento pojem používán pro právnické osoby vytvářené církvemi podle církevního zákona kvůli výstižnosti tohoto pojmu, ačkoliv jsem si vědoma toho, že jako legislativní pojem se již neuvžívá.

⁴³⁶ JANDOUREK, Jan. Víra, církev, dějiny a majetky. *MF Dnes*, říjen 2006. Dostupné na: <http://www.csmagazin.com/2006-10/view.php?article=articles/cs061025.htm>, cit. 16. 10. 2006.

§ 16 odst. 4: Nedodrží-li registrovaná církev a náboženská společnost lhůtu uvedenou v odstavci 3, evidence se provede zápisem ke dni doručení návrhu podle odstavce 1 ministerstvu.

§ 16 odst. 5: Neobsahuje-li návrh podle odstavce 1 všechny náležitosti podle odstavce 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, popřípadě odstranil nedostatky, a to ve lhůtě 30 dnů, a upozorní ho, že nebude-li tato lhůta dodržena, řízení o návrhu se zastaví.

Dle výše uvedeného lze dovodit, že církevní právnická osoba vznikla zápisem do rejstříku, pokud dodala návrh se všemi náležitostmi, případně nedostatečný návrh doplnila či opravila. Odstavec 2 citovaného ustanovení obsahuje náležitosti, které musí mít návrh k evidenci. Náležitosti tam uvedené je možné rozdělit na takové, u nichž bude pravděpodobná možnost žádat doplnění a u nichž bude možnost žádat spíše opravu. Tak doklad o jejím založení k tomu příslušným orgánem registrované církve, její sídlo na území České republiky, její stanovy, pokud existují, označení jejího statutárního orgánu na území České republiky a osobní údaje členů jejího statutárního orgánu budou náležitosti, které by mohly v návrhu chybět, změnu údajů by pak ministerstvo mohlo žádat v rámci „odstranění nedostatků“ v případě vymezení předmětu její činnosti a její název, který se musí lišit od názvu právnické osoby, která již vyvíjí činnost na území České republiky nebo která již o evidenci požádala. Ministerstvo tak dle mého může požadovat po církvi i změnu některých údajů, které jsou uvedeny v návrhu. Nicméně, tato činnost ministerstva je spíše formálního charakteru, i když posuzování předmětu činnosti si může vyžádat podrobnější práci ministerstva. V původním znění zákona totiž církevní právnické osoby mohly vyvíjet pouze činnost spojenou s vyznáváním víry. V tomto řízení zásadně ministerstvo nevydává rozhodnutí, avšak bez zápisu do rejstříku církevní právnická osoba nevznikne, zápis je tak poslední podmínkou pro vznik církevní právnické osoby, bez ohledu na to, zda tato osoba vznikla ex tunc či ex nunc. Proto bylo správné konstatování Ústavního soudu v jeho již zmiňovaném nálezu, že „mezi evidencí a registrací, tak jak je upravena v napadeném zákoně, neexistuje výraznější rozdíl.“. Jedná se tak o proces registrační a ne evidenční, jak jej prezentuje zákon. Zcela v souladu s takovým pojetím je pak možnost zastavení řízení⁴³⁷

⁴³⁷ Tuto možnost J. Kříž kritizuje s poukazem na to, že evidence je „faktickým úkonem“ a ne řízením. V tomto s ním nelze souhlasit, jelikož evidence jako akt podle části 4. správního řádu musí obsahovat určité procesní

ministerstvem a ne meritorním zamítnutím návrhu. V úvahu by ještě připadala možnost návrh odmítnout jako další z procesních rozhodnutí, které nezakládá překážku věci rozhodnuté. Zanesení do registru bylo totiž poslední podmínkou pro vznik právnické osoby. Na tomto místě nutno upozornit na podstatu ohlašovacího principu (evidence, registrace), kdy orgán veřejné moci má pouze možnost konstatovat nesplnění zákonem daných podmínek, a to typicky odmítnutím návrhu. Zamítnutím návrhu však již fakticky činnost zakazuje, což však je oprávnění, které skýtá režim povolovací (tedy režim, ve kterém je vydáváno povolení jako správní akt). Zastavením řízení je tak odkazováno na registrační princip, možností zamítnutí návrhu dochází ke vzniku kočkovsa a posunu k povolovacímu režimu.

Takový princip se však zdál skupině 21 senátorů protiústavní, stejně tak jako celý círKZ, podali tedy návrh na zrušení uvedeného zákona k Ústavnímu soudu. Ústavní soud vydal o tomto návrhu již výše zmiňovaný náleZ 6/02, kterým zrušil pouze některá ustanovení zákona, u nichž dle něj nebylo možno provést ústavně konformní výklad. Mezi těmito ustanoveními byl i výše zmiňovaný § 16 týkající se procesu evidence církevních právnických osob. O tom, čím byl nahrazen a zda vhodně, bude pojednáno dále. Na podkladě nálezu se ale rozpoutaly hojné diskuse, a to jak na poli právnickém, tak církevním.

Jedna z takových diskusí, která se objevila na stránkách Právních rozhledů a která shrnuje všechny pro mou práci podstatné aspekty problému, proběhla mezi K. Beranem a J. Vedralem.⁴³⁸ K. Beran v této diskusi kritizoval samotný pojem církevní právnické osoby, který bezdůvodně vkládá do právního řádu nový pojem. K. Beran se zejména zamýšlel nad existencí takové osoby jako osoby právnické, a to podle hledisek majetkové samostatnosti, samostatné právní subjektivity a určení orgánů, které jménem právnické osoby činí právní úkony. Uvedl, že církevní právnické osoby mají pouze odvozenou právní subjektivitu od subjektivity církve, jelikož zánikem církve zanikne také církevní právnická osoba. Orgány, které jednájí jménem církevní právnické osoby, mohou být utajeny, kdy třetí osoba je pak nucena zjišťovat tyto údaje u samotné církve. Navíc, za majetkové závazky církevní právnické osoby ručí církev. Tak K. Beran dovedl nedostatečnost naplnění jednotlivých znaků

stadium a také obsahuje, kdy je předložený návrh ministerstvem posuzován, i když jen co do splnění formálních náležitostí. Konstatace o evidenci jako faktickém úkonu tak není správná. Srov. KŘÍŽ, Jakub. Zákon..., s. 242 – 243.

⁴³⁸ BERAN, Karel. Církevní právnické osoby. *Právni rozhledy*, 2004, č. 6, s. 199 an.; VEDRAL, Josef. Ještě k církevním právnickým osobám. *Právni rozhledy*, 2004, č. 22, s. 829 an.

právnícké osoby a církevní právnícké osoby zařadil mezi *právnícké osoby sui generis*. Takovým označením však v konkrétním sporu o tom, zda je církevní právnícká osoba právníckou osobou s právní subjektivitou, není řečeno zcela ničeho. Označení „sui generis“ je totiž dle mého vždy spíše zástěrkou nerozhodnosti, než že by cokoliv charakterizovalo. Výsledkem analýzy provedené K. Beranem v tomto směru tedy není jednoznačná konstatace, zda církevní právnícká osoba právníckou osobou je, či není.

K. Beran dále kritizoval smysl a účel zřízení církevních právníckých osob. Smyslem dle něj zejména bylo znovuobnovit historické právnícké osoby pro možnost navrácení církevního majetku.⁴³⁹ Účel církevních právníckých osob by pak dle K. Berana neměl překročit vyznávání a šíření víry⁴⁴⁰ proto, aby nebyly církevní podnikatelské subjekty protežovány před jinými podnikatelskými subjekty například v otázce daňových zvýhodnění.

J. Vedral reagoval na uvedené názory K. Berana ve stejném periodiku. Ve vztahu k právní subjektivitě církevních právníckých osob J. Vedral upozorňuje například na právnícké osoby sdružení, které stejně tak, jako církevní právnícké osoby odvozují svou subjektivitu od hlavního sdružení a jejich organizační struktura, stejně tak, jako jejich statutární orgány nejsou předmětem evidence ve veřejném rejstříku. Nicméně i přesto právníckými osobami jsou. K historickým právníckým osobám J. Vedral naopak tvrdí, že ty stále existují, proto není na místě jejich nové uznání.

Ústavní soud se v nálezu 6/02 v souvislosti s účelem církevních právníckých osob přiklonil k chápání církve jako součásti občanské společnosti a tím jejich účel neredukoval pouze na vyznávání a šíření víry. Tak uvádí: „Jestliže tedy ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 3/2002 Sb. omezuje právo církve a náboženské společnosti navrhnout k evidenci církevní právníckou osobu toliko "za účelem organizace, vyznávání a šíření náboženské víry", je takto restriktivně vymezené pojetí ve zjevném rozporu se samotným cílem a smyslem církve a

⁴³⁹ K otázce historických právníckých osob viz právně historickou expertízu Univerzity Karlovy v Praze: KINDL, Vladimír. Právní postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR. MIKULE, Vladimír. Veřejnoprávní omezení vlastnického práva Církve římskokatolické na území České republiky (nástin). Dokument dostupný na: <http://www.apologet.cz/files/attachments/file/419-2-kmpe.pdf>, cit. 9. 7. 2013; či také KINDL, Vladimír. Náboženská matice – zrušení, likvidace, zánik?: subjektivní právněhistorický pohled. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (eds.). *Pocta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. 614 s. K historickým právníckým osobám viz také nálezy ÚS ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06 či nálezy ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04; rozhodnutí NSS ze dne 2. 2. 2004, sp. zn. 5 A 35/2002; rozhodnutí NSS ze dne 2. 11. 2006, sp. zn. 5 A 35/2002; nálezy ÚS ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02.

⁴⁴⁰ Naproti tomu bránění vzniku církevní právnícké osoby je dle Ústavního soudu zásahem do fori interni církve, tedy zásahem do práva garantovaného čl. 15 odst. 1 Listiny. To však automaticky neznamená, že církevní právnícké osoby jsou nositelkami konkrétního subjektivního práva. Viz JÄGER, Petr. Čl. 15..., s. 375. Nálezy ÚS ze dne 18. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 146/03.

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.“

Oba autoři se pak dále v diskusi vyjadřovali k formě uznání církevních právnických osob, tedy zda se jedná o evidenci či registraci a zda je toto rozlišování vůbec důležité. J. Vedral tak uvedením příkladů liberálního vzniku právnických osob sdružení, či odborových organizací vyvrací názor K. Berana, že uznáním důsledků úkonů církví pro soukromé právo je narušena či omezena suverenita státu. K. Beran totiž tvrdil, že pokud církevní právnické osoby budou vznikat na základě církevních norem, tedy norem vnitřních, bude ohrožena suverenita státu. Z příkladů uvedených J. Vedralem však vyplynulo, že právnická osoba pro právo vždy vznikne pouze na základě práva, tedy pouze tehdy, pokud to takto stát umožní, ať už tím, že přistoupí k určité mezinárodní smlouvě, či tak, že propůjčí určitému subjektu oprávnění vybavovat jím zřízené instituce právní subjektivitou. V takovém případě totiž také nutno určitého státního aktu, tedy buď zákona či jiného aktu státu, kterým stát dá *pro futuro* určité entitě takové oprávnění. Dle mého se tak nejedná o omezení suverenity, naopak, jedná se o přímý projev suverenity státu.

V případě odborových organizací se tak jedná o skutečnou evidenci, kdy evidující orgán nemá žádnou možnost přezkoumávat došlý návrh, stačí tedy skutečně pouze označení entity za odborovou organizaci v návrhu a jako taková další den od doručení návrhu i vznikne. V případě právnických osob sdružení je delegována pravomoc zřídit takovou právnickou osobu s právní subjektivitou na sdružení registrací stanov, ve kterých je taková možnost uvedena. V případě vzniku právnických osob církví taková delegace nastala registrací základního dokumentu. Delegace pravomoci tvořit právnické osoby tak není otázkou omezení státní suverenity, ale nastavení podmínek, za nichž je taková delegace přípustná. Nejedná se tak zde o otázku právní, ale politickou, jak již bylo výše zmíněno. Proto skutečnost, že „evidenční princip je přitom při vzniku právnických osob naprostou výjimkou“, jak tvrdí K. Beran, není důkazem toho, že takový princip v zásadě pro vznik právnické osoby není možný. Z takové skutečnosti pouze vyplývá, že takový princip není rozšířený, či často zákonodárcem používáný. Ale ne neuskutečnitelný.

S názorem J. Vedrala o tom, že evidence vznikajících církevních právnických osob není nutná, však nemohu souhlasit. Evidence v pravém slova smyslu, tak jak je prováděna

v případě odborových organizací, má zásadní význam pro informovanost a právní jistotu třetích osob. Zpřístupnění informací o spolukontrahentovi, zejména o jeho samotné existenci, je zásadní pro řádné fungování právních vztahů ve státě. Nelze proto zásadně souhlasit se zvoláním K. Berana „k čemu tedy ještě evidence?“.⁴⁴¹ Evidence tedy zásadně k tomu, aby byl ctěn princip právní jistoty. Evidence naopak nemůže být vnímána jako určité omezení církví, resp. jejich autonomie ve vytváření svých právnických osob, jelikož samotná evidence nemá s tímto vznikem pranic společného.

Kromě výše uvedených problémů, které skýtalo původní znění círKZ, či názorů, které vyslovil ve svém nálezu Ústavní soud, pokládám za nutné se zastavit u charakteristiky registrace a evidence tak, jak ji provedl Ústavní soud ve svém nálezu. Tuto charakteristiku pokládám za nedostatečnou a vyzdvihující zcela nepodstatná kritéria. Nedostatek definice znaků kategorií, kterými Ústavní soud pak posuzoval protiústavnost napadených ustanovení, je zarážející a vyskytne se kromě tohoto nálezu ještě velmi ostře v nálezu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06. Ústavní soud totiž konstatuje procesy při vzniku církevních právnických osob bez toho, aby tyto procesy nejdříve charakterizoval a pak provedl analýzu právní úpravy v souladu s vydefinovanými kritérii. Pak oba nálezy vyznívají v otázkách registrace a evidence osob církví velmi rozpačitě.

Ústavní soud konkrétně zmínil, že „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.“ Dle mého však nelze ani u evidence ani u registrace mluvit o jakýchkoliv deklaratorních či konstitutivních účincích *tohoto aktu*. Takové charakteristiky je možné přisuzovat správnímu aktu, ale ne úkonům, které představují zcela minimální zásah do práv a povinností osob. Totiž základní nejasnost spatřuji v případě Ústavního soudu v tom, že neodlišuje, na základě čeho právní osoba v případě registrace či správního aktu vznikne. Totiž právní osoba vznikající v režimu registrace vzniká *ex lege*, těžko tak můžeme mluvit o tom, že registrace je *konstitutivní akt*. Stejnou chybu bychom činili, snažili-li bychom se tvrdit, že kterákoliv jiná podmínka pro vznik právní osoby je *konstitutivní* (například dodání stanov). Připomeňme, že registrace je pouze jednou

⁴⁴¹ BERAN, Karel. *Církevní právnícké...*, s. 199 an.

z podmínek ke vzniku práva. Stejně tak nelze o evidenci tvrdit, že se jedná o *deklaratorní* akt, jelikož zde není sporu o tom, že evidovaná osoba vznikla, proto ani není možné autoritativně prohlašovat, že vznikla. O jejím vzniku není sporu, proto je také evidence aktem dle části 4. správního řádu a ne správním aktem dle části 2. a 3. správního řádu. Uvedené nedorozumění na straně Ústavního soudu se pak potvrzuje i dále v textu nálezu, kdy Ústavní soud uvádí, že „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.“. Registrace totiž zásadně není rozhodnutí. S povahou evidence, která je ve své podstatě registrací, souhlasím, jak uvedeno na jiném místě této práce. Nutno ještě dodat, že Ústavní soud v nálezu přímo naznačuje zákonodárci, že vhodná úprava vzniku církevních právnických osob je v režimu „skutečné“ evidence. Lze proto předpokládat, že v návaznosti na tento nálezu Ústavního soudu by měl zákonodárce konstruovat pro vznik církevních právnických osob obdobný proces, jaký je upraven pro vznik odborových organizací, či právnických osob sdružení, tedy obdobný, jaký byl již upraven v zákoně 308. O tom, zda zákonodárce dostal této výzvě Ústavního soudu, bude pojednáno dále.

K. Beran se k evidenci a registraci vyjádřil ve svém výše označeném článku tak, že tento rozdíl je minimální. Já rozdíl mezi registrací a evidencí vidím také v procesních možnostech orgánu veřejné moci, jak znemožnit osobě vzniknout. Takový rozdíl tak za minimální rozhodně nepokládám. Totiž v případě evidence osoba vznikne již splněním zákonných podmínek a jakýkoliv akt státu nemá na tuto existenci v první fázi žádný vliv. Neregistruje-li však orgán veřejné moci osobu, taková osoba pro právo nevznikne. Ve správněprávní rovině se pak tato skutečnost neregistrace projeví jako zásah do práv registrovaného subjektu a takový subjekt se může proti neregistraci bránit žalobou proti nezákonnému zásahu. V případě evidence by k takové situaci dojít nemělo, jelikož nezavedení subjektu do evidence se zásadně neprojeví v jeho existenci. Samozřejmě, může dojít k situaci, že nezapsání do evidence ve spojení s jinou skutečností nezákonný zásah do práv subjektu vyvolá. Takovou situaci by bylo možné si představit ve chvíli, kdy by byla zákonodárcem konstruována povinnost nechat zapsat vzniklý subjekt do rejstříku v určité stanovené lhůtě. Na základě nedodržení této povinnosti by pak byl subjekt uznán vinným správním deliktem. V takovém případě by bylo namíste se bránit nápravnými prostředky proti rozhodnutí o sankci, nicméně, jistě by bylo zásadní skutečností, zda je subjekt v evidenci veden, či ne.

Novelou círKZ provedenou zákonem č. 495/2005 Sb. po vydání zmiňovaného nálezu Ústavního soudu došlo k těmto změnám: pojem církevní právnická osoba byl změněn na pojem *evidovaná právnická osoba*,⁴⁴² jako evidované právnické osoby pak mohou vznikat i takové, které přímo neslouží k vyznávání a šíření víry v užším smyslu⁴⁴³, tedy účel církevních právnických osob je pojímán širěji⁴⁴⁴. Podnikání a jiná výdělečná činnost však může být pouze činností doplňkovou. Došlo také ke zrušení možnosti utajit informace o statutárních orgánech evidovaných právnických osob.⁴⁴⁵ Navíc zákon začal nepříliš vhodně rozlišovat mezi evidovanými právnickými osobami jako orgány a institucemi církví a na druhé straně účelovými zařízeními církví. Jak bude dále zřetelné, v počtu náležitostí návrhu bude pro ministerstvo náročnější proces vzniku účelového zařízení. Prvotním rozlišovacím znakem mezi oběma právnickými osobami je však účel jejich zřízení. Pro orgány a instituce to má být vyznávání víry a pro účelové zařízení charitativní činnost. Jak však správně J. Kříž upozorňuje, i na základě nálezu 6/02 lze dovodit, že charitativní činnost lze mnohdy podřadit pod vyznávání víry, jelikož charitativní činnost je u mnoha církví součástí jejich náboženského učení. Účelové zařízení tak bude ve vztahu speciality k orgánu a instituci církve. Ministerstvo by tak vždy mělo návrh na evidenci posoudit podle obsahu a v případě, že navrhovaná činnost dle ministerstva není charitativní činností, mělo by osobu zaevidovat jako orgán či instituci, avšak předtím na to navrhovatele výzvou upozornit.

J. Kříž pak uvádí, že novela „podmínila vznik právnických osob jejich konstitutivním zápisem do příslušného rejstříku.“⁴⁴⁶ Je tomu však skutečně tak? Novela círKZ provedená po nálezu 6/02 zaplnila prázdné místo po zrušeném § 16 círKZ, a to v mnohem větším rozsahu. Část zákona, týkající se církevních právnických osob (teď nazývaných evidované) obsahuje 3 paragrafy týkající se jejich vzniku. Po novele tak zákon praví v § 15a, že „evidencí podle tohoto zákona se právnické osoby podle písmen a) a b) stávají právnickými osobami podle

⁴⁴² V dalším textu budu však používat pojem církevní právnická osoba, jelikož lépe vystihuje podstatu analyzované osoby. Pojem evidovaná právnická osoba použiji pouze tehdy, pokud to bude nevyhnutné pro jasnost sdělení.

⁴⁴³ Avšak i navzdory tomuto rozhodnutí ÚS byla praxe ministerstva odlišná, na což poukazuje také nález ÚS ze dne 18. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 146/03.

⁴⁴⁴ K tomu však nutno dodat, že samotným zápisem účelu církevní právnické osoby ještě nedochází k samotnému přiznání oprávnění k vykonávání takového účelu, je-li podle zvláštního zákona nutné takové oprávnění získat. § 17 odst. 8 círKZ.

⁴⁴⁵ Více viz např. BERAN, Karel. Co přináší novela zákona o církvích? Právní rozhledy, 2006, č. 3. s. II an.

⁴⁴⁶ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 219.

tohoto zákona.“. K povaze oné evidence a k porovnání se zrušenou právní úpravou je opět namístě ocitovat procesní ustanovení zákona:

§ 16 odst. 3: Návrh podle odstavce 1 podá orgán registrované církve (...) do 10 dnů ode dne založení právnické osoby podle § 15a odst. 1 písm. a). Ministerstvo provede evidenci církevní právnické osoby zápisem do Rejstříku evidovaných právnických osob do 5 pracovních dnů ode dne doručení návrhu. Evidence se provede zápisem ke dni jejího založení v registrované církvi a náboženské společnosti.

§ 16 odst. 4: Nedodrží-li orgán registrované církve (...) lhůtu uvedenou v odstavci 3, evidence se provede zápisem ke dni doručení návrhu podle odstavce 1 ministerstvu.

§ 16 odst. 5: Neobsahuje-li návrh podle odstavce 1 všechny náležitosti podle odstavce 2, ministerstvo vyzve nejpozději do 10 pracovních dnů ode dne doručení návrhu orgán registrované církve a náboženské společnosti, podle § 10 odst. 3 písm. d), aby návrh doplnil, popřípadě odstranil nedostatky, a to ve lhůtě 30 dnů, a upozorní ho, že nebude-li tato lhůta dodržena, řízení o návrhu se zastaví.

§ 16 odst. 6: Nejde-li o právnickou osobu evidovanou podle tohoto zákona, ministerstvo návrh na evidenci zamítne.

Po letmém přečtení nových formulací lze konstatovat, že na procesu registrace církevních právnických osob se nezměnilo zcela ničeho, až na tři méně či více závažné drobnosti. První změnou je formulace předmětu činnosti církevní právnické osoby, kterážto náležitost byla v minulosti vymezena velmi obecně. Církev tedy musela v návrhu vymežit, jakou činnost bude osoba vykonávat. Dnes, spíše pro upozornění navrhovatele, je v zákoně specifikována nutnost uvést, jakou *prospěšnou, podnikatelskou a jinou výdělečnou činnost* bude osoba vykonávat. O velkou změnu se nejedná, jelikož v minulosti musela být tato činnost spojena pouze s vyznáváním víry, i když to bylo stanoveno na jiném místě zákona. Navíc je připojena další náležitost, kterou musí návrh obsahovat, a to způsob jednání statutárního orgánu. Obě změny jsou nepatrné, když první z nich by bylo možno dovodit výkladem zákona a druhá změna míří na právní jistotu třetích osob. Poslední změna je však celkem překvapivá a je otázkou, co zákonodárce k této změně vedlo. Totiž nad rámec stejného procesu registrace, jaký byl uvedený ve zrušeném § 16, zákon dodává, že ministerstvo může *zamítnout návrh* v případě, kdy se nejedná o osobu evidovanou podle tohoto zákona. Pro vyhovění požadavkům kladeným nálezem 6/02 totiž uvedené ustanovení nemá dle mého mnoho významu, navíc je zcela nepochopitelná procesní forma negativního

rozhodnutí. Zcela vyhovující byla úprava ve zrušeném ustanovení, kdy ve všech případech nedokonalosti návrhu ministerstvo bylo nuceno vyzvat navrhovatele k odstranění nedostatků návrhu. Zákonodárce snad chtěl zjednodušit ministerstvu práci při vyzývání navrhovatele na „odstranění nedostatků“ v případě kdy by snad návrh podal nelegitimovaný navrhovatel. J. Kříž uvádí tři situace, kdy ministerstvo rozhoduje zamítnutím návrhu: v případě, že návrh podává neregistrovaná církev, je k evidenci předkládaná osoba, jejímž účelem je primárně podnikatelská činnost anebo se nejedná o typ osoby, který církev uvedla jako jeden z typů v základním dokumentu.⁴⁴⁷ Jednoznačná možnost zamítnutí návrhu by tak dle mého měla připadat v úvahu pouze v prvním případě, kdy je jasné, že výzvou k odstranění nedostatků by se nevyřešilo ničeho. V obou dalších dvou případech, jako v jakémkoli dalším případě, by bylo namístě upozornit navrhovatele na nesrovnalosti v návrhu a dát mu možnost tyto nesrovnalosti napravit. Navíc z povahy registračního procesu není jasné, proč by návrh neměl být v takovém případě *odmítnut* a ne zamítnut. Meritorně se totiž v procesu registrace zásadně nerozhoduje. Je tak nasnadě odpověď, že zákonodárci se podařil opět kočkopes, kterého by mnozí odborníci nazvali *sui generis*. Dle mého však na povaze registrace církevní právnické osoby tento dodatek ničeho nemění. Snad pouze pro ochranu navrhovatele je tato změna vhodná potud, pokud se proti *zamítavému rozhodnutí* může bránit rozkladem k ministru a následně správní žalobou u soudu.

To byl proces vzniku církevních právnických osob, které jsou orgánem či institucí církve. Nové znění zákona však počítá se dvěma typy církevních právnických osob, a to orgánem či institucí a dále tzv. účelovým zařízením církve. Pro účelové zařízení církve však zákon upravuje odlišný proces se svými novými specifiky.

Proces vzniku účelového zařízení⁴⁴⁸ je srovnatelný s procesem pro vznik orgánu či instituce církve ve formě evidované právnické osoby. Rozdílem jsou pouze náležitosti návrhu, kterými jsou zakládací listina a stanoví.⁴⁴⁹ Ministerstvo má pak 30 dnů k provedení zápisu. I v tomto případě může ministerstvo zamítnout návrh, pokud je navrhovaná k evidenci (sic!) osoba, která není právnickou osobou. Dle definičních znaků se opět jedná o proces registrace

⁴⁴⁷ Kříž, Jakub. *Zákon...*, s. 243.

⁴⁴⁸ Právní úprava vzniku účelových zařízení církví je inspirována zákonem o obecně prospěšných společnostech. Církevní zákon také stanovuje, že prospěšná činnost, kterou bude církevní právnická osoba poskytovat, musí být přístupná všem za stejných podmínek a tyto podmínky musí být osobám známy. Podmínky poskytování prospěšné činnosti jsou také náležitostí stanov účelového zařízení.

⁴⁴⁹ Je na navrhovateli, zda budou stanoví součástí zakládací listiny, anebo se bude jednat o samostatný dokument.

vedoucí ke vzniku účelového zařízení jako církevní právnické osoby. Ani J. Křížovi se však při analýze povahy vzniku církevní právnické osoby nepodařilo zbavit onoho záchytného bodu ve formě konstatace, že „evidence evidované právnické osoby je postupem státního orgánu sui generis.“⁴⁵⁰ Tomu se však dle mého nutno vyhnout. V případě nové úpravy vzniku církevních právnických osob se jedná jednoznačně o registraci, kdy o ní není vydáváno rozhodnutí, povolovací režim tedy může být vyloučen, avšak bez zápisu do rejstříku církevní právnická osoba nevznikne. Navíc, ministerstvo posuzuje pouze splnění formálních požadavků na návrh a nemělo by se nikterak pouštět do jakéhokoliv hodnocení návrhu. Zápis do rejstříku je tedy poslední podmínkou pro vznik církevní právnické osoby. O aktu sui generis zde tak nemusí být ani řeči.

Jednoznačně však lze zhodnotit, že nová právní úprava zásadně nevyhovuje požadavkům na vznik církevních právnických osob tak, jak je formuloval Ústavní soud v nálezu 6/02. Pak je zcela nepochopitelné tvrzení Ústavního soudu v nálezu ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06, že se neodchyluje od svého názoru projeveného v nálezu 6/02. Není divu, že k tomuto nálezu připojilo svá odlišná stanoviska hned 7 soudců z 15ti rozhodujících. Je však otázkou, nakolik ústavně konformní je současná situace vzniku církevních právnických osob, i když ji Ústavní soud za takovou považuje.

Již úvod nálezu 2/06 naznačuje, že není něco v pořádku s tvrzením Ústavního soudu o tom, že se od nálezu 6/02 neodchyluje, když tvrdí: „Vzhledem k normativní změně ve vymezení ‚evidovaných právnických osob‘ (jak bude v dalším popsána) se oproti původnímu hodnocení (v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/02) kontextuálně posouvá i dříve vyjádřená argumentace pojmy ‚registrace‘ a ‚evidence‘, jež nemusí již stát v ostré kontrapozici. Lze v obecné rovině předeslat, že konkrétní ‚evidence‘, byť i opticky ‚konstitutivní‘, svými podmínkami nejenže nemusí mít veškeré znaky ‚registrace‘, nýbrž je způsobilá se spíše blížit ‚deklaraci‘, zejména respektuje-li vznik právnické osoby již k datu zřízení a jestliže musí být provedena v zákonem stanoveném čase vždy, splní-li navrhovatel objektivně rozumné formální podmínky.“. Popravdě, jak bylo výše uvedené, „normativní změna“ v úpravě vzniku církevních právnických osob je tak nepatrná, resp. spíše posouvá normativní úpravu k větší restrikci, že jen stěží lze konstatovat její kontextuální posun k deklaraci. Takové tvrzení je skutečně zarážející již na počátku veškeré argumentace Ústavního soudu. Navíc, Ústavním soudem

⁴⁵⁰ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 230.

nejsou předeslána žádná kritéria, podle kterých bude Ústavní soud hodnotit, zda se jedná o evidenci, či registraci a zda tak registrace „má veškeré znaky“ registrace. Z nálezu však snad lze dovodit tato kritéria, rozhodná pro posouzení rozdílnosti registrace a evidence, která však v konečném důsledku pro Ústavní soud nejsou příliš závazná. Jsou jimi:

1. nárokovost – „Kritérium ‚nárokovosti‘ zápisu lze tedy mít v případě právnických osob evidovaných podle zákona za splněné.“;
2. „deklaratornost“ – „Prvek evidenčního režimu je zakotven pro osoby evidované podle § 15a odst. 1 písm. a) zákona tím, že se evidence – zásadně – provede zápisem ke dni jejího založení v registrované církvi a náboženské společnosti (§ 16 odst. 3 zákona), čímž se posiluje i znak ‚deklaratornosti‘ zápisu.“;
3. „spojení se zákonnou lhůtou“.

To jsou zdá se zásadně všechny znaky, které dle Ústavního soudu má evidence splňovat. Zmatenost v pojmech pak lze zcela jasně vidět v tvrzení Ústavního soudu, že: „Jestliže tyto znaky platí zejména (tím spíše) ve vztahu k osobám evidovaným podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona, pak lze mít za to, že jejich ‚evidence‘ ob stojí i s patrnými rysy ‚registračními‘, spojujeli se okamžik právního vzniku právnické osoby zřejmě až se zápisem (srov. § 16a odst. 8). Ani zde ale nejde o ‚konstitutivnost‘ v pravém slova smyslu, neboť právní existence není spojena s rozhodnutím (povolením) veřejnoprávního orgánu, nýbrž s faktickým úkonem (zápisem) ohledně subjektu logicky již založeného, jehož provedení je při splnění formálních zákonných podmínek nárokem navrhovatele a je svázáno se zákonem stanovenou lhůtou (...).“ Je však otázkou, co míní Ústavní soud *evidenci s rysy registrace*. Chtěl tím Ústavní soud snad naznačit, že se jedná o evidenci *sui generis*? Jinak řečeno, se soud vyhnul jednoznačnému konstatování o povaze vzniku církevní právnické osoby. Jediné, co nelze Ústavnímu soudu v novém složení upřít, je že upozornil na absurditu charakteristiky evidence či registrace jako deklaratorních či konstitutivních aktů (i když tyto charakteristiky jinde sám používá a pokládá je za rozhodné znaky pro určení povahy vzniku právnické osoby!). Chce se zvolat: a jaký nepravý slova smysl může konstitutivnost mít? Zcela bez důležitosti je pak kritérium „spojení se zákonnou lhůtou“, jelikož i vydání správního aktu je mnohdy spojeno se zákonnou lhůtou, to však ještě z takového aktu nedělá akt evidence.

Změnu v nazírání na přiměřenost zásahu do autonomie církví znovu zakotvením registračního principu Ústavní soud odůvodňuje rozšířením účelu, pro který mohou být církevní právnické osoby registrovány. Odhlédnouc od faktu, že nález spíše než na minulé

stanovisko většiny odkazuje v mnohém na odlišné stanovisko (pouze dvou soudců a nijak zásadní) k tomuto rozhodnutí, dle mého nelze z nálezu 6/02 dovodit záměr Ústavního soudu zpřísnit proces vzniku církevních právnických osob pro případ, že jejich účel bude dle požadavku Ústavního soudu rozšířen. Naopak mám za to, že požadavkem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu 6/02 bylo jednak rozšířit účel vzniku církevní právní osoby a jednak zmírnit nároky na její vznik jako právní osoby.

Kroutíce hlavou nad tím, jak může změna hodnot ústavního orgánu zasáhnout do kvality argumentace v jeho rozhodnutích, lze vyvodit následující závěry: závěr Ústavního soudu o povaze vzniku církevních právnických osob v režimu „evidence s prvky registrace s konstitutivními následky ne v pravém slova smyslu“ je nicneříkající s ohledem na absenci jakýchkoliv relevantních kritérií pro samotné posouzení tohoto procesu. Setrvávám tak na výše řečeném o povaze vzniku církevních právnických osob v režimu registračním,⁴⁵¹ který nepředstavuje zásadní zásah do autonomie církví v případě, kdy stát deklaruje, že církvím nepropůjčil možnost vybavovat svoje orgány právní subjektivitou.

Bylo by vhodné se zastavit ještě u jedné terminologické zajímavosti zákona, a to věty, která byla výše citována o samotném vzniku církevních právnických osob a kterou i Ústavní soud v nálezu 2/06 pouze ocitoval bez jakéhokoliv jejího analyzování: „evidencí podle tohoto zákona se právní osoby podle písmen a) a b) stávají právními osobami podle tohoto zákona.“ (§ 15a odst. 1 círZ). Taková formulace se může zdát pouze jako neobratnost zákonodárce. Lze z ní však vyvozovat určitou jeho snahu přece jen vyhovět požadavkům Ústavního soudu specifikovaným v nálezu 6/02. Totiž z takové dikce by bylo možno velmi dobře vyložit, že k registraci se předkládají již existující právní osoby, které se onou registrací stávají pouze právními osobami *podle tohoto zákona*. Takovou formulaci považují však pouze za snahu zákonodárce zmást čtenáře, jelikož samotný proces vzniku církevních právnických osob jasně ukazuje, že stát církvím nepropůjčil možnost vybavovat svoje osoby právní subjektivitou, tou je až vybavuje stát po splnění zákonných podmínek.

Druhou terminologickou zajímavostí analyzovaných ustanovení je formulace, že církev může navrhnout k evidenci *instituci osob* hlásících se k církvi. J. Kříž se ptá, zda je takovým

⁴⁵¹ Shodně viz CZERNIN, Jan. Kritická poznámka k vládnímu návrhu novely zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů. *Revue církevního práva*, 2005, č. 2, s. 146 – 147.

obratem myšleno, že církevní právnickou osobu mohou být pouze korporace, či jimi mohou být i nadace či ústavy.⁴⁵² S tím jsou spojeny tři přístupy, které je možné k věci zaujmout:

1. první výklad může znamenat, že je pro vznik církevní právnické osoby nutné, aby byla korporací i uvnitř církve, tzn. podle církevních předpisů, nebo
2. druhý výklad předpokládá, že je nutné, aby založená osoba byla skutečně korporací, a to podle státního práva, tedy ministerstvo bude zkoumat, zda je navrhovaná osoba korporací, nebo
3. třetí výklad chápe za korporace až vzniklé církevní právnické osoby.

K výběru správného výkladu by nám snad mohla posloužit poznámka pod čarou za slovem instituce, i když poznámky pod čarou nemají normativní povahu. Poznámka pod čarou totiž odkazuje kromě občanského a obchodního zákoníku⁴⁵³ také například na zákon o nadacích a nadačních fondech⁴⁵⁴. Z toho je zřejmé, že ani jeden z výkladů není správný, jelikož by se jednalo o omezení práva uvedeného v čl. 16 odst. 2 Listiny, který neomezuje možnost volně zakládat orgány a instituce pouze na instituce tvořené osobami. Shodně deklaruje i praxe ministerstva, která za církevní právnické osoby uznala i organizace, které na první pohled nejsou korporacemi.⁴⁵⁵

Jako lakonickou poznámku na konec lze uvést, že „otázka okamžiku vzniku právní subjektivity (...) je velmi citlivá.“⁴⁵⁶ Proto se na výpisech z rejstříku neuvádí datum vzniku církevní právnické osoby, ale den její evidence.

K. Beran tvrdí, že pokud by církevní právnické osoby byly pouze evidovány, tedy by vznikaly již na základě vnitřních předpisů církve, byly by tyto předpisy, předpisy právními, takový vznik právnické osoby by tak spíše připomínal osobu veřejného práva.⁴⁵⁷ Dle mého je takový soud celkem odvážný vzhledem k podstatě věci. Totiž i v nálezů Ústavního soudu 6/02 jsou církevní právnické osoby připodobňovány k právnickým osobám vytvářeným sdruženími. Aplikací tvrzení K. Berana bychom museli dojít k závěru, že sdružení mají veřejnoprávní povahu, protože si zřizují svoje právnické osoby autonomně, a to na základě registrovaných stanov, kterýžto postup byl upraven v zákoně 308 i pro vznik církevních právnických osob. K. Beran se naneštěstí ve své publikaci nezaobírá veřejnoprávním

⁴⁵² KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, 226 an.

⁴⁵³ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵⁴ Zákon č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵⁵ Například chrámy, farmy, zbožné nadace atd. Více viz KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 227.

⁴⁵⁶ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 230.

⁴⁵⁷ BERAN, Karel. *Právnické osoby veřejného práva*. Linde: Praha, 2006. s. 160 an.

postavením sdružení, není tak zřejmé, jak by na tuto situaci reagoval. Nicméně i on sám se snad záměrně tomuto hodnocení vyhýbá, když upozorňuje pouze na názor J. Vedrala připodobňující církevní právnické osoby příspěvkovým organizacím. J. Vedral však ve svém článku, ze kterého K. Beran čerpá jeho názor, připodobnil církevní právnické osoby stejně tak k právnickým osobám sdružení. S názorem K. Berana o ztotožnění liberálního procesu vzniku právnické osoby a veřejnoprávního postavení subjektu, od kterého svou subjektivitu odvozuje, tak nemohu souhlasit. Totiž i liberálně vzniklá právnická osoba odvozuje svou existenci od určitého aktu státu, a to jak aktu ve formě zákona či ve formě registrace hlavního subjektu. Není tak namístě tvrdit, že vnitřní předpis církve je právním předpisem potud, pokud se nejedná o předpis, který je součástí např. mezinárodního práva.

K. Beran jako druhý možný projev veřejnoprávnosti církví na základě znaku týkajícího se církevních právnických osob uvádí skutečnost, že před novelou cirkZ provedenou po zrušení některých ustanovení cirkZ Ústavním soudem, vedly církve osobní údaje o fyzických osobách tvořících statutární orgány církevních právnických osob, pokud o to požádaly. Takové údaje pak podle K. Berana požívaly presumpci správnosti a církve, poskytující tyto údaje, měla veřejnoprávní postavení.⁴⁵⁸ S tímto názorem zcela souhlasím potud, pokud vychází k předpokladu, že veřejnoprávní postavení subjektu je odvozováno od charakteru činnosti, kterou vykonává. Vedení matriky je jistě veřejnosprávní činností, při které církve vystupovaly v postavení orgánu veřejné moci. Neopomínejme však fakt, že vedení matrik bylo pouze jednou z činností církví, a to činností vedle základního poslání církví, tedy hlásání a vyznávání víry.

Církevní právnické osoby jsou vedeny v Rejstříku evidovaných právnických osob, který vede Ministerstvo kultury jako rejstřík veřejný. Každý má oprávnění do rejstříku nahlížet a činit si z něj opisy a výpisy, kromě místa trvalého pobytu a rodných čísel a také státních občanství a čísla průkazu o povolení k pobytu. Rejstřík je tak rozdělen na veřejnou a neveřejnou část, kdy výpis či opis z neveřejné části obdrží pouze ten žadatel, který prokáže právní zájem na zpřístupnění tam vedených informací. Tento rejstřík požívá presumpce správnosti údajů v něm zapsaných a souvisí s výše uvedeným principem materiální publicity rejstříků. Součástí rejstříku je také sbírka listin.⁴⁵⁹ Do rejstříku dle zákona muselo Ministerstvo kultury umožnit také dálkový přístup, který je možný na této adrese:

⁴⁵⁸ BERAN, Karel. *Právnické osoby...*, s. 162.

⁴⁵⁹ Podrobné informace o rejstříku a sbírce listin upravuje vyhláška č. 232/2002 Sb.

http://www3.mkcr.cz/cns_internet/, kde lze nalézt církevní právnické osoby evidované pro jednotlivé církve.

Na první pohled by se mohlo zdát, že CírkZ v § 26 rozeznává zrušení a zánik církevní právnické osoby. Mezi těmito fázemi je pak v případě, že majetek církevní právnické osoby nepřechází na církev či jinou církevní právnickou osobu, likvidace. Nicméně, při bližším prostudování uvedeného ustanovení lze spatřit jeho terminologickou „bezradnost“⁴⁶⁰, a to při rozlišování termínů *zrušení evidence*, *zrušení evidované právnické osoby*, *zánik evidence* a *zánik evidované právnické osoby* (vedle dalších nejasných termínů). Proces zániku církevní právnické osoby je tak dalším z řady kočkopsů. Termíny týkající se zrušení či zániku *evidence* mají patrně uspokojit Ústavní soud po jeho nálezu 6/02 v „deklaratornosti“ vzniku či zániku církevních právnických osob, když navozují dojem, že ne církevní osoba je ta, která zaniká, ale je to pouze *evidence*, která zaniká. Jde však skutečně pouze o pokus zákonodárce vyhnout se požadavkům vysloveným v nálezu 6/02, takový pokus však spíše mate, než že by vyjasnění věci napomáhal. Vytváří totiž zcela nepochopitelný konstrukt, ve kterém orgán veřejné moci, zde Ministerstvo kultury, hraje roli při *zrušení* církevní právnické osoby, i když úkon zrušení jakékoliv jiné právnické osoby soukromého práva je zásadně úkonem vnitro organizačním, zde v gesci zakládající církve. Ke zrušení *evidence* církevní právnické osoby může dojít buď z vůle církve, která ji k evidenci navrhla, nebo bez ohledu na tuto vůli, a to buď z podnětu ministerstva, či ze zákona.

1. Z vůle církve tak ukončuje církevní právnická osoba svou existenci
 - a. na návrh této církve, a to automaticky do 5 dnů od doručení takového návrhu. O tomto návrhu není ministerstvem nijak rozhodováno, k právní skutečnosti dojde ze zákona. To znamená, že i kdyby ministerstvo fakticky zrušení neprovedlo, po uplynutí 5 dnů od doručení návrhu je církevní právnická osoba zrušena.
2. Z vůle ministerstva, která je projevena rozhodnutím o zrušení *evidence* je pak církevní právnická osoba zrušena právní mocí takového rozhodnutí v případě, kdy
 - a. církevní právnická osoba jedná v rozporu s „vymezením její působnosti v návrhu na evidenci podle § 16 odst. 2“ pokud nedojde ani na výzvu

⁴⁶⁰ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 292.

ministerstva ke zjednání nápravy (§ 26 odst. 1 písm. b) církZ). V tomto případě je zmínka o *působnosti* církevní právnické osoby zcela nejasná, když v návrhu na evidenci žádná působnost církevní právnické osoby není uváděna, navíc mluvit v případě soukromoprávní osoby o působnosti je zavádějící. Není tak zcela jasné, kdy bude naplněn uvedený důvod, pro který je možné církevní právnickou osobu zrušit. Zatím s daným důvodem zrušení nejsou ani praktické zkušenosti.

- b. církevní právnická osoba jedná v rozporu s právními předpisy, pokud nedojde ani na výzvu ministerstva ke zjednání nápravy (§ 26 odst. 1 písm. b) církZ);
 - c. v případě, kdy nejsou ustaveni členové statutárního orgánu a dosavadním skončilo funkční období před více než rokem;
 - d. v případě, kdy účelové zařízení církve neposkytuje obecně prospěšné služby déle než rok.
3. Ze zákona ministerstvo provede zrušení církevní právnické osoby
- a. ke dni právní moci rozhodnutí o zrušení církve, jejíž je tato osoba součástí. Opět lze dovozovat, že ke zrušení církevní právnické osoby z tohoto důvodu dojde i tehdy, kdyby ministerstvo takové zrušení neprovedlo, a to nejpozději dnem právní moci rozhodnutí o zrušení církve.
 - b. Stejná situace nastane v případě, kdy soud rozhodne o zrušení konkurzu či zamítne insolvenční návrh, a to ke dni právní moci takového usnesení soudu.
 - c. Dalším případem je uplynutí doby, na kterou byla církevní právnická osoba zřízena, pokud byla zřízena časově omezeně, a to ke dni uplynutí této doby.

Na tomto místě nutno uvedené situace srovnat a vyvodit závěr o tom, proč v jednotlivých případech zákonodárce počítá s různými formami činnosti ministerstva. Co do procesu zrušení církevní právnické osoby jsou si případy pod bodem 1 a 3 velmi podobné, rozdílem je však vůle církevní právnické osoby či samotné církve, která se projeví v podání návrhu v prvním případě. Ministerstvo dosud neřešilo zrušení a zánik církevní právnické osoby jinak než na návrh, proto na proces v případech pod bodem 1 a 3 panují různé názory

o tom, zda bude vydáváno rozhodnutí ve správním řízení. Mám za to, že vydání rozhodnutí ministerstvem zde není na místě, jelikož ke zrušení a výmazu v oněch případech dochází na základě právní skutečnosti, která nastala buď bez přičinění orgánu veřejné moci (působením času), nebo rozhodnutím v jiném řízení, byť vedeném ministerstvem (rozhodnutí soudu či rozhodnutí ministerstva v případě zrušení církve). Není tedy ani zcela pochopitelné, proč měl zákonodárce potřebu svěřovat ministerstvu pravomoc cokoliv o zrušení činit, když ke zrušení z oněch důvodů dochází právě z vůle jiné osoby (církve), či zcela automaticky jiným aktem (zákonem či rozhodnutím). Rozhodování ministerstva v těchto případech je zcela nadbytečné, bude také otázkou, jakou činnost bude vlastně v těchto případech ministerstvo vykonávat. Vydávalo-li by totiž rozhodnutí, bylo by to neúčelné – byla by vydávána dvě rozhodnutí, proti nimž by bylo možné se bránit rozkladem a následně správní žalobou. Stačí tak pouhé odstranění z rejstříku.

V případech uvedených pod bodem 2 se do popředí dostává dozorová úloha ministerstva nad činností církevních právnických osob. V prvních dvou případech půjde o činnost církevní právnické osoby v rozporu se zákonem či registrací, v dalších dvou případech to bude nečinnost církevní právnické osoby, která povede k jejímu zrušení. Problematickým se může jevit zcela obecné vymezení rozporu se zákonem a nejasný odkaz na působnost církevní právnické osoby (jak bylo výše zmiňováno). Také je zajímavé, že pouze v prvních dvou případech je ministerstvo povinno církevní právnickou osobu na nevhodnou činnost upozornit, kdežto v případě nečinnosti na tuto upozorňováno není. Takový postup se odlišuje od postupu v případě ukončení existence církve samotné, jelikož v tom případě je ministerstvem církev upozorňována na to, že není činná, resp. že si neustavila statutární orgán.

Správní řízení vedené o zrušení církevní právnické osoby, které je zcela nadbytečné, tak nutí k úvahám, proč to není spíše proces zániku církevní právnické osoby, který je činěn ve správním řízení, když právě následky zániku jsou obvykle pro církevní právnickou osobu zásadní⁴⁶¹. Správní řízení vedené o zrušení církevní právnické osoby by tak nedávalo valného smyslu, když k jeho výsledku, tedy rozhodnutí o zrušení musí být ještě připojen další úkon ministerstva, a to samotný výmaz z rejstříku, v takovém případě již chápaný jako pouhý faktický úkon, a to pokud by již rozhodnutí o zrušení evidence nemělo konstitutivní následky

⁴⁶¹ Někteří autoři opět mluví o konstitutivnosti výmazu z rejstříku, s čímž nemohu souhlasit. Viz KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 299.

v tom smyslu, že církevní právnická osoba jím ukončí svou existenci. Stejný postup je nicméně uplatňován také při ukončení existence církve samotné. Rozdíl však spočívá v terminologii, když v případě ukončení existence církve je zrušena její registrace a následně dochází k *jejímu* zániku, u církevní právnické osoby dochází ke zrušení evidence a následně k výmazu *evidence*.

K zániku církevní právnické osoby dochází úkonem ministerstva, kterým ministerstvo vymaže církevní právnickou osobu z rejstříku. Popravdě, není tak vůbec zřejmé, *k čemu dojde v případě, kdy ke zrušení dochází z vůle církve nebo ze zákona*. Při zrušení církevní právnické osoby z vůle ministerstva, je vydáno rozhodnutí o zrušení. Je tedy minimálně jasné, jakým aktem ministerstvo vykoná svůj úkol „zrušit evidenci“. Co se týče právních následků, je nutno se tázat, jaké toto rozhodnutí má a jak se odlišují od výmazu, tedy zániku evidence. Totiž, když výmazem dochází k zániku evidence, nemůže znamenat zrušení evidence také výmaz. Co tedy ministerstvo s údajem v rejstříku udělá, když jej *zruší*? J. Kříž uvádí, že i v případě zrušení i v případě zániku ministerstvo učiní *faktický úkon*.

V případě rušení církevních právnických osob na návrh církve tak praxe ministerstva vlastně ctí autonomii vůle církve ve zřizování a rušení vlastních organizací, když ministerstvo zrušení i výmaz provede faktickým úkonem. V případě zrušení s právním nástupcem zrušení i zánik splývá v jedno a proto je uvedené pouze poznamenáno do rejstříku, v případě zrušení s likvidací se do rejstříku vyznačí k názvu církevní právnické osoby přípona „v likvidaci“ a po provedené likvidaci ministerstvo do rejstříku vyznačí výmaz tohoto subjektu. Ministerstvo tak nevydává ani v jednom z případů rozhodnutí. Praxe ministerstva tak vychází ze stejného principu jako při rozpuštění shromáždění na jeho návrh. Provedení zrušení církevní právnické osoby administrativním úkonem pak pro církev znamená, že se jí nedostane ochrany jako v případě vydávání rozhodnutí. Na druhou stranu, stěžít si lze představit situaci, kdy by se samotná církev, která podala návrh, chtěla bránit proti takto provedenému zrušení a zániku církevní právnické osoby.

Podle círKZ tak dochází k absurdním důsledkům, kdy nejprve dojde ke *zrušení evidence* církevní právnické osoby, která také znamená *zrušení samotné právnické osoby*, a to vždy za větší či menší asistence Ministerstva kultury, následuje likvidace v daných případech a poslední fází je *zánik evidence* církevní právnické osoby, která znamená i *zánik právnické*

osoby samotné.⁴⁶² Zánikem církevní právnické osoby je však nutno chápat pouze vyřazení údajů o ní z evidence (rejstříku).

Stále však zůstává nezodpovězená otázka, kterým okamžikem přestává církevní právnická osoba pro právo existovat. Je-li o zrušení evidence rozhodováno správním aktem, tento musí mít buď deklaratorní, nebo konstitutivní povahu. Deklaratorní povaha není na místě, jelikož není co deklarovat. Má proto z povahy věci konstitutivní účinky. Samotný výmaz, jelikož se neděje ve správním řízení, nemůže mít ani deklaratorní, ani konstitutivní účinky. Ukončení existence církevní právnické osoby tak nastává rozhodnutím o zrušení této osoby. Jinak ze zákona splněním tam uvedených podmínek.

5.3 Dílčí závěr

Podstatný rozdíl v právní úpravě procesu vzniku církve jako právnické osoby v zákoně 308 a círKZ není skoro žádný. Jedinou změnou, kterou provedl církevní zákon, byla změna ve formě rozhodnutí ministerstva o nesplnění podmínek pro vznik, blíže podmínek činnosti navrhované církve, kdy v zákoně 308 o nesplnění podmínek ministerstvo rozhodovalo odmítacím rozhodnutím, dnes ministerstvo rozhoduje zamítacím rozhodnutím. Zamítací rozhodnutí tak zcela koresponduje s povolovacím režimem, ve kterém církve jako právnické osoby vznikají a nesnaží se takovýto režim zakrýt nemeritorním odmítáním návrhu. Procesní důsledky však ona změna jistě nezakryje: mohla-li církev, jejíž návrh byl odmítnut, za účinnosti zákona 308 podat stejný návrh znovu, círKZ konstruuje zamítnutím návrhu překážku věci rozhodnuté a opětovně stejný návrh tak není možné podat.

Navzdory tomu, jakou terminologii používá církevní zákon, nelze mluvit o registraci církví na dvou úrovních, dokonce nelze mluvit o registraci církví podle círKZ vůbec. Pro vznik církve totiž círKZ stanovuje, že takto církev jako právnická osoba vznikne rozhodnutím ministerstva o registraci, což však nelze ztotožňovat s registračním procesem tak, jak jej chápe teorie a jak by měl být vnímán v celém právním řádu pro právní jistotu osob o významu jednotlivých právních pojmů. O vzniku církve jako právnické osoby je totiž vedeno správní řízení, které je zakončováno rozhodnutím ministerstva o tom, zda daná církev splnila podmínky pro zápis do rejstříku. Takový zápis má však pouze evidenční účinky a církev tak vzniká ex actu a ne ex lege, jako je tomu u registračního procesu.

⁴⁶² Srov. KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 293.

Stejný proces se týká přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, kde ministerstvo fakticky povoluje církvi, aby vykonávala určité činnosti. V tomto případě se již zákon nesnaží zakrýt vlastní povahu onoho přiznání, i když se při vyjmenování údajů, které jsou zapisovány o církvi do rejstříku, vyjadřuje o datu registrace v případě přiznání zvláštních práv.

Obě řízení jsou zahajována na návrh, v obou řízeních se postupuje subsidiárně podle správního řádu, výsledkem všech řízení je vydání správního aktu a na všechny rozhodnutí učiněná v těchto řízeních je možné použít ustanovení správního řádu o prostředcích obrany proti nim. Obě řízení jsou zahájena již podáním samotného návrhu bez toho, aby byla vyžadována jeho bezchybnost. V případě nedostatků bude zahájené řízení zastaveno.

Církvi může být odebráno oprávnění k výkonu zvláštních práv, a to z dosti široce formulovaných důvodů. Mezi tyto důvody patří také závažné nebo opakované porušování povinností spojených s výkonem těchto práv. Odebráním těchto oprávnění však církev nezaniká. Církev ukončuje svou existenci až jejím zrušením ve správním řízení, o němž se vydává správní akt, a to také z důvodu porušení svých povinností. Povšimněme si, že ke zrušení registrace církve již dle církevního zákona nemusí vést *závažné či opakované* porušování povinností, ale při striktně jazykovém výkladu pouze jednorázové porušení méně závažného charakteru. Důvody pro ukončení existence církve jako právnické osoby jsou tak mnohem vágnější, než důvody pro toliké odebrání oprávnění k výkonu zvláštních práv bez dopadu na právní existenci samotné církve. Takovou úpravu nepokládám za vhodnou, proto bude nutné výkladem dovozovat nutnost závažného a opakovaného porušování povinností, které souvisejí s existencí církve k tomu, aby byly splněny podmínky ke zrušení registrace církve.

Co do povahy ukončení existence církve, jak je shora vidno, zákonodárce se sice držel dvoufázového zániku, avšak zrušení v dikci církevního zákona nemá povahu soukromoprávního aktu, ale jedná se o výsledek správního řízení, tedy akt veřejné moci. Zánik pak je spojený s takovým rozhodnutím o zrušení registrace církve, kdy však v případě zániku nelze dle mého hovořit o jakémkoliv konstitutivním aktu, ale pouze o stroze administrativním úkonu vyřazení z evidence (Rejstříku). Jak pak lze z uvedeného dovozovat, ve své podstatě se nejedná o zrušení registrace církve, jelikož k vymazání (tedy odstranění údaje v rejstříku) dochází až při zániku církve, ale jedná se o zrušení samotné církve.

Právo vyučovat svou víru jako projev náboženské svobody plyne každému člověku již z Listiny, resp. je jí garantováno. Při projevu náboženské svobody společně s jinými, tedy

v církvi má toto právo také samotná církev. Samotný projev víry vyučováním tak není svázán s právní subjektivitou církve. Rozšířením tohoto práva je základní právo registrované církve vyučovat svoji víru ve vlastních školách a na fakultách vysokých škol. K výkonu tohoto práva tedy není přiznání zvláštního oprávnění nutné, může jej realizovat každá registrovaná církev. Realizovat jej pak bude jako neveřejný zřizovatel. Bude-li však chtít církev požívat některé výhody financování církevních škol, pak ke zřízení církevní školy bude potřebovat přiznání oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva. Církevní školu pak bude zřizovat také jako neveřejný zřizovatel.

K výkonu činnosti školy však bude vždy církev potřebovat zápis této školy, stejně tak jako školské právnické osoby do školského rejstříku. V případě zápisu školy do rejstříku se jedná o povolovací režim, kdy se o zápise vede správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Jedinou výjimku z tohoto režimu tvoří školy zřizované MS, MO a MV, které vznikají v režimu registračním. I když mám za to, že o zápise školské právnické osoby do rejstříku není nutné vést řízení, praxe i část teorie má za to, že se o tomto zápise správní řízení vede.

Stejně tak je pro církev nutné získat oprávnění k výkonu zvláštního práva v případě, že chce svoje náboženství vyučovat na školách veřejných zřizovatelů. Toto oprávnění jim však nezaručuje, že na konkrétní škole bude moci toto právo také realizovat. Školský zákon totiž spojuje povinnost pro školu umožnit výuku náboženství na škole veřejného zřizovatele pouze tehdy, když se k ní přihlásí minimálně 7 žáků. Na škole neveřejného zřizovatele dokonce církvi nemusí být umožněno vyučovat náboženství vůbec. Toto jí totiž negarantuje žádný právní předpis. Chce-li neveřejný zřizovatel církvi možnost výuky svého náboženství umožnit, meze tomu předpisy nekladou.

Právní úprava možnosti církví zapojit se do vzdělávání není příliš přehledná a v praxi může vyvolávat nejasnosti ohledně možností a povinností církví. Jak však z ní jednoznačně vyplývá, každá církev může zřizovat svoje vlastní vzdělávací instituce, které však nebudou školou dle školského zákona. Navíc každá církev jako právnická osoba má možnost zřídit vlastní školu, a to již podle školského zákona, kde může vyučovat svoje náboženství bez dalšího nutného povolení státem. Takové církvi však nenáleží finanční výhody, které má tzv. církevní škola církve, již bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

Působení církví ve vězeňství je svázáno s jejich registrací a následným přiznáním takového zvláštního práva. Konkretizaci samotné činnosti církví ve věznicích pak upravuje Dohoda o duchovní službě uzavřena mezi na jedné straně Vězeňskou službou (jejím Generálním ředitelem), na druhé straně ČBK a ERC. I když se na straně ČBK a ERC jedná o osoby soukromého práva, tato Dohoda má povahu veřejnoprávní smlouvy, jelikož zajišťuje a konkretizuje výkon veřejné služby ve věznicích. Tuto veřejnoprávní smlouvu však nelze podřadit pod typizované smlouvy podle správního řádu, nicméně týkají se jí všechna ostatní ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Veřejnou službu ve věznicích pak vykonávají tzv. vězeňští kaplani, kteří jsou vždy členy určité církve. Nadto pak mohou být členy občanského sdružení Vězeňská duchovenská péče, nebo státními zaměstnanci zařazenými do Vězeňské služby. Jejich vztah k vysílající církvi a současně ke státnímu zaměstnavateli pak může být komplikovaný různými zájmy obou subjektů v konkrétní situaci.

Ve vězeňství však působí i některé subjekty ve formě občanských sdružení (spolků), mezi nimiž jsou i takové, kterým se nepodařilo vyhovět podmínkám pro registraci ve formě církve. Tyto subjekty jsou pak v konečném důsledku zvýhodněny při výkonu činnosti ve vězeňství jednak jednoduššími podmínkami pro získání samotné právní subjektivity a následně možnosti vykonávat činnost ve věznicích. Na rozdíl od církví totiž nemusí splnit pro přiznání právní subjektivity početní cenzus 300 osob hlásících se k církvi, jednak další početní cenzus pro přiznání zvláštního oprávnění k výkonu činnosti ve věznicích, který představuje tolik osob hlásících se k církvi, kolik činí 1‰ obyvatel ČR podle posledního sčítání lidu. Je tak namísto otázka, zda má vůbec pro církve smysl, aby se snažily pro výkon činnosti ve věznicích o svou registraci a následné přiznání zvláštních práv Ministerstvem kultury, když stejnou činnost mohou vykonávat také jako občanská sdružení.

Úkony spojené s přijímáním a odvoláváním svých duchovních patří do vnitřní, autonomní sféry církve, i když takto vzniklé vztahy mohou být připodobitelné k pracovněprávnímu vztahu.⁴⁶³ Soudy však mají pravomoc rozhodovat o záležitostech týkajících se těchto vztahů pouze v případě, kdy se jedná o majetkoprávní spory, kde se do popředí dostává soukromoprávní charakter těchto vztahů a v rámci takového řízení je

⁴⁶³ Ústavní soud však neurčil jasně povahu vztahu duchovního k církvi.

možné, aby si soud sám posoudil otázku o platnosti rozvázání takového vztahu. Ve správním řízení, pokud však již bylo rozhodnuto, a to i vnitřním orgánem církve, ve sporu o platnost rozvázání služebního poměru, je správní orgán tímto rozhodnutím vázán a sám si úsudek o věci již netvoří.

Jak z výše uvedeného vyplývá, podmínky pro přijetí do církevních funkcí, tedy i do funkce duchovního, je zcela v gesci samotné církve a stát tyto podmínky aprobejuje pouze v řízení o registraci církve. Dále se již na ustavování duchovních nijak nepodílí a bylo by to zásahem do autonomie církví.⁴⁶⁴

Situace v ozbrojených silách je velmi podobná, jako je tomu ve vězeňství. Mezi ERC a ČBK na jedné straně a Ministerstvem obrany na straně druhé byla uzavřena dohoda, s povahou veřejnoprávní smlouvy. Následně byl vydán ministrem obrany rozkaz zřizující v rezortu Ministerstva obrany vojenskou službu. Jelikož právní předpisy s takovou službou vůbec nepočítají, bylo nutné ji nejen zřídit, ale také určit práva a povinnosti jejích členů, tedy vojenských duchovních a jejich postavení. Duchovní služba byla tedy zřízena rozkazem, avšak práva a povinnosti duchovních byla stanovena v uvedené dohodě. Vojenští duchovní jsou tedy ve služebním poměru ke státu a stejně tak ve služebním poměru ke své církvi, což skýtá problémy analyzované výše, obdobné jako u vězeňských kaplanů. Vojenští duchovní jsou v důstojnických hodnostech. Jelikož vojenským duchovním nevyplývají žádná specifická oprávnění ze zákona, byla tato práva založena dohodou, jedná se tak například o odmítnutí nošení zbraně, k čemuž nesmí být donucováni. Dohoda navíc otevírá účast na duchovní službě také dalším církvím, a to dokonce pouze registrovaným, vykládali-li bychom takto pojem „státem uznané“, se kterým operuje dohoda. Nutno upozornit, že dohoda tak otevírá možnosti k účasti na vojenské službě i nad rámec církZ. Fakticky však k tomu dochází, stejně jako u vězeňské duchovní služby již sjednáním dohody ERC. V ní se totiž sdružují i církve, kterým nebyla přiznána potřebná zvláštní oprávnění, nicméně oprávnění ze smlouvy se týkají i jich, právě proto, že jsou členy ERC. Osobně tuto možnost širšího zapojení církví do veřejného prostoru vítám.

Právo uzavírat sňatky lze dle mého považovat za propůjčení výkonu státní správy církvím.⁴⁶⁵ Tato práva však mají pouze církve, které mají oprávnění k výkonu zvláštních

⁴⁶⁴ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva...*, s. 991.

⁴⁶⁵ Shodně GYURI, Róbert. *Realizácia štátnej...*, s. 283.

práv. Veřejnoprávní úkoly tak vykonávají pouze tyto církve. Za veřejnoprávní úkol pak považují vydání osvědčení o uzavření sňatku, jemuž byl duchovní, jako oddávající přítomen. Církevní autonomie na druhé straně zůstává v otázkách podmínek pro přijetí do funkce duchovního a jeho pověření oddáváním a podmínek pro konání sňatečního obřadu, i když podmínky dané státem pro právní následky převáží.

Ve světle výše uvedených úvah je na místě otázka o vhodnosti termínu „církevní“ sňatek, když rozdíl ve sňatečním procesu je pouze v osobě oddávajícího. Totiž, pod pojmem církevní sňatek je lehce představitelná situace, kdy stát uzná manželství za uzavřené, byl-li sňateční obřad proveden před orgánem církve podle jejích vlastních předpisů, bez jakéhokoliv zásahu státu. Jakýmkoliv zásahem je zde myšlena povinnost předložení jakýchkoliv náležitostí před či po obřadu orgánu veřejné moci. V současné právní úpravě se tak nejedná o respekt státu vůči obřadu církve, ale jeho poloviční kontrola.

Zákon 308 stanovoval odvozenou právní subjektivitu organizací vytvářených církvemi a pouze je evidoval v neveřejném rejstříku. Jednalo se o skutečný proces evidence, avšak s tím specifickým, že vedená evidence nebyla veřejná. Nově přijatý církevní zákon však tuto praxi změnil, a to restrikcí vytváření právnických osob církvemi z procesu evidence na proces registrace. Po intervenci Ústavního soudu jeho nálezem 6/02 sice zákonodárce provedl novelu církJ, avšak bez jakékoliv změny povahy vzniku církevní právní osoby (pokud nepočítáme změnu terminologie na evidovanou právní osobu). Registrace takové osoby zůstala zachována. Rozdíl však nastal v jediné okolnosti, a to ve změně negativního rozhodnutí o návrhu. V původním znění církevního zákona totiž ministerstvo návrh odmítalo, což korespondovalo s registračním principem vzniku církevní právní osoby, po novele církevního zákona však ministerstvo návrh zamítá, čímž kromě jiného vytváří překážku věci rozhodnuté a takováto procesní forma se pak vymyká registračnímu principu, na kterém i po novele církevní právní osoby vznikají. Na rozdíl od zákona 308 jsou však již údaje o církevních právnických osobách vedeny ve veřejném rejstříku, který zajišťuje materiální publicitou a presumpci správnosti tam uvedených údajů.

I v případě ukončení existence církevní právní osoby zákonodárce rozlišuje mezi zrušením a zánikem, avšak terminologie církJ je i na tomto místě kreativní, když církevní zákon nerozlišuje pouze zrušení a zánik evidované právní osoby, ale také zrušení a zánik samotné evidence této osoby. O zrušení evidence církevní právní osoby se vede správní

řízení, které je zakončováno v některých případech správním aktem, na jehož základě je pak proveden úkon vyřazení z evidence, tedy výmaz z rejstříku. Výmazem církevní právnická osoba zaniká.

Možnost vytvářet církevní právnické osoby mají všechny církve již od svého vzniku, tato možnost není vázána na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv. Církve pak mohou tyto právnické osoby využít mimo jiné také k výkonu činnosti školy. Mají pak dvě možnosti, buď k výkonu činnosti školy využijí svou vlastní církevní právnickou osobu, nebo založí právnickou osobu ve formě školské právnické osoby. Oběma formám právnických osob je pak možné povolit výkon činnosti školy zápisem takové školy do rejstříku škol. Církve ve většině případů novou právní úpravu spojenou s vytvořením pojmu školská právnická osoba uvítaly, jelikož existence škol založených jako církevní právnické osoby byla některými orgány veřejné moci zpochybňována. Nicméně, jaké jsou základní rozdíly mezi vytvořením církevní právnické osoby a školské právnické osoby, které mají vykonávat činnost školy?

Církevní právnické osoby vznikají v režimu registračním, kdy o vzniku církevní právnické osoby není vedeno správní řízení, Ministerstvo vnitra pouze posuzuje návrh předložený církví co do formálních náležitostí žádosti. Jsou-li podmínky žádosti splněny, ministerstvo církevní právnickou osobu zaregistruje a tím tato osoba vzniká. Chce-li však vykonávat činnost školy, musí předložit žádost s příslušnými náležitostmi Ministerstvu školství, které následně provede na základě žádosti řízení, ve kterém buď žádost zamítne, či jí vyhoví, tedy povolí této osobě vykonávat činnost školy. Časově a logisticky jednodušší je pro církev podat žádost o povolení vykonávat činnost školy současně s žádostí o zápis školské právnické osoby, která bude tuto činnost vykonávat. Bude-li činnost školy povolena, automaticky bude také zapsána školská právnická osoba. Odpadá tedy nejistota, co s právnickou osobou, která již existuje, avšak nebylo jí povoleno vykonávat činnost školy. V proceduře podle školského zákona totiž taková právnická osoba vůbec nevznikne, jelikož bude chybět podkladové rozhodnutí o povolení činnosti školy. Prakticky je pak procedura vzniku školské právnické osoby přísnější než procedura vzniku církevní právnické osoby, když církevní právnická osoba vzniká v procesu registrace a školská právnická osoba ve správním řízení zakončovaném vydáním rozhodnutí. Dle mého ovšem vznik školské právnické osoby ve správním řízení však nelze dovodit ze školského zákona jazykovým výkladem, ale teleologickým výkladem, když stát nepotřebuje ingerovat do samotného vzniku školské právnické osoby takovým způsobem, že by bylo nutné vydávat rozhodnutí, ani ochrana účastníků si to nevyžaduje, když primárním a

jediným kritériem pro přiznání právní subjektivity je povolení činnosti školy. Povolení činnosti školy je však činěno také rozhodnutím, proti němuž je možné využít všech dostupných prostředků nápravy. Správní řízení pak dle mého zbytečně zatěžuje také zapisující orgán, který by mohl školskou právnickou osobu jednoduše registrovat na základě splnění podmínky povolení činnosti a předložení žádosti se všemi náležitostmi.

Z výše uvedeného tak nutno vyvodit tento závěr o povaze církví: církve jsou soukromoprávními osobami vznikajícími projevem náboženské svobody, jejichž chybou na kráse je snaha státu přese všechny deklarace jejich právní vznik ovlivňovat více, než by bylo nutné. Proto církve jako právnické osoby nevznikají registračním aktem, ale aktem povolovacím. Nicméně, vzniklý kočkopes ještě nečiní z církví veřejnoprávní korporace, které by byly zřízeny primárně k výkonu veřejných úkolů. Právě naopak, podstatou vzniku každé církve je na prvním místě zcela soukromoprávní zájem, a to je vyznávání víry. Církve pak vykonávají mnoho veřejných služeb právě z víry, která jim je imanentní. Nicméně, opět samotný výkon veřejné služby z církve nečiní veřejnoprávní korporaci ve smyslu subjektu veřejné správy. Církve jsou v určitých případech pouze vykonavateli veřejné správy, a to jmenovitě v případě uzavírání manželství. Lze tedy dovodit, že církve funkčně do veřejné správy patřit mohou, nicméně organizačně nikoliv a samotné toto zařazení by ignorovalo jejich autonomii garantovanou Listinou. Není mi proto zcela zřejmé, proč zejména slovenští autoři tvrdošíjně setrvávají a obhajují názor, že církve jsou veřejnoprávními korporacemi sui generis, když taková charakteristika jednak ničeho o církvích nenapoví a navíc neguje samotnou podstatu církví jako samostatných a od státu oddělených entit.

6. Srovnání existence společenství věřících ve formě spolku a ve formě registrované církve

6.1 Vznik a zánik

I církevní zákon i občanský zákoník (dříve zákon o sdružování) deklarují, že obě entity, tedy spolky i církve, vznikají registrací. Srovnajme nejdříve vznik církví podle sdružovacího zákona a zákona o církvích, jelikož mnohé církve, kterým se nepodařilo splnit podmínky pro registraci podle círZ vznikly jako občanská sdružení podle sdružovacího zákona. Následně bude upozorněno také na změny, které přinesl NOZ.

Sdružovací zákon obsahoval zmínku o registraci v § 6 odst. 1, církevní zákon taktéž v § 6 odst. 1. Jak však bystrý čtenář ihned odhalí, formulace obou zákonů nejsou totožné. Ačkoli zákon o sdružování uváděl formulaci: *sdružení vzniká registrací*, církevní zákon jde cestou chytré horákyně, když uvádí: *církev (...) se stává právnickou osobou registrací (...)*. Na první nezatížený pohled tak lze dovodit, že sdružení před registrací neexistuje, samotnou registrací až začne existovat. Naproti tomu církev existuje již před registrací a samotnou registrací se pouze stává právnickou osobou. NOZ pak v § 226 pro spolek vznikající od 1. 1. 2014 stanoví, že *spolek vzniká dnem zápisu do veřejného rejstříku*. O registraci se tedy výslovně nezmiňuje, nicméně i se vznikem spolku po 1. 1. 2014 je spojen zápis učiněný zapisujícím orgánem do rejstříku. I uvedené tak odkazuje na výše popsanou tezi, že spolek před zápisem neexistuje a tedy nemá žádná práva ani povinnosti. Toto neneguje ani § 227 NOZ, který počítá s činností *spolku* po tom, co návrh na jeho zápis byl odmítnut. Z takového jednání jsou odpovědni jeho členové jako fyzické osoby, proto je trochu zavádějící na tomto místě hovořit o *spolku*, který však neexistuje.

Církev fakticky vzniká již tím, že se určitá skupina osob dobrovolně sdruží za zákonem stanoveným cílem, avšak ne automaticky jako právnická osoba. Již v tomto okamžiku jí vznikají určitá oprávnění: samostatné rozhodování ve věcech víry, rozhodování o své organizační struktuře a v jejím rámci o vytváření vlastních institucí. Právě tímto vznikem před aktem registrace se církve dostávají do zvláštního postavení oproti občanským sdružením (spolkům), které vznikají až jako registrované. Jinak řečeno: církev existuje bez toho, aby musela být zaregistrována, již před registrací jsou jí přiznána konkrétní oprávnění. Občanské

sdužení (spolek) před registrací žádná oprávnění, významné pro účel jeho založení, nemá, jelikož ani fakticky neexistuje.

Zákon o sdružování výslovně v § 1 odst. 2 deklaroval, že pro výkon sdružovacího práva není potřeba povolení. Církevní zákon nic takového neuvádí, stejně jako NOZ. Ten pouze uvádí, že spolek je samosprávný a dobrovolný svazek členů, což však sice odkazuje na svobodu sdružování, nicméně o formě vzniku spolku to nic nenaznačuje. Ze samotné svobody náboženství jako základního práva všech osob je zřejmé, že stejný princip je nutno uplatňovat také na výkon svobody náboženství, a to také v otázce uznání jako právnické osoby. Ze zákazu povolovacího režimu vyplývají některé konsekvence:

1. spolky nemohou vznikat ex actu, tedy na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci,
2. podmínky pro existenci spolku nemohou být stanovovány rozhodnutím orgánu veřejné moci, ale pouze zákonem,
3. orgán veřejné moci má při vzniku spolku pouze úlohu zkoumat formální naplnění zákonem stanovených podmínek,
4. výsledkem takového zkoumání orgánu veřejné moci nemůže být akt konstitutivní povahy,
5. spolky nemohou vznikat na základě správního uvážení orgánu veřejné moci, tzn. že po splnění stanovených podmínek má spolek na svou existenci právní nárok,
6. takový právní nárok mají všechny entity, které splní zákonem stanovené podmínky.

Na dalších řádcích bude proto zkoumáno naplnění uvedených kritérií jak pro sdružení (spolek), tak pro církve a následně bude konstatováno, zda skutečně ani jedna z těchto právnických osob nevzniká povolením orgánu veřejné moci.

Procesní rozdíly v řízení o registraci sdružení a registraci církve jsou nasnadě. V obou případech byl k registraci podáván návrh, který musí obsahovat určité náležitosti. V případě, že návrh na registraci sdružení neměl náležitosti, vůbec nebylo zahájeno řízení o registraci, nicméně v případě církví je právní úprava souladná se správním řádem a nedokonalý návrh zahájí řízení, nicméně v případě neodstranění vad je takto zahájené řízení zastaveno. Po zahájení řízení registrující orgán (v případě sdružení to bylo Ministerstvo vnitra, v případě církví pak Ministerstvo kultury) zkoumá naplnění skutečností stanovených zákonem a v případě jejich nenaplnění u sdružení návrh odmítl, u církví návrh zamítne. V obou řízeních pak registrující orgán postupoval podle správního řádu, ale jak bude dále odůvodněno, v případě sdružení postupoval podle části 4. správního řádu, kdy pouze přiměřeně používal

ustanovení o dokazování z části 2. a 3. správního řádu. V řízení o registraci církve však postupuje registrující orgán beze zbytku podle části 2. a 3. správního řádu, jelikož se jedná o řádné správní řízení.

V případě spolků vznikajících od 1. 1. 2014 je registrujícím orgánem soud. Ten postupuje podle zákona o veřejných rejstřících a NOZ. Subsidiárně se pak na řízení použije občanský soudní řád. Mohlo by se tak zdát, že je-li registrujícím orgánem soud, není namístě zkoumat povahu tohoto řízení vzhledem k tomu, že registrující orgán již není orgánem veřejné správy. Mám však za to, že míra ingerence státu do vzniku spolku je přezkoumatelná bez ohledu na to, který orgán veřejné moci provádí úkony spojené se vznikem spolku. Ve výše naznačeném směru tak bude provedena analýza i řízení u rejstříkového soudu. Vzhledem k odlišnosti občanského soudního řízení od řízení správního je při nesplnění náležitostí návrhu návrh na zápis spolku odmítnut. Tedy nedochází zde k jakémusi „předprocesnímu“ stádiu, tak tomu bylo u sdružení a z povahy věci není ani řízení zastavováno, jako je tomu u církví. Důvody pro odmítnutí jsou srovnatelné s odmítnutím v registračním řízení před Ministerstvem vnitra. Důvody pro odmítnutí upravuje § 86 rejstříkového zákona a patří mezi ně také nedodržení náležitostí návrhu. V tomto případě odmítnutí však soud účastníka poučí, jak má nedostatky návrhu odstranit, samozřejmě s tím, že o možnosti odstranit nedostatky jej poučil již v průběhu řízení a účastník je i přesto neodstranil.

Ve všech uvedených případech tedy pro elementární formální nedostatky se zapisující orgán vůbec nezabývá předloženým návrhem podrobněji a bez zjištění merita věci řízení ukončí.

V řízení o registraci sdružení registrující orgán zkoumal:

1. zda se nejedná o politickou stranu, hnutí, církev nebo obchodní společnost,
2. zda stanovy nepředpokládají nucené členství anebo nepůsobí újmu proto, že se někdo sdružuje ve sdružení,
3. zda se nejedná o sdružení ozbrojená či s ozbrojenými složkami, sdružení, která sledují dosahování cílů protiprávně nebo sdružení, jejichž cílem je popírat či omezovat práva osob z diskriminačních důvodů, podporovat násilí, rozněcovat nenávisť z těchto důvodů či jinak protiprávně jednat,
4. zda se sdružení neváže na státní orgány.

Z povahy registračního řízení registrující orgán vycházel z dodaných dokumentů a tam uvedené skutečnosti již jiným způsobem nedokazoval. Při posuzování výše uvedených podmínek tak vycházel pouze z předložených stanov a návrhu na registraci.

O velmi podobnou situaci se jedná v řízení o zápisu spolku před soudem. Soud tak podle rejstříkového zákon pouze zkoumá:

1. zda zapisované údaje vyplývají z předložených listin a
2. zda navrhované jméno již neexistuje nebo není klamavé.

Posouzení podaného návrhu je tak zcela v rozsahu dodaných listin (čímž je obecně řečeno návrh a stanovy spolku), uvedené skutečnosti se tak již jinak nedokazují.

V případě řízení o registraci církve registrující orgán zkoumá,

1. splnění náležitostí návrhu,
2. soulad činnosti církve s předloženým základním dokumentem církve a
3. soulad činnosti církve s dalšími podmínkami stanovenými církevním zákonem.

Tyto skutečnosti zkoumá registrující orgán ve správním řízení⁴⁶⁶, u něhož probíhá standardní dokazování. Jak vidno, dokazování je potřebné zejména proto, že skutečnosti, které musí registrující orgán přezkoumávat, jsou jednak stanoveny velmi široce a obecně a to také nasvědčuje šíři přezkumu registrujícího orgánu. Vykonávala-li totiž církev určitou činnost do té doby, než požádala o registraci, registrující orgán přezkoumává, zda tato činnost nebyla v rozporu s církevním zákonem a k tomu registrujícímu orgánu nemohou posloužit pouze církvi předložené listiny. Šíře přezkumu a možnosti registrujícího orgánu při tomto přezkumu tak zcela odpovídají správnímu řízení, které se o „registraci“ církve jako právnické osoby vede.

Výsledkem řízení o registraci občanského sdružení byl zápis tohoto sdružení do rejstříku. O registraci se nevydával správní akt, tomu samozřejmě také odpovídalo samotné řízení. Pokud však byl registrující orgán nečinný, docházelo k fikci registrace, a to po určité lhůtě od podání návrhu. S obdobnou úpravou církevní zákon vůbec nepočítá. Formálně je sice řízení o registraci takto nazváno, nicméně v řízení je vydáváno rozhodnutí, které nabývá právní moci. K fikci nedochází ani v případě nečinnosti registrujícího orgánu, lze tak využít obvyklých postupů podle části 2. správního řádu na ochranu proti nečinnosti registrujícího orgánu, a to nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí. Při zápisu spolku sice z povahy občanského

⁴⁶⁶ Ve správním řízení bylo rozhodováno o „registraci“ také v zákoně 308, i když v něm nebyly stanoveny podrobnosti pro řízení tak, jak je tomu v církevním zákoně. Podstata řízení však je v obou zákonech stejná.

soudního řízení vyplývá nutnost vydání rozhodnutí, nicméně jedná se pouze o usnesení. Není-li pak usnesení vydáno do 30 dnů od podání návrhu, nastává, stejně jako podle úpravy ve sdružovacím zákoně, fikce zápisu.

Ochrana v řízení o registraci v obou případech se liší, jelikož i přes terminologickou podobu obou řízení jde o zcela jiné typy řízení, jak bylo výše naznačeno. Proti neregistraci, v případě zamítnutí návrhu u církví lze proti takovému rozhodnutí podat rozklad a následně správní žalobu, proti neregistraci spočívající v odmítnutí návrhu sdružení bylo možno podat rovnou žalobu ke správnímu soudu a v případě odmítnutí návrhu spolku je možné podle OSŘ podat proti tomuto usnesení odvolání. Rozdílnost všech řízení je však možné znatelněji shledat v případě možnosti obrany proti provedené registraci. Totiž tím, že o registraci podle círKZ je vydáváno rozhodnutí, i proti tomuto rozhodnutí je možné se bránit rozkladem a následně žalobou ve správním soudnictví. V případě sdružení však tato možnost neexistovala, jelikož při vyhovění návrhu se provede zápis bez dalšího. Takový zápis pak bylo možné pouze částečně přezkoumat v přezkumném řízení podle části 4. správního řádu. Z dikce § 201 a 202 OSŘ by pak mohlo vyplývat, že i proti usnesení o zápisu spolku je možné podat odvolání. Nicméně rejstříkový zákon v § 101 konstruuje možnost zapsané osoby se bránit proti zapsání tak, že bude žádat svůj výmaz či změnu zápisu, avšak pouze do 1 měsíce od zápisu. Je tak otázkou, zda taková možnost vylučuje použití ustanovení o odvolání. Mám za to, že obě možnosti lze využít kumulativně.

Odlišnosti se dají také nalézt v procesu ukončování existence sdružení či církve. Způsoby ukončení existence sdružení bylo možné rozdělit na způsoby, které jsou závislé na vůli samotného sdružení a na takové, které se dějí mimo vůli sdružení. V případě ukončení existence sdružení z vlastní vůle toto nejdříve provedlo svůj vnitro organizační úkon, kterým se rozhodlo, že již dále nebude vyvíjet činnost, tedy dojde k jeho zrušení. Následovalo pak oznámení této skutečnosti registrujícímu orgánu, který provedl výmaz sdružení z evidence. Jednalo se zde o vhodný příklad odregistrace sdružení, kdy výmaz sdružení se neděl rozhodnutím registrujícího orgánu, ten pouze převáděl vůli sdružení do právního života a výmaz z evidence byl poslední podmínkou pro zánik sdružení, tedy ukončení jeho právní existence.

Druhá možnost, jak mohlo sdružení ukončit svou existenci, byla nezávislá na vůli sdružení a byla výrazem dozorové funkce registrujícího orgánu nad činností sdružení. Registrující orgán měl totiž oprávnění za určitých podmínek sdružení rozpustit. Rozpuštění

bylo možné tehdy, kdy sdružení vykonávalo protiprávní činnost. Rozpuštění však muselo sledovat zásadu proporcionality, tedy důvody k rozpuštění musely být relevantní, dostatečné, rozpuštění muselo být nezbytné a proporcionální k újmě, ke které došlo protiprávní činností sdružení. Před rozpuštěním muselo být sdružení vyzváno, aby od ní upustilo, uplatnila se tak zde zásada subsidiarity.

I spolek podle NOZ může ukončit svou činnost jednak z vlastní vůle, jednak z rozhodnutí orgánu veřejné moci, zde soudu. Ukončení činnosti pak probíhá ve dvou fázích, kdy nejdříve je spolek zrušen, následně dochází k jeho zániku. Spolek je zapisován do veřejného rejstříku, k jeho zániku tedy dle § 185 NOZ dochází výmazem z rejstříku. Ke zrušení spolku z vlastní vůle může dojít z různých důvodů, které spolek nemusí specifikovat. Zrušení spolku se zapisuje do rejstříku s uvedením právního důvodu, při dobrovolném zrušení tak bude tímto důvodem právní jednání spolku. Následně se provede výmaz. K výmazu tak dochází potom, co bylo provedeno zrušení spolku (s likvidací či bez ní), a to na návrh samotného spolku. Soud o výmazu rozhoduje stejně tak, jako o zápisu, tedy usnesením o zhodnocení, zda má návrh všechny náležitosti a zda jsou předloženy potřebné listiny dokládající skutečnosti, které mají být zapsány – zde výmaz.

Nicméně, ke zrušení spolku může dojít také bez vůle spolku. Důvodem pro takové zrušení soudem je, že spolek:

1. vyvíjí činnost zakázanou v § 145 NOZ (porušování lidských práv, rozněcování nenávisti, podpora násilí a snaha o výkon pravomoci státního orgánu),
2. vyvíjí činnost v rozporu s § 217 NOZ (nevyvíjí činnost k uspokojování zájmu, ke kterému byl zřízen, případně vyvíjí hospodářskou činnost jako svou činnost hlavní),
3. nutí třetí osoby k členství ve spolku, k účasti na jeho činnosti nebo k jeho podpoře,
4. brání členům ze spolku vystoupit.
5. vyvíjí nezákonnou činnost v takové míře, že to závažným způsobem narušuje veřejný pořádek,
6. již nadále nesplňuje předpoklady vyžadované pro vznik právnické osoby zákonem,
7. nemá déle než dva roky statutární orgán schopný usnášet se, nebo
8. tak stanoví zákon.⁴⁶⁷

⁴⁶⁷ §§ 268 a 172 NOZ.

I zde je tak zřejmá dozorová činnost veřejné moci nad činností spolku. Stejně tak zůstala zachována subsidiarita zrušení spolku, kdy je nutné, aby spolek byl na svou závadnou činnost nejdříve upozorněn.

Církevní zákon počítá se zásadně odlišným procesem ukončování existence církve. Odlišuje sice zrušení a zánik, avšak u zrušení mluví o *zrušení registrace* a se zánikem pak spojuje *zánik církve*. Nicméně, to není jediným rozdílem od pojmání ukončení existence sdružení (spolku). O zrušení evidence je totiž registrujícím orgánem vedeno správní řízení, takže se patrně nejedná o zrušení jako vnitro organizační úkon církve, jímž se rozhodne, že ukončí svou činnost jako právnická osoba. Lze tak konstatovat, že církevní zákon konstantně pokračuje v nastolené povaze řízení o registraci. Je-li totiž řízení o registraci správním řízením, jehož výsledkem je vydání správního aktu, pak i řízení o odregistraci chápe jako správní řízení, které je zakončováno správním aktem. Zásadním problémem však je, že navzdory termínu „registrace“ obě řízení nemají s registrací pranic společného. Takový proces lze charakterizovat jako povolovací, kdy nejprve je povolení uděleno, když následně je odebráno, a to vždy správním aktem. Zánik církve, provedený formou výmazu, by pak měl být pouze skutečně administrativním úkonem pouhého vyřazení z evidence bez zvláštních právních následků. Konstitutivní znaky má totiž jak rozhodnutí o registraci, tak rozhodnutí o zrušení registrace.

Závislost zrušení registrace na vůli církve je v církevním zákoně formulována velmi rozpačitě. Jazykový výklad dovádí čtenáře k tomu, že řízení o zrušení evidence je vždy zahajováno *ex offio* a to dokonce i v případě, že je podána žádost církve (formulací „na základě žádosti ministerstvo zahájí řízení“). Taková formulace navozuje dojem, že se církev skutečně sama nemůže rozhodnout, zda svou existenci ukončí, ale potřebuje k tomu dovolení státu. Taková formulace a uvedený výklad dle mého odporuje povaze církve jako soukromoprávní osoby. Nutno tak přijmout výklad takový, že za subsidiárního použití správního řádu, který počítá se žádostí jako s kvalifikovaným podáním zahajujícím řízení, je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost dojde věcně a místně příslušnému orgánu, v tomto případě registrujícímu orgánu.

Dalšími důvody pro zrušení registrace jsou pak: nečinnost církve po dobu dvou let, zrušení konkursu a vyvíjení činnosti církve v rozporu s právním řádem. Zrušení registrace z uvedených tří důvodů je pak výrazem dozorové funkce registrujícího orgánu nad činností církve, i když v prvních dvou případech se nejedná o důvod hrozby církve pro společnost. I

v případě zrušení registrace církve se použije zásada subsidiarity, kdy církev je nejdříve vyzvána, aby upustila od své protiprávní činnosti či ustavila svoje orgány. Procesní anomálií však je, že tato výzva je prováděna ještě před zahájením řízení, tedy před samotným dostatečným zjištěním uvedených skutečností.

Při aplikaci výše uvedených charakteristik povolovacího režimu dojdeme k těmto závěrům o vzniku církví a sdružení (spolků):

Sdružení nevznikaly ex actu, tedy na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, které by bylo konstitutivní povahy, a není tomu tak ani v případě nové právní úpravy, kdy kompetence v této oblasti přešly na soudy. Podmínky pro vznik sdružení (spolku) jsou s větší či menší mírou obecnosti stanoveny zákonem, avšak registrující orgán nemůže sdružení (spolku) stanovovat podmínky další. Taktéž lze říci, že registrující orgán zkoumá pouze splnění zákonem stanovených podmínek a žádné další nezkoumá. Pak lze konstatovat, že nestojí na správní úvaze registrujícího orgánu, zda určitému sdružení (spolku) vzniknout umožní, či ne. Všechna sdružení (spolky), která splní zákonem dané podmínky, jejichž splnění registrující orgán ověří, mají právní nárok na to, aby byly uznány za sdružení (spolky), tedy právně vznikly. Lze proto jednoznačně konstatovat, že sdružení (spolky) nevznikaly, ani nebudou vznikat na základě povolovacího režimu. Ovšem, lze si představit i liberálnější formu jejich vzniku, kterou se však nakonec nepodařilo prosadit.

Na druhou stranu církve vznikají ex actu a tímto konstitutivním aktem je rozhodnutí Ministerstva kultury. Podmínky pro vznik církve jsou stanoveny zákonem, nicméně nutno říci, že dosti široce, pokud se týkají vzniku církví a snad až příliš široce, pokud jde o důvody pro jejich zánik (v zákonné dikci zrušení). Registrující orgán zkoumá splnění podmínek stanovených zákonem, i když tento přezkum je širší než přezkum prováděný v případě sdružení, a to také z důvodu formy řízení, kdy se v případě církví jedná o řízení správní. O tom, zda po splnění podmínek církev vznikne, či ne, však ministerstvo nemůže rozhodovat na základě své správní úvahy, i když neurčitých právních pojmů k výkladu má ministerstvo mnoho. Církev také mají po splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok na svůj vznik jako právnické osoby. Lze tak uzavřít, že církve v povolovacím režimu vznikají, jelikož vznikají z rozhodnutí orgánu veřejné moci, i když toto rozhodnutí se neděje za využití správního uvážení rozhodujícího orgánu. Nicméně, rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení, je způsobilé zásadně zasáhnout do práv registrované osoby.

Dle výše uvedeného proces vzniku sdružení (spolku) není v rozporu s ústavními požadavky na tento vznik, u vzniku církví však stejné konstatovat nelze. I když o věci již rozhodoval Ústavní soud a to dokonce několikrát, nemohu se s jeho názory ztotožnit a zastávám názor, že i církvím by měla být přiznána větší autonomie při jejich samotném vzniku tak, jak si to jejich povaha vyžaduje.

6.2 Autonomie

Srovnáním možnosti ochrany člena sdružení a člena církve bychom mohli dojít k jednoduchému závěru o větší nezávislosti církví na státu než je tomu u sdružení. Členům sdružení byla totiž poskytována orgány státu ochrana v celkem široké paletě záležitostí, ve kterých rozhodoval o jeho právech orgán sdružení. Naproti tomu, členu církve je poskytnuta ochrana jedině v jednom případě, a to v případě sporu o plat duchovního. Je tak namístě otázka, zda takový rozdíl v ochraně práv skutečně koresponduje s celkovou úlohou státu v případě církví a s postavením církví ve státě. Jak z výše uvedeného vyplývá, je ingerence státu do vzniku církví vyšší, než je tomu u sdružení, neporovnatelně pak tomu bylo do 1. 1. 2014 u odborových organizací. Má-li proto stát mnohem více zasahovat do vzniku církví jako právnických osob, pak musí v dané míře také ochraňovat práva členů církve svými orgány. Řečeno obráceně: chce-li stát, aby církve byly na něm nezávislé, nestačí, aby tuto nezávislost projevoval v omezení ochrany práv členů církve, ale tato nezávislost musí být především projevena na vstupu, tedy u samotného vzniku církve.

Hovoříme-li o církvi fungující ve formě občanského sdružení (spolku) a ve formě registrované církve, v případě soudního přezkoumání práv dotčených rozhodnutími církevních orgánů bude do autonomie církve fungující jako občanské sdružení (spolek) zasaženo více, než v případě registrované církve právě na základě výše uvedeného. Rozhodnutí církevních orgánů církve-OS bude přezkoumatelné na rozdíl od rozhodnutí církve registrované. Nicméně, ke stejné, dokonce větší ingerenci státu, dojde v případě sporů mezi členy církve, která nijak státem jako právnická osoba rozeznávána není.

Je však taková situace v souladu s čl. 16 Listiny, který garantuje stejnou míru autonomie církvím bez ohledu na to, zda je právní řád rozeznává a pak v jaké formě? Větší omezení pro vznik registrované církve a pak v přiznání jí oprávnění k výkonu zvláštních práv totiž snad plyne ze snahy státu regulovat působení církví ve veřejném prostoru. Avšak působení církví dovnitř jejich organizace takové omezení ze strany státu vylučuje, a to právě s ohledem na

jejich vnitřní autonomii. Stejně mnohdy argumentuje stát: působí-li církve dovnitř, vůči svým členům, stát nemá oprávnění, ani zájem toto působení omezovat, nicméně pokud jde o působení církví mimo svou organizaci, tedy navenek vůči celé společnosti, stát má zájem tuto činnost regulovat. Jak však bylo ukázáno a bude opět zopakováno, tato regulace je nesmyslně vyšší než u spolků.

6.3 Plnění veřejných úkolů

Důležitým aspektem schopnosti šířit svoje přesvědčení je výukou. Církve, a to v jakékoliv formě, mohou vyučovat svoje náboženství v tzv. nedělních školách, tedy způsobem, který ale nelze považovat za školu podle školského zákona. Svoboda šířit svoje náboženství na školách je tak zachována, nicméně bez „externích následků“, tedy bez uznání takového vzdělání jako vzdělání dosaženého na školách zřízených podle školského zákona. Registrovaná církev, stejně tak jako spolek, může však zřídit školu podle školského zákona jako neveřejný zřizovatel. V tomto ohledu bude mít stejné oprávnění jak registrovaná církev, tak církev-OS. U zřizování tzv. církevních škol se však již situace mění. Tyto školy, u nichž je základním rozdílem oproti ostatním školám jejich financování, může totiž zřídit pouze církev, již bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy. Církev-OS je tak zcela vyjmuta z možnosti takovouto školu zřídit. Další rozdíl tkví ve výuce samotné. Na škole zřízené veřejným zřizovatelem je garantováno právo vyučovat náboženství pro církev s přiznaným oprávněním vyučovat na „státních“ školách, pokud je o to dostatečný zájem ze strany žáků školy. Církevi-OS však žádné takové oprávnění garantováno není. U škol neveřejných zřizovatelů však takové oprávnění není garantováno církvi v žádné její formě. V oblasti školství je tedy diferenciací církví podle jejich forem velmi znatelná. Církve-OS mohou pouze zřídit školu jako neveřejní zřizovatelé, tím jejich oprávnění ve školství končí. Naproti tomu přiznání zvláštního práva je nutné k výuce na školách veřejných zřizovatelů a ke zřizování církevních škol. Nakonec však lze uzavřít, že církev-OS a církev (pouze) registrovaná jsou ve zcela stejném postavení, což na druhou stranu neodpovídá proceduře uznání těchto dvou forem, ve kterých mohou církve existovat.

Úpravu působení církví ve věznicích umožňuje dohoda uzavřená mezi generálním ředitelem Vězeňské služby a ERC a ČBK, jako veřejnoprávní smlouva. Věznice jsou oprávněny podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody uzavírat smlouvy („dohodnout se“) o poskytování určitých služeb souvisejících s převýchovou pachatelů také s jinými osobami,

typicky občanskými sdruženími (spolky). Jak však z výše uvedeného přehledu (příloha č. 1) vyplynulo, spolky působí ve věznicích i bez toho, že by s nimi byly uzavřeny smlouvy o jejich působení, natož, aby k tomu potřebovaly přiznání nějakého zvláštního práva. Rozdílem v působení církví a občanských sdružení (spolků) ve vězeňství by mohla být teoretická nemožnost spolků vykonávat bohoslužby a individuální náboženské úkony a vyučovat a studovat náboženské texty. Prakticky však může pověřený zástupce církve v rámci individuálního setkání činit pro odsouzeného i individuální náboženské úkony. Přednášky pak mohou být činěny i za účelem výkladu náboženských textů, kterýžto výklad pak může být i součástí bohoslužby.

Církev, jimž nebylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva, mají prakticky méně možností, jak se zapojit do činností souvisejících s převýchovou odsouzeného, když jim chybí zásadní oprávnění náležející občanským sdružením (spolkům), jako například oprávnění k individuálním návštěvám. Restriktivnější podmínky pro vznik církve jako právnické osoby v porovnání se sdruženími (spolky) tak v tomto případě nezaručují církvím ani stejné postavení jako sdružením (spolkům).

V oblasti ozbrojených sil je situace trochu odlišná. Církev sice v armádě působí také na podkladě dohody s Ministerstvem obrany a rozkazu ministra obrany, nicméně taková dohoda není uzavřena s žádným jiným spolkem. Dohodu uzavřelo ministerstvo s ERC a ČBK, které sdružují i církve, jimž nemusí být přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva výkonu duchovní služby v ozbrojených silách. Tak se stírá rozdíl mezi registrovanou církví a církví se zvláštním oprávněním. Shrňme-li uvedené, spolky v armádě působit nemohou, církve-OS tak nebudou mít možnost vykonávat duchovní službu v ozbrojených silách. Chtěla-li by církev tuto službu vykonávat, bude muset projít „registrační“ procedurou podle církJ. Bude-li následně členem ERC či ČBK, nebude ani potřebovat přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, takže nebude muset naplnit podmínky pro přiznání takového oprávnění, pro výkon duchovní služby v armádě jí bude postačovat členství v ERC (příp. ČBK).

Poslední z oprávnění církví, které má veřejnoprávní povahu, je možnost, aby sňatek uzavřený před orgánem takovéto církve byl právním řádem uznán jako sňatek právoplatný. V případě tohoto práva žádné výjimky neexistují, mohou jej skutečně vykonávat pouze ty církve, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva uzavírat církevní sňatky s přesahem do státního práva. V takové situaci lze duchovního (orgán) církve, který takový

sňateční obřad vykonává, považovat za oprávněnou úřední osobu. Ani církve pouze registrovaná, ani církve-OS uvedené oprávnění nemá.

6.4 Vytváření právnických osob

Zákon 308 upravoval velmi obdobný postup při vzniku vedlejších právnických osob, jako tomu bylo u občanských sdružení, kdy vedlejší právní osoby sdružení byly avizovány ve stanovách. Nicméně, ze zákona 308 vyplývají dvě odlišnosti. Jednak byla církvi dána možnost zřizovat orgány a instituce, nicméně ne všechny musely mít právní subjektivitu, avšak chtěly-li církve, aby tuto subjektivitu měly, musely být evidovány. Lze tak dovodit, že církve mohly zřizovat tři typy institucí: instituce podle zvláštních zákonů (například obchodní společnosti), které pak vznikaly podle těchto předpisů, instituce s právní subjektivitou evidované podle zákona 308 a instituce bez právní subjektivity, které nebylo nutné nikde evidovat. Občanská sdružení však ve svých stanovách uváděly pouze to, zda instituce které budou vytvářet, budou mít právní subjektivitu. Lze z toho dovodit, že prohlásilo-li toto občanské sdružení, že všechny instituce které vytvoří, budou mít právní subjektivitu, pak tuto subjektivitu nabyly samotným uvedením ve stanovách. Právní osoby vytvářené církvemi, stejně tak, jako je tomu u právnických osob vytvářených sdruženími, byly evidovány v neveřejné evidenci. Povinnost ohlašovat vznik právní osoby vytvořené sdružením byla do sdružovacího zákona vtělena relativně nedávno. Právní osoby vytvářené sdruženími a církvemi dle zákona 308 byly evidovány na základě evidenčního principu, kdy byly do evidence nahlašovány jako již vzniklé, tedy zápis do evidence neměl žádné účinky pro vznik těchto církví.

V současnosti platném a účinném církZ je pro církve situace přísnější. Osoby jimi vytvářené jsou podrobovány registraci, kdy jsou ještě členěny na dva druhy podle účelu své činnosti. Takové členění nebylo obsaženo v původním znění církevního zákona před novelou provedenou po zrušení části zákona nálezem 6/02. Ačkoli v procesních ustanoveních v podstatě stejná úprava církevních právnických osob v původním znění umožňovala vznik pouze takových církevních právnických osob, které slouží k vyznávání víry. Následně byla nálezem Ústavního soudu kritizována co do omezeného účelu církevních právnických osob, ale i procesu jejich vzniku, který Ústavní soud považoval za konstitutivní. V tomto směru se s Ústavním soudem neztotožňují, nicméně nutno uvést, že nová právní úprava nijak proces nezměnila, i když se snaží vzbudit takový dojem. CírkZ totiž operuje s pojmem „evidence“,

který však nijak neodpovídá skutečné podstatě onoho řízení o vzniku církevní právnické osoby. Tak v původním znění círKZ církev předkládala návrh k evidenci církevní právnické osoby, tento návrh byl registrujícím orgánem přezkoumán, v případě nedostatků byla církev vyzvána k opravě a doplnění. Opravila-li církev návrh, církevní právnická osoba byla zanesena do registru, neopravila-li návrh, řízení bylo zastaveno, a to bez vzniku církevní právnické osoby. Po změně právní úpravy po vydání nálezu 6/02 zůstal proces zcela stejný až na doplněné ustanovení, které stanoví, že pokud nejde o církevní (nově: evidovanou) právnickou osobu podle církevního zákona, registrující orgán návrh *zamítne*. Nový dodatek tak jednak nekoresponduje s povahou registračního (a již vůbec ne evidenčního!) řízení, když v něm je používána forma odmítacího rozhodnutí, jednak navádí některé autory k tvrzení, že se jedná o evidenci *sui generis*. Jak bystrý čtenář však jistě snadno odhalí, původní i nová úprava vzniku církevních právnických osob je postavena na principu registračním. Církevní právnické osoby tak vznikají ze zákona, avšak k jejich vzniku je jako poslední podmínka nutná jejich registrace. Církevní právnické osoby jsou však zapisovány do rejstříku, který je veřejný a požívá jak materiální publicity, tak presumpce správnosti tam zapsaných údajů.

Zánik právnických osob vytvářených sdruženími korespondoval s procedurou jejich vzniku, kdy tyto pouze registrujícímu orgánu oznamovaly svůj zánik a on tuto skutečnost zavedl do evidence. Právnické osoby vytvářené sdruženími tak zanikaly již samotným vnitro organizačním rozhodnutím a o této skutečnosti pouze informovaly registrující orgán. Zanesení do evidence nemělo na zánik takové právnické osoby žádný účinek. I v NOZ zůstal ponechán evidenční princip u pobočných spolků, kdy tyto odvozují svou subjektivitu od spolků hlavních a pouze nahlašují potřebné informace do vedené evidence, tedy rejstříku.

Ukončení existence církevní právnické osoby je však docela komplikované a z církevního zákona občas není jasné, jakou formou činí registrující orgán své úkony v takové situaci. Nutno předeslat, že církevní zákon opět počítá s rozdílem mezi zrušením a zánikem, avšak situaci činí ještě nepřehlednější, když hovoří jak o zrušení evidence a zrušení evidované právnické osoby, tak o zániku evidence a zániku evidované právnické osoby. Zrušení evidence probíhá, stejně jako u církví, ve správním řízení, na jehož konci je vydáváno rozhodnutí o zrušení evidence. Mám však za to, že takto je tomu pouze v případě, kdy je evidence církevní právnické osoby zrušována z toho důvodu, že tato osoba jedná v rozporu s její působností, s právními předpisy, je nečinná, protože si neustaví statutární orgány či jako účelové zařízení církve neposkytuje obecně prospěšné služby, a to déle než rok. V dalších

případech dle mého neprobíhá správní řízení, ale je církevní právnická osoba pouze odregistrovaná, a to jednak na návrh církve samotné, jednak na základě rozhodnutí o zrušení církve samotné, rozhodnutí soudu o zrušení konkurzu či na základě zákona uplynutím doby, na kterou byla vytvořena. Takovým výkladem by byla dodržena podstata registračního principu, kterým církevní právnické osoby vznikají. Rozhodnutí o zrušení evidence je totiž výrazem dozorové funkce registrujícího orgánu. Z uvedeného lze dovodit také jasný závěr, že církevní právnické osoby nevznikají v evidenčním principu, ale principu registračním. Otazníky však vyvolává rozdíl mezi zrušením evidence a zánikem evidence ve svých praktických důsledcích – pokud registrující orgán zruší evidenci církevní právnické osoby tak, že údaj o ní odstraní z vedeného rejstříku, je otázkou, co učiní při zániku evidence. Podle zákona takový údaj vymaže. V praxi je pak zrušení a zánik evidence prováděn v jediném okamžiku, i když zákon na něj používá dva termíny.

O vzniku a zániku právnických osob vytvářených sdruženími a církvemi tak lze konstatovat, že u sdružení se jedná o proces evidenční, u církví o proces registrační. Jak správně upozorňuje J. Kříž „ačkoliv (...) sdružením Listina negarantuje možnost zřízovat si své instituce nezávisle na státních orgánech (...) sdružovací zákon jim umožňuje vytvářet organizační jednotky s právní subjektivitou. Ty vznikají zcela autonomně bez jakékoliv součinnosti se státní mocí (...)“⁴⁶⁸ Z takového konstatování jasně vyplývá lepší postavení pro vytváření právnických osob pro církve ve formě sdružení. Na výhodnější režim vzniku právnických osob vytvářených sdruženími upozorňuje i P. Jäger.⁴⁶⁹

Od 1. 1. 2014 účinný NOZ a rejstříkový zákon mění situaci ohledně vzniku a zániku právnických osob vytvářených spolky. Takové právnické osoby nazývá pobočnými spolky a váže jejich existenci na existenci hlavního spolku. V tom by zásadní rozdíl nebyl, nicméně pro vznik pobočného spolku konstruují oba zákony zcela stejnou proceduru jejich vzniku, jako pro vznik spolku hlavního. Pobočný spolek tedy vzniká v procesu registrace, kdy ve stanovách hlavního spolku je založen, následně ale musí být zapsán do spolkového rejstříku. Zánik je pak zcela totožný se zánikem hlavního spolku, kdy musí dojít po zrušení pobočného spolku k jeho výmazu, tedy zániku. Novým občanským zákoníkem se tedy sjednotil vznik právnických osob vytvářených jednak spolky, jednak církvemi, i když procedura zániku pobočného spolku je průhlednější a více ctí registrační princip než je tomu u procedury podle

⁴⁶⁸ KŘÍŽ, Jakub. *Zákon...*, s. 221.

⁴⁶⁹ JÄGER, Petr. *Čl. 16...*, s. 404.

církZ. Pro církve existující jak ve formě registrované církve, tak ve formě spolku bude již napříště zachován stejný princip vzniku jejich právnických osob, a to na registračním principu.

6.5 Dílčí závěr

Sdružení nevznikaly ex actu, tedy na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, které by bylo konstitutivní povahy, a není tomu tak ani v případě nové právní úpravy, kdy kompetence v této oblasti přešly na soudy. Podmínky pro vznik sdružení (spolek) jsou s větší či menší mírou obecnosti stanoveny zákonem, avšak registrující orgán nemůže sdružení (spolku) stanovovat podmínky další. Taktéž lze říci, že registrující orgán zkoumá pouze splnění zákonem stanovených podmínek a žádné další nezkoumá. Pak lze konstatovat, že nestojí na správní úvaze registrujícího orgánu, zda určitému sdružení (spolku) vzniknout umožní, či ne. Všechna sdružení (spolky), která splní zákonem dané podmínky, jejichž splnění registrující orgán ověří, mají právní nárok na to, aby byly uznány za sdružení, tedy právně vznikly. Lze proto jednoznačně konstatovat, že sdružení (spolky) nevznikaly, ani nebudou vznikat na základě povolovacího režimu. Ovšem, lze si představit i liberálnější formu jejich vzniku, kterou se však nakonec nepodařilo prosadit.

Na druhou stranu církve vznikají ex actu a tímto konstitutivním aktem je rozhodnutí Ministerstva kultury. Podmínky pro vznik církve jsou stanoveny zákonem, nicméně nutno říci, že dosti široce, pokud se týká vzniku církví a snad až příliš široce, pokud jde o důvody pro jejich zánik (v zákonné dikci zrušení). Registrující orgán zkoumá splnění podmínek stanovených zákonem, i když tento přezkum je širší než přezkum prováděný v případě sdružení, a to také z důvodu formy řízení, kdy se v případě církví jedná o řízení správní. O tom, zda po splnění podmínek církev vznikne, či ne, však ministerstvo nemůže rozhodovat na základě své správní úvahy, i když neurčitých právních pojmů k výkladu má ministerstvo mnoho. Církve také mají po splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok na svůj vznik jako právnícké osoby. Lze tak uzavřít, že církve v povolovacím režimu vznikají, jelikož vznikají z rozhodnutí orgánu veřejné moci, i když toto rozhodnutí se neděje za využití správního uvážení rozhodujícího orgánu. Nicméně rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení je způsobilé zásadně zasáhnout do práv registrované osoby.

Dle výše uvedeného proces vzniku sdružení (spolku) není v rozporu s ústavními požadavky na tento vznik, u vzniku církví však stejné konstatovat nelze. I když o věci již

rozhodoval Ústavní soud, a to dokonce několikrát, nemohu se s jeho názory ztotožnit a zastávám názor, že i církvím by měla být přiznána větší autonomie při jejich samotném vzniku tak, jak si to jejich povaha vyžaduje.

I když je církvím v Listině deklarována větší míra autonomie od státu než spolkům, což se projevuje také v možnosti přezkoumání rozhodnutí církví a sporů členů s církvemi v mnohem menší míře, než je tomu u spolků, tato oddělenost církví od státu se již neprojevuje tak razantně v případě výkonu práv s veřejnoprávním prvkem. Odůvodnění tohoto rozporu je nasnadě. Tím, že stát dodnes církev od sebe neoddělil a církve jsou stále velmi finančně závislé od státu, stát si také osobuje právo rozhodovat o tom, zda církve v určité oblasti do veřejného prostoru vpustí, či ne. To se v mnohých případech spolkům nestává. Spolky tak mají buď velmi obdobná oprávnění jako registrované církve nebo někdy dokonce větší. Spolky tak mají větší možnost angažovanosti ve věcech vězeňství, a to dokonce bez nutnosti uzavření formální smlouvy, než registrované církve a dokonce i než církve s přiznaným zvláštním oprávněním k výkonu duchovní služby ve věznicích. Na stejné úrovni jsou spolky a registrované církve v případě zřizování škol jako neveřejní zřizovatelé a při výuce náboženství na školách neveřejných zřizovatelů. Větší oprávnění než spolky mají registrované církve pouze v oblasti armády, pokud jsou členy ERC (příp. ČBK), s čímž však zákonodárce patrně primárně nepočítal. Odlišnost v právech spolků a církví s přiznaným zvláštním oprávněním je tak zřejmá v případě církevních sňatků, zřizování církevních škol a účasti na výuce náboženství na veřejných školách.

Když se podrobně podíváme na výše uvedené, nechce-li církev zřizovat církevní školy, vyučovat náboženství na školách veřejných zřizovatelů či konat sňateční obřady s přesahem do státního práva, či si je vědoma, že pro to nemůže splnit podmínky, nemá pro ni vlastně valného významu procházet procedurou „registrace“ podle církZ a může namísto toho působit jako spolek. Případně se může ucházet o přiznání veřejné prospěšnosti. Totiž registrací církev ani nebude financována státem, stejně tak jako spolek. Je tak zcela zásadní otázkou, zda „registrace“ církví tak, jak je v současnosti nastavena, neporušuje ústavní právo vyznávat víru společně s jinými procedurou vzniku („registrace“) církve, když k takovému faktickému povolovacímu režimu není jediného důležitějšího důvodu, když církvi tak nevznikají zásadně větší oprávnění než církvi, která funguje ve formě spolku. Na druhou

stranu podmínky pro přiznání zvláštních oprávnění dle mého neodpovídají závěrům učiněným v rozhodnutí ESLP Lajda a další proti České republice⁴⁷⁰.

Výše uvedené podporuje také sjednocení vzniku právnických osob zřizovaných spolky a církvemi, které od účinnosti NOZ již vznikají ve velmi obdobné proceduře, procedura zániku je však u církevních právnických osob v mnohém nesystematická a chaotická.

⁴⁷⁰ Rozhodnutí ESLP ve věci Lajda a další proti České republice, stížnost č. 20984/05.

Závěr

Z výše uvedeného lze dovodit základní charakteristiku evidence, registrace, povolení a souhlasu: evidence je jiným úkonem dle části 4. správního řádu, který pouze zaznamenává již vzniklou právní skutečnost. Tento úkon nemá normativní povahu, jeho provedením se nezasahuje do právní sféry adresáta úkonu, jeho provedení nemá důsledky pro vznik právní skutečnosti. Tato skutečnost je evidována až následně po svém vzniku ze zákona. Při provádění evidenčního úkonu má stát pouze minimální, či žádnou ingerenci do povahy evidované činnosti. Evidence není primárně nástrojem, kterým by stát apriori reguloval určitou činnost tím, že by posuzoval její vhodnost, zákonnost či její jiné parametry. Proto je evidence skutečně „nejadministrativnější“ činností, jedná se pouze o úkon zanesení informace o určité již vzniklé právní skutečnosti do určitého seznamu. Případný rozpor evidované činnosti se zákonem je stát oprávněn regulovat, ve smyslu sankcionovat individuální osobu, až po provedení evidenčního úkonu, a to zejména nástroji správního či trestního práva.⁴⁷¹

Registrace se provádí po splnění zákonem stanovených podmínek a znamená pro subjekt možnost vykonávat určitou činnost, právní skutečnost tedy nastává po provedení registrace⁴⁷², avšak správní orgán zde neuplatňuje žádné správní uvážení, pouze kontroluje splnění zákonem daných podmínek, po splnění podmínek je tedy právní nárok na registraci. Lze konstatovat, že registrace je jednou z hmotněprávních podmínek pro výkon registrované činnosti. Dovolnost výkonu registrované činnosti již vyplývá ze samotného splnění zákonem daných podmínek pro tuto činnost, ne ze samotného aktu registrace. Právní skutečnost zde vzniká ze zákona. Registrace je také jiným úkonem dle části 4. správního řádu, nicméně o neprovedení registrace se zpravidla vydává rozhodnutí. Tímto rozhodnutím je však *pouze deklarováno*, že nebyly splněny zákonné podmínky, tedy že oprávnění k činnosti ze zákona nevzniklo.

Činnosti, které jsou evidované či registrované, správní orgán nemůže předem zakázat. V tom spočívá rozdíl mezi tzv. ohlašovacím a povolovacím režimem. Povolovací režim předpokládá úřední *povolení* určité činnosti, při jehož vydávání může správní orgán zkoumat

⁴⁷¹ Srov. např. POUPEŘOVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2012. s. 120.

⁴⁷² Lze tak souhlasit s J. Stašou, který výše uvádí, že právní skutečnost nastává již splněním zákonných podmínek, tedy ex lege a jako taková je pak pouze registrována. Registraci Staša považuje za hmotněprávní předpoklad pro vznik právní skutečnosti.

splnění podmínek zákona, či další podmínky stanovovat. V režimu ohlašování zahájení určité činnosti však správní orgán nemá oprávnění činnost *zakázat dopředu*, ale až následně může činnost vyhodnotit jako nezákonnou a takto ji sankcionovat, či uplatnit jiné zákonem předvídané nástroje k zamezení takové činnosti.

Z povahy evidence a registrace jako primárně administrativních úkonů vyplývá i častá fikce provedení evidence či registrace, pokud je správní orgán v určité lhůtě nečinný a evidenci či registraci neprovede, aniž by vydal odmítavé rozhodnutí. V některých případech, kdy zákonem není formulována fikce pozitivního úkonu, dochází k nezákonné nečinnosti, kdy se lze proti této nečinnosti soudně bránit, ne však žalobou proti nečinnosti, ale žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu.⁴⁷³

Zde je však nutno učinit rozdíl mezi fikcí rozhodnutí a fikcí nastoupení jiných právních následků po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty pro učinění úkonu.⁴⁷⁴ Fikcí obecně lze chápat situaci, kdy je „zákonem vytvořená a stanovená právní konstrukce, která za splnění zákonem stanovených předpokladů finguje určitou právní skutečnost, jež ve skutečnosti neexistuje, ale která vyvolává právní následky tak, jakoby fingovaná skutečnost skutečně nastala.“⁴⁷⁵ V případě fikce rozhodnutí bude touto fingovanou skutečností rozhodnutí, v případě registrace bude touto fingovanou skutečností registrace. I v povolovacím režimu může dojít k fikci pozitivního rozhodnutí, naproti tomu v ohlašovacím režimu dochází k fikci jiných právních následků. V případě ohlašovacího režimu totiž dochází k tomu, že správní orgán ohlašovanou skutečnost pouze bere na vědomí v případě, kdy se k ní nehodlá vyjadřovat ve smyslu stanovit podmínky pro její uskutečnění, či vyjádřit k ní svoje připomínky.⁴⁷⁶

Povolení je udělováno formou rozhodnutí, kdy činnost, která je povolována, se stane dovolenou až okamžikem povolení, tedy právní mocí rozhodnutí o povolení. Tedy až od okamžiku povolení činnosti vzniká oprávnění tuto činnost vykonávat. Možnost vykonávat povolovanou činnost tedy vzniká *ex actu*. Na vydání povolení je po splnění zákonem

⁴⁷³ Jak však uvádí také NSS ve svém rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. 7 Aps 3/2008 – 106: „Nezřídka bude takové rozlišení mezi rozhodnutími (...), zásahy (...) a osvědčeními (...) obtížné a nejednoznačné. Úkolem správního soudnictví je však poskytnout co nejširší ochranu porušeným veřejným právům, proto tato nejednoznačnost nesmí bránit soudnímu přezkumu těchto aktů.

⁴⁷⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. Praha: Leges, 2012. s. 119.

⁴⁷⁵ ŠVESTKA, Jiří, DVORÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 1*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. s. 153.

⁴⁷⁶ Shodně FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana...*, s. 106 – 107.

stanovených podmínek právní nárok, na rozdíl od koncese⁴⁷⁷, na jejíž udělení právní nárok není.⁴⁷⁸ Povolením i koncesí mohou být pro žadatele stanoveny podmínky výkonu povolované činnosti,⁴⁷⁹ na rozdíl od schvalovacích aktů, které takové podmínky stanovit nemohou.⁴⁸⁰ Navíc souhlas, jako schvalovací akt, je nutné udělit před započítáním dovolované činnosti. Někdy bývá považován za synonymum povolení.⁴⁸¹ I na vydání schvalovacího aktu je právní nárok. Povolení, koncese i schvalovací akty jsou vydávány ve formě správního aktu, lze se proto proti nim bránit jak ve správním řízení, tak ve správním soudnictví.

Rozdíl mezi registrací a povolením se tak jeví pouze ve formě aktu – registrace je jiným aktem dle části 4. správního řádu⁴⁸², povolení je vydáváno ve formě správního aktu. Na obě formy má adresát po splnění podmínek právní nárok, druhým rozdílem však může být, že v povolení může správní orgán určit adresátu podmínky pro výkon činnosti, v případě registrace však toto není možné. Povolení je ze své podstaty konstitutivním aktem, na jehož základě vzniká adresátu nové právo. Povolení ověřuje splnění zákonných podmínek a samotné může stanovit podmínky další. Registrace však sama o sobě konstitutivní není, jeví se pouze jako hmotněprávní podmínka vzniku oprávnění k činnosti jako ostatní zákonné podmínky s tím rozdílem, že registrující orgán ověřuje splnění podmínek zákonných. Samotné oprávnění však u povolované činnosti vzniká ex actu, u registrace ex lege. Navíc, na rozdíl od registrace, rozhodnutím o neudělení povolení, koncese či schválení nebo souhlasu je *zamítána podaná žádost*,⁴⁸³ není v něm konstatováno, že oprávnění nevzniklo ze zákona, jelikož vzniká až ex actu.

⁴⁷⁷ J. Staša navíc rozeznává *autorizaci*, což je propůjčení výkonu veřejné správy či jiného kvalifikovaného veřejnoprávního postavení, která ale není rozhodováním o veřejném subjektivním právu adresáta. Propůjčující orgán může subjektu stanovit podmínky výkonu pravomoci a působnosti, avšak k udělení autorizace může dojít pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. STAŠA, J. Správní akty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 234.

⁴⁷⁸ Tento rozdíl však není zcela jednoznačný. Někteří autoři hovoří o „nepřesné hranici“ mezi koncesí a povolením: Hoetzel uvádí následující: „Lišívá se policejní povolení od skutečné koncese (...) Rozdíl ten se různě pojímá. Policejní povolení (dovolení) neposkytuje prý příjemci nic nového, nýbrž pouze odstraňuje překážky, které vadí tomu, že občan nemůže projevovat svou přirozenou volnost, svobodu. (...) Naproti tomu skutečná koncese (propůjčení) autorisuje občana k něčemu, co neplyne z přirozené svobody občanské. (...) Celá distinkce trpí nepřesností hranice mezi tím, co plyne z přirození volnosti lidské a c nikoli (...) HOETZEL, Jiří. Tamtéž. s. 38 – 39. Někteří autoři oba akty zaměňují. Srov. POUPEROVÁ, Olga. Tamtéž, s. 124 – 127.

⁴⁷⁹ Hácha však uvádí, že u povolení mohou být stanoveny pouze ty podmínky, se kterými počítá zákon, u koncese však může jít o podmínky různého druhu. HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 270 – 273.

⁴⁸⁰ Srov. HOETZEL, Jiří. Tamtéž. s. 39.

⁴⁸¹ Např. HÁCHA, Emil. Tamtéž. s. 273.

⁴⁸² Těmito akty se adresátům nezakládají, nemění ani neruší určitá práva, ani se závazně nedeklaruje, že tyto osoby určitá práva mají nebo nemají. Tím se odlišují od správních aktů.

⁴⁸³ VEDRAL, Josef. *Správní řád...*, s. 1222.

Registrace a schvalovací akt mohou také v mnohém splývat, jelikož u obou forem nelze v nich stanovit další podmínky pro výkon registrované či schvalované činnosti. Rozdíl je opět ve formě aktu – registrace je jiným úkonem, kdežto schvalovací akt je aktem správním. Zásadnější se jeví rozdíl v časovém sledu právních skutečností: registrace musí proběhnout před započítáním činnosti, kdežto schválení nastává až po započítání činnosti.

Nejblíže podobný registraci bude souhlas. Ani jednou z těchto forem není možné stanovit podmínky pro výkon činnosti a souhlas, stejně jako registrace, je „podmínkou vzniku oprávnění“⁴⁸⁴. Opět je rozdílem to, že registrace je úkonem dle části 4. SŘ, tedy určitým méně závazným avšak stále jednostranným úkonem v konkrétní věci vůči konkrétním adresátům, který také méně zasahuje do práv než souhlas jako správní akt, který je jednostranný, vrchnostenský, závazný a vynutitelný a kterým vzniká adresátu oprávnění k určité činnosti. Jako zásadní rozdíl se však jeví podklad vzniku oprávnění činnosti, který je u souhlasu a registrace jiný: u souhlasu vzniká ex actu, u registrace ex lege. V praxi však bude jistě činit potíže odlišení souhlasu od registrace.⁴⁸⁵

Pokud lze výše uvedené shrnout, každá osoba má právo vyznávat náboženství společně s jinými ve společenství věřících, které sice nemá jako takové automaticky právní subjektivitu, nicméně mu přináleží svoboda náboženství dle Listiny, má tak právo samostatně se spravovat, ustanovovat své orgány, své duchovní, vzdělávat a vykonávat náboženské úkony, bohoslužby a podobně. Kromě toho její činnost spadá pod ustanovení církJ, který jí další práva nestanoví, nicméně jí stanoví omezení, a to zejména co se týče jejího názvu (který nesmí být shodný z již existující církví) a zakázané činnosti, kterou by ohrožovala základní zájmy společnosti.

I přes opozitní názory lze učinit ústavně konformní výklad, že pro výkon náboženského vyznání společně s jinými lze využít právní formy občanského sdružení (spolku), neplní-li vůle skupiny obyvatel podmínky pro vznik církve dle církevního zákona. Opačný výklad by znamenal přílišný formalismus s ohledem na působnost zákona o sdružování a upíral by určitým skupinám právo svobodně se sdružovat. Je logickým důsledkem učiněného ústavně konformního výkladu, že církev registrovaná dle zákona o sdružování jako sdružení či jako spolek podle NOZ bude disponovat pouze základními oprávněními, které jí přiznává jednak Listina v čl. 15, 16 a v čl. 20 v rámci sdružovacího práva a také zákon o sdružování či NOZ.

⁴⁸⁴ STAŠA, Josef. Správní akty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 202.

⁴⁸⁵ Shodně viz STAŠA, Josef. Jiné úkony. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo...*, s. 272.

Církev jako spolek je tak druhou formou možného vyznávání náboženství společně s jinými, jak to předpokládá Listina v čl. 16.

Stanovenou hypotézu, že občanská sdružení nevznikají v režimu povolovacím, se mi podařilo potvrdit, když registrace prováděná Ministerstvem vnitra byla prováděna zápisem do evidence vedené ministerstvem, a to bez vydávání rozhodnutí o tomto úkonu. Jedná se proto o jiný úkon ministerstva podle části 4. správního řádu. Nečinnost Ministerstva vnitra pak byla řešena fikcí zápisu, tedy vzniku sdružení 41. dnem od podání návrhu na registraci. Minulá právní úprava, podle níž některé církve vznikly ve formě občanského sdružení, je tak souladná se svobodou sdružování tak, jak je zakotvená v Listině, kdy orgány veřejné moci nesmí nepřiměřeně zasahovat do výkonu práva sdružovacího.

Nová platná a účinná či teprve připravovaná právní úprava je představovaná novým občanským zákoníkem a zákonem o veřejných rejstřících, či zákonem o statusu veřejné prospěšnosti, kdy oprávnění ve vztahu ke vzniku spolku přechází z orgánů veřejné správy na soudy. Je tak vyzdvižen charakter spolků, jako soukromoprávních právnických osob. Vznik církví však nadále zůstává v působnosti veřejné správy. Cílem, který se však v diskusích o podobě nové právní úpravy spolčovacího práva nepodařilo naplnit, bylo zachování navrhovaného evidenčního principu při vzniku spolků, což považuji za nešťastné.

Podstatný rozdíl v právní úpravě procesu vzniku církve jako právnické osoby v zákoně 308 a církJ není skoro žádný. Jedinou změnu, kterou provedl církevní zákon, byla změna ve formě rozhodnutí ministerstva o nesplnění podmínek pro vznik, blíže podmínek činnosti navrhované církve, kdy v zákoně 308 o nesplnění podmínek ministerstvo rozhodovalo odmítacím rozhodnutím, dnes ministerstvo rozhoduje zamítacím rozhodnutím. Zamítnutí návrhu tak zcela koresponduje s povolovacím režimem, ve kterém církve jako právnické osoby vznikají a nesnaží se takovýto režim zakrýt nemeritorním odmítáním návrhu. Procesní důsledky však ona změna jistě nezakryje: mohla-li církev, jejíž návrh byl odmítnut, za účinnosti zákona 308 podat stejný návrh znovu, církJ konstruuje zamítnutím návrhu překážku věci rozhodnuté a opětovně stejný návrh tak není možné podat.

Navzdory tomu, jakou terminologii používá církevní zákon, nelze mluvit o registraci církví na dvou úrovních, dokonce nelze mluvit o registraci církví podle církJ vůbec. Pro vznik církve totiž církJ stanovuje, že takto církev jako právnická osoba vznikne rozhodnutím ministerstva o registraci, což však nelze ztotožňovat s registračním procesem tak, jak jej chápe teorie a jak by měl být vnímán v celém právním řádu pro právní jistotu osob o významu jednotlivých

právních pojmů a pro naplnění zásady jednotnosti právního řádu. O vzniku církve jako právnické osoby je totiž vedeno správní řízení, které je zakončováno rozhodnutím ministerstva o tom, zda daná církev splnila podmínky pro zápis do rejstříku. Takový zápis má však pouze evidenční účinky a církev tak vzniká *ex actu* a ne *ex lege*, jako je tomu u registračního procesu.

Stejný proces se týká přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv, kde ministerstvo fakticky povoluje církvi, aby vykonávala určité činnosti. V tomto případě se již zákon nesnaží zakrýt vlastní povahu onoho přiznání, i když se při vyjmenování údajů, které jsou zapisovány o církvi do rejstříku, vyjadřuje o datu registrace v případě přiznání zvláštních práv.

Obě řízení jsou zahajována na návrh, v obou řízeních se postupuje subsidiárně podle správního řádu, výsledkem obou řízení je vydání správního aktu a na obě rozhodnutí učiněná v těchto řízeních je možné použít ustanovení správního řádu o prostředcích obrany proti nim. Obě řízení jsou zahájena již podáním samotného návrhu bez toho, aby byla vyžadována jeho bezchybnost. V případě neodstraněných nedostatků návrhu bude zahájené řízení zastaveno.

Církvi může být odebráno oprávnění k výkonu zvláštních práv, a to z dosti široce formulovaných důvodů. Mezi tyto důvody patří také závažné nebo opakované porušování povinností spojených s výkonem těchto práv. Odebráním těchto oprávnění však církev nezaniká. Církev ukončuje svou existenci až jejím zrušením ve správním řízení, o němž se vydává správní akt, a to také z důvodu porušení svých povinností. Povšimněme si, že ke zrušení registrace církve již dle církevního zákona nemusí vést *závažné či opakované* porušování povinností, ale při striktně jazykovém výkladu pouze jednorázové porušení méně závažného charakteru. Důvody pro ukončení existence církve jako právnické osoby jsou tak mnohem vágnější, než důvody pro toliké odebrání oprávnění k výkonu zvláštních práv bez dopadu na právní existenci samotné církve. Takovou úpravu nepokládám za vhodnou, proto bude nutné výkladem dovozovat nutnost závažného a opakovaného porušování povinností, které souvisejí s existencí církve k tomu, aby byly splněny podmínky ke zrušení registrace církve.

Co do povahy ukončení existence církve, jak je shora vidno, zákonodárce se sice držel dvoufázového zániku, avšak zrušení v dikci církevního zákona nemá povahu soukromoprávního aktu, ale jedná se o výsledek správního řízení, tedy akt veřejné moci. Zánik pak je spojený s takovým rozhodnutím o zrušení registrace církve, kdy však v případě

zániku nelze dle mého hovořit o jakémkoliv konstitutivním aktu, ale pouze o stroze administrativním úkonu vyřazení z evidence (rejstříku). Jak pak lze z uvedeného dovozovat, ve své podstatě se nejedná o zrušení registrace církve, jelikož k vymazání (tedy odstranění údaje v rejstříku) dochází až při zániku církve, ale jedná se o zrušení samotné církve.

Zákon 308 stanovoval odvozenou právní subjektivitu organizací vytvářených církvemi a pouze je evidoval v neveřejném rejstříku. Jednalo se o skutečný proces evidence, avšak s tím specifickým, že vedená evidence nebyla veřejná. Nově přijatý církevní zákon však tuto praxi změnil, a to restrikcí vytváření právnických osob církvemi z procesu evidence na proces registrace. Po intervenci Ústavního soudu jeho nálezem 6/02 sice zákonodárce provedl novelu círKZ, avšak bez jakékoliv změny povahy vzniku církevní právnické osoby (pokud nepočítáme změnu terminologie na evidovanou právnickou osobu). Registrace takové osoby zůstala zachována. Rozdíl však nastal v jediné okolnosti, a to ve změně negativního rozhodnutí o návrhu. V původním znění církevního zákona totiž ministerstvo návrh odmítalo, což korespondovalo s registračním principem vzniku církevní právnické osoby, po novele církevního zákona však ministerstvo návrh zamítá, čímž kromě jiného vytváří překážku věci rozhodnuté a takováto procesní forma se pak vymyká registračnímu principu, na kterém i po novele církevní právnické osoby vznikají. Na rozdíl od zákona 308 jsou však již údaje o církevních právnických osobách vedeny ve veřejném rejstříku, který zajišťuje materiální publicitou a presumpci správnosti tam uvedených údajů.

I v případě ukončení existence církevní právnické osoby zákonodárce rozlišuje mezi zrušením a zánikem, avšak terminologie círKZ je i na tomto místě kreativní, když církevní zákon nerozlišuje pouze zrušení a zánik evidované právnické osoby, ale také zrušení a zánik samotné evidence této osoby. O zrušení evidence církevní právnické osoby se vede správní řízení, které je zakončováno v některých případech správním aktem, na jehož základě je pak proveden úkon vyřazení z evidence, tedy výmaz z rejstříku. Výmazem církevní právnická osoba zaniká.

Možnost vytvářet církevní právnické osoby mají všechny církve již od svého vzniku, tato možnost není vázána na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv. Církve pak mohou tyto právnické osoby využít mimo jiné také k výkonu činnosti školy. Mají pak dvě možnosti, buď k výkonu činnosti školy využijí svou vlastní církevní právnickou osobu, nebo založí právnickou osobu ve formě školské právnické osoby. Oběma formám právnických osob je pak možné povolit výkon činnosti školy zápisem takové školy do rejstříku škol. Církve ve většině případů

novou právní úpravu spojenou s vytvořením pojmu školská právnická osoba uvítaly, jelikož existence škol založených jako církevní právnické osoby byla některými orgány veřejné moci zpochybňována. Nicméně, jaké jsou základní rozdíly mezi vytvořením církevní právnické osoby a školské právnické osoby, které mají vykonávat činnost školy?

Církevní právnické osoby vznikají v režimu registračním, kdy o vzniku církevní právnické osoby není vedeno správní řízení, Ministerstvo vnitra pouze posuzuje návrh předložený církví co do formálních náležitostí žádosti. Jsou-li podmínky žádosti splněny, ministerstvo církevní právnickou osobu zaregistruje a tím tato osoba vzniká. Chce-li však vykonávat činnost školy, musí předložit žádost s příslušnými náležitostmi Ministerstvu školství, které následně provede na základě žádosti řízení, ve kterém buď žádost zamítne, či jí vyhoví, tedy povolí této osobě vykonávat činnost školy. Časově a logisticky jednodušší je pro církev podat žádost o povolení vykonávat činnost školy současně s žádostí o zápis školské právnické osoby, která bude tuto činnost vykonávat. Bude-li činnost školy povolena, automaticky bude také zapsána školská právnická osoba. Odpadá tedy nejistota, co s právnickou osobou, která již existuje, avšak nebylo jí povoleno vykonávat činnost školy. V proceduře podle školského zákona totiž taková právnická osoba vůbec nevznikne, jelikož bude chybět podkladové rozhodnutí o povolení činnosti školy. Prakticky je pak procedura vzniku školské právnické osoby přísnější než procedura vzniku církevní právnické osoby, když církevní právnická osoba vzniká v procesu registrace a školská právnická osoba ve správním řízení zakončovaném vydáním rozhodnutí. Dle mého však vznik školské právnické osoby ve správním řízení nelze dovodit ze školského zákona jazykovým výkladem, ale teleologickým výkladem, když stát nepotřebuje ingerovat do samotného vzniku školské právnické osoby takovým způsobem, že by bylo nutné vydávat rozhodnutí, ani ochrana účastníků si to nevyžaduje, když primárním a jediným kritériem pro přiznání právní subjektivity je povolení činnosti školy. Povolení činnosti školy je však činěno také rozhodnutím, proti němuž je možné využít všech dostupných prostředků nápravy. Správní řízení pak dle mého zbytečně zatěžuje také zapisující orgán, který by mohl školskou právnickou osobu jednoduše registrovat na základě splnění podmínky povolení činnosti a předložení žádosti se všemi náležitostmi.

Zrekapitulujme tedy první skupinu hypotéz stanovených v úvodu práce:

Církev mohou existovat bez ohledu na jejich rozpoznání právem. Církev mohou podle norem soukromého práva vznikat jako právnické osoby ve formě spolků. Církev vznikají podle církZ v režimu povolovacím. Církevní právnické osoby vznikají v režimu registračním.

Jak z výše uvedeného podrobného pojednání vyplývá, **všechny z uvedených hypotéz byly potvrzeny.**

Právo vyučovat svou víru jako projev náboženské svobody plyne každému člověku již z Listiny, resp. je jí garantováno. Při projevu náboženské svobody společně s jinými, tedy v církvi má toto právo také samotná církev. Samotný projev víry vyučováním tak není svázán s právní subjektivitou církve. Rozšířením tohoto práva je základní právo registrované církve vyučovat svoji víru ve vlastních školách a na fakultách vysokých škol. K výkonu tohoto práva tedy není přiznání zvláštního oprávnění nutné, může jej realizovat každá registrovaná církev. Realizovat jej pak bude jako neveřejný zřizovatel. Bude-li však chtít církev požívat některé výhody financování církevních škol, pak ke zřízení církevní školy bude potřebovat přiznání oprávnění k výkonu tohoto zvláštního práva. Církevní školu pak bude zřizovat také jako neveřejný zřizovatel.

K výkonu činnosti školy však bude vždy církev potřebovat zápis této školy, stejně tak jako školské právnické osoby do školského rejstříku. V případě zápisu školy do rejstříku se jedná o povolovací režim, kdy se o zápise vede správní řízení, jehož výsledkem je správní rozhodnutí. Jedinou výjimku z tohoto režimu tvoří školy zřizované MS, MO a MV, které vznikají v režimu registračním. I když mám za to, že o zápise školské právnické osoby do rejstříku není nutné vést řízení, praxe i část teorie má za to, že se o tomto zápise správní řízení vede.

Stejně tak je pro církev nutné získat oprávnění k výkonu zvláštního oprávnění v případě, že chce svoje náboženství vyučovat na školách veřejných zřizovatelů. Toto oprávnění jim však nezaručuje, že na konkrétní škole bude moci toto právo také realizovat. Školský zákon totiž spojuje povinnost pro školu umožnit výuku náboženství na škole veřejného zřizovatele pouze tehdy, když se k ní přihlásí minimálně 7 žáků. Na škole neveřejného zřizovatele dokonce církvi nemusí být umožněno vyučovat náboženství vůbec. Toto jí totiž negarantuje žádný právní předpis. Chce-li neveřejný zřizovatel církvi možnost výuky svého náboženství umožnit, meze tomu předpisy nekladou.

Právní úprava možnosti církví zapojit se do vzdělávání není příliš přehledná a v praxi může vyvolávat nejasnosti ohledně možností a povinností církví. Jak však z ní jednoznačně vyplývá, každá církev může zřizovat svoje vlastní vzdělávací instituce, které však nebudou školou dle školského zákona. Navíc každá církev jako právnická osoba má možnost zřídit vlastní školu, a to již podle školského zákona, kde může vyučovat svoje náboženství bez dalšího nutného povolení státem. Takové církvi však nenáleží finanční výhody, které má tzv.

církevní škola církve, jíž bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

Druhá skupina hypotéz, týkajících se církví a vzdělávání, obsahuje tyto:

Církev mohou zakládat vlastní školy a učit na nich náboženství neomezeně, učit na jiných školách mohou pouze omezeně.

I tato skupina hypotéz byla textem práce **potvrzena**, když církve sice svoje školy zakládat mohou, ale pro jejich právní existenci podle školského zákona potřebují jejich registraci (sic!) ve školském rejstříku. Tato registrace je ovšem ve své podstatě povolovacím procesem. Církev pak mohou na takových školách vyučovat náboženství neomezeně, není-li to v rozporu se zásadami vzdělávání. Na školách veřejných zřizovatelů je jim pak možnost výuky za určitých podmínek garantována, na ostatních školách však taková garance neexistuje.

Působení církví ve vězeňství je svázáno s jejich registrací a následným přiznáním takového zvláštního práva. Konkretizaci samotné činnosti církví ve věznicích pak upravuje Dohoda o duchovní službě uzavřena mezi na jedné straně Vězeňskou službou (jejím Generálním ředitelem), na druhé straně ČBK a ERC. I když se na straně ČBK a ERC jedná o osoby soukromého práva, tato Dohoda má povahu veřejnoprávní smlouvy, jelikož zajišťuje a konkretizuje výkon veřejné služby ve věznicích. Tuto veřejnoprávní smlouvu však nelze podřadit pod typizované smlouvy podle správního řádu, nicméně týkají se jí všechna ostatní ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách.

Veřejnou službu ve věznicích pak vykonávají tzv. vězeňští kaplani, kteří jsou vždy členy určité církve. Nadto pak mohou být členy občanského sdružení Vězeňská duchovenská péče, nebo státními zaměstnanci zařazenými do Vězeňské služby. Jejich vztah k vysílající církvi a současně ke státnímu zaměstnavateli pak může být komplikovaný různými zájmy obou subjektů v konkrétní situaci.

Ve vězeňství však působí i některé subjekty ve formě občanských sdružení (spolků), mezi nimiž jsou i takové, kterým se nepodařilo vyhovět podmínkám pro registraci ve formě církve. Tyto subjekty jsou pak v konečném důsledku zvýhodněny při výkonu činnosti ve vězeňství jednak jednoduššími podmínkami pro získání samotné právní subjektivity a následně možnosti vykonávat činnost ve věznicích. Na rozdíl od církví totiž nemusí splnit pro přiznání právní subjektivity početní cenzus 300 osob hlásících se k církvi, jednak další početní cenzus pro přiznání zvláštního oprávnění k výkonu činnosti ve věznicích, který představuje tolik osob hlásících se k církvi, kolik činí 1‰ obyvatel ČR podle posledního sčítání lidu. Je tak namístě

otázka, zda má vůbec pro církev smysl, aby se snažily pro výkon činnosti ve věznicích o svou tzv. registraci a následné přiznání zvláštních práv Ministerstvem kultury, když stejnou činnost mohou vykonávat také jako občanská sdružení (spolky).

Úkony spojené s přijímáním a odvoláváním svých duchovních patří do vnitřní, autonomní sféry církve, i když takto vzniklé vztahy mohou být připodobitelné k pracovněprávnímu vztahu.⁴⁸⁶ Soudy však mají pravomoc rozhodovat o záležitostech týkajících se těchto vztahů pouze v případě, kdy se jedná o majetkoprávní spory, kde se do popředí dostává soukromoprávní charakter těchto vztahů a v rámci takového řízení je možné, aby si soud sám posoudil otázku o platnosti rozvázání takového vztahu. Ve správním řízení, pokud však již bylo rozhodnuto, a to i vnitřním orgánem církve, ve sporu o platnost rozvázání služebního poměru, je správní orgán tímto rozhodnutím vázán a sám si úsudek o věci již netvoří.

Jak z výše uvedeného vyplývá, podmínky pro přijetí do církevních funkcí, tedy i do funkce duchovního, je zcela v gesci samotné církve a stát tyto podmínky aprobejuje pouze v řízení o registraci církve. Dále se již na ustavování duchovních nijak nepodílí a bylo by to zásahem do autonomie církví.⁴⁸⁷

Situace v ozbrojených silách je velmi podobná, jako je tomu ve vězeňství. Mezi ERC a ČBK na jedné straně a Ministerstvem obrany na straně druhé byla uzavřena dohoda, s povahou veřejnoprávní smlouvy. Následně byl vydán ministrem obrany rozkaz zřizující v rezortu Ministerstva obrany vojenskou službu. Jelikož právní předpisy s takovou službou vůbec nepočítají, bylo nutné ji nejen zřídit, ale také určit práva a povinnosti jejích členů, tedy vojenských duchovních a jejich postavení. Duchovní služba byla tedy zřízena rozkazem, avšak práva a povinnosti duchovních byla stanovena v uvedené dohodě. Vojenští duchovní jsou tedy ve služebním poměru ke státu a stejně tak ve služebním poměru ke své církvi, což skýtá problémy, analyzované výše, obdobné jako u vězeňských kaplanů. Vojenští duchovní jsou v důstojnických hodnostech. Jelikož vojenským duchovním nevyplývají žádná specifická oprávnění ze zákona, byla tato práva založena dohodou, jedná se tak například o odmítnutí nošení zbraně, k čemuž nesmí být donucováni. Dohoda navíc otevírá účast na duchovní službě také dalším církvím, a to dokonce pouze registrovaným, vykládali-li bychom takto pojem „státem uznané“, se kterým operuje dohoda. Nutno upozornit, že dohoda tak otevírá

⁴⁸⁶ Ústavní soud však neurčil jasně povahu vztahu duchovního k církvi.

⁴⁸⁷ KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *Evropská úmluva...*, s. 991.

možnosti k účasti na vojenské službě i nad rámec církJ. Fakticky však k tomu dochází, stejně jako u vězeňské duchovní služby, již sjednáním dohody s ERC. V ERC se totiž sdružují i církve, kterým nebyly přiznány potřebná zvláštní oprávnění, nicméně oprávnění ze smlouvy se týkají i jich právě proto, že jsou členy ERC. Osobně tuto možnost širšího zapojení církví do veřejného prostoru vítám.

Třetí skupina hypotéz byla zaměřena právě na výkon duchovní služby v ozbrojených silách a vězeňství:

Duchovní vykonávající službu v ozbrojených silách či v jiných detenčních zařízeních je ve služebním poměru ke státu a současně ke své církvi. Tuto činnost může vykonávat na základě veřejnoprávních smluv uzavíraných s církvemi. Duchovní k výkonu uvedených práv mohou pověřovat pouze ty církve, jimž bylo přiznáno oprávnění k výkonu předmětného zvláštního práva podle církJ.

První dvě z vedených hypotéz byly prací potvrzeny. Stejně však nelze říci o hypotéze poslední. I když by to z církJ mohlo vyplývat, právě veřejnoprávní smlouvy uzavírané s církvemi uvedenou hypotézu vyvracejí. Umožňují totiž vykonávat duchovní službu ve zkoumané oblasti i takovým církvím, které nemají přiznáno zvláštní oprávnění k jejich výkonu. Jak však bylo řečeno, takovou možnost vítám a odpovídá také soukromoprávní povaze církví, o níž pojednám dále.

Právo uzavírat sňatky lze dle mého považovat za propůjčení výkonu státní správy církvím.⁴⁸⁸ Tato práva však mají pouze ty církve, které mají oprávnění k výkonu zvláštních práv. Veřejnoprávní úkoly tak vykonávají pouze tyto církve. Za veřejnoprávní úkol pak považuji vydání osvědčení o uzavření sňatku, jemuž byl duchovní, jako oddávající, přítomen. Církevní autonomie na druhé straně zůstává v otázkách podmínek pro přijetí do funkce duchovního a jeho pověření oddáváním a podmínek pro konání sňatečního obřadu, i když podmínky dané státem pro právní následky převáží.

Ve světle výše uvedených úvah je na místě otázka o vhodnosti termínu „církevní“ sňatek, když rozdíl ve sňatečním procesu je pouze v osobě oddávajícího. Totiž pod pojmem církevní sňatek je lehce představitelná situace, kdy stát uzná manželství za uzavřené, byl-li sňateční obřad proveden před orgánem církve podle jejích vlastních předpisů, bez jakéhokoliv zásahu státu. Jakýmkoliv zásahem je zde myšlena povinnost předložení

⁴⁸⁸ Shodně GYURI, Róbert. *Realizácia štátnej...*, s. 283.

jakýchkoliv náležitostí před či po obřadu orgánu veřejné moci. V současné právní úpravě se tak nejedná o respekt státu vůči obřadu církve, ale jeho poloviční kontrola.

Další skupina hypotéz se proto týkala zapojení církví do výkonu veřejné správy na úseku matrik:

Duchovní provádějící církevní sňatek vykonává veřejnou moc. Lze ho považovat za pověřenou úřední osobu.

Obě hypotézy byly textem práce potvrzeny.

Z výše uvedeného také nutno vyvodit tento závěr o povaze církví: církve jsou soukromoprávními osobami vznikajícími projevem náboženské svobody, jejichž chybou na kráse je snaha státu přese všechny deklarace jejich právní vznik ovlivňovat více, než by bylo nutné. Proto církve jako právnické osoby nevznikají registračním aktem, ale aktem povolovacím. Nicméně, vzniklý kočkopes ještě nečiní z církví veřejnoprávní korporace, které by byly zřízeny primárně k výkonu veřejných úkolů. Právě naopak, podstatou vzniku každé církve je na prvním místě zcela soukromoprávní zájem, a to je vyznávání víry. Církve pak vykonávají mnoho veřejných služeb právě z víry, která jim je imanentní. Nicméně, opět samotný výkon veřejné služby z církve nečiní veřejnoprávní korporaci ve smyslu subjektu veřejné správy. Církve jsou v určitých případech pouze vykonavateli veřejné správy, a to jmenovitě v případě uzavírání manželství. Lze tedy dovodit, že církve funkčně do veřejné správy patřit mohou, nicméně organizačně nikoliv a samotné toto zařazení by ignorovalo jejich autonomii garantovanou Listinou. Není mi proto zcela zřejmé, proč zejména tzv. konfesionalisté a slovenští autoři tvrdošijně obhajují názor, že církve jsou veřejnoprávními korporacemi sui generis, když taková charakteristika jednak ničeho o církvích nenapoví a navíc neguje samotnou podstatu církví jako samostatných a od státu oddělených entit.

Předposlední skupina hypotéz (hypotéza) směřuje k podstatě církve jako soukromoprávní, či veřejnoprávní korporaci:

Církve, kterým byl přiznán výkon zvláštních práv, lze považovat za veřejnoprávní korporace.

Jak lze z výše uvedeného dovodit, **tato hypotéza byla vyvrácena**. I když bych mohla na otázku o povaze církví elegantně odpovědět za pomoci charakteristiky „sui generis“, takové řešení nepovažuji za vhodné, nepovažuji jej snad vůbec za řešení. S ohledem na vztah církví a státu tendující v České republice k dokončení odluky není namístě stavět církve do postavení veřejnoprávních subjektů jen proto, že vykonávají některé důležité veřejné úkoly. V tom

případě pak ani vznik církví neodpovídá jejich podstatě a náboženské svobodě církví, kterou mají garantovanou v Listině.

Sdružení nevznikaly ex actu, tedy na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci, které by bylo konstitutivní povahy, a není tomu tak ani v případě nové právní úpravy, kdy kompetence v této oblasti přešly na soudy. Podmínky pro vznik sdružení (spolku) jsou s větší či menší mírou obecnosti stanoveny zákonem, avšak registrující orgán nemůže sdružení (spolku) stanovovat podmínky další. Taktéž lze říci, že registrující orgán zkoumá pouze splnění zákonem stanovených podmínek a žádné další nezkoumá. Pak lze konstatovat, že nestojí na správní úvaze registrujícího orgánu, zda určitému sdružení (spolku) vzniknout umožní, či ne. Všechna sdružení (spolky), která splní zákonem dané podmínky, jejichž splnění registrující orgán ověří, mají právní nárok na to, aby byly uznány za sdružení, tedy právně vznikly. Lze proto jednoznačně konstatovat, že sdružení (spolky) nevznikaly, ani nebudou vznikat na základě povolovacího režimu. Ovšem, lze si představit i liberálnější formu jejich vzniku, kterou se však nakonec nepodařilo prosadit.

Na druhou stranu církev vznikají ex actu a tímto konstitutivním aktem je rozhodnutí Ministerstva kultury. Podmínky pro vznik církve jsou stanoveny zákonem, nicméně nutno říci, že dosti široce, pokud se týkají vzniku církví a snad až příliš široce, pokud jde o důvody pro jejich zánik (v zákonné dikci zrušení). Registrující orgán zkoumá splnění podmínek stanovených zákonem, i když tento přezkum je širší než přezkum prováděný v případě sdružení, a to také z důvodu formy řízení, kdy se v případě církví jedná o řízení správní. O tom, zda po splnění podmínek církev vznikne, či ne, však ministerstvo nemůže rozhodovat na základě své správní úvahy, i když neurčitých právních pojmů k výkladu má ministerstvo mnoho. Církev také mají po splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok na svůj vznik jako právnické osoby. Lze tak uzavřít, že církev v povolovacím režimu vznikají, jelikož vznikají z rozhodnutí orgánu veřejné moci, i když toto rozhodnutí se neděje za využití správního uvážení rozhodujícího orgánu. Nicméně rozhodnutí, které je výsledkem správního řízení je způsobilé zásadně zasáhnout do práv registrované osoby.

Dle výše uvedeného proces vzniku sdružení (spolku) není v rozporu s ústavními požadavky na tento vznik, u vzniku církví však stejné konstatovat nelze. I když o věci již rozhodoval Ústavní soud a to dokonce několikrát, nemohu se s jeho názory ztotožnit a zastávám názor, že i církvím by měla být přiznána větší autonomie při jejich samotném vzniku tak, jak si to jejich povaha vyžaduje.

I když je církvím v Listině deklarována větší míra autonomie od státu než spolkům, což se projevuje také v možnosti přezkoumání rozhodnutí církví a sporů členů s církvemi v mnohem menší míře, než je tomu u spolků, tato oddělenost církví od státu se již neprojevuje tak razantně v případě výkonu práv s veřejnoprávním prvkem. Odpověď na tento rozpor je nasnadě. Tím, že stát dodnes církev od sebe neoddělil a církev jsou stále velmi finančně závislé od státu, stát si také osobuje právo rozhodovat o tom, zda církev v určité oblasti do veřejného prostoru vpustí, či ne. To se v mnohých případech spolkům nestává. Spolky tak mají buď velmi obdobná oprávnění jako registrované církev nebo někdy dokonce větší. Spolky tak mají větší možnost angažovanosti ve věcech vězeňství, a to dokonce bez nutnosti uzavření formální smlouvy, než registrované církev a dokonce i než církev s přiznaným zvláštním oprávněním k výkonu duchovní služby ve věznicích. Na stejné úrovni jsou spolky a registrované církev v případě zřizování škol jako neveřejní zřizovatelé a při výuce náboženství na školách neveřejných zřizovatelů. Větší oprávnění než spolky mají registrované církev pouze v oblasti armády, pokud jsou členy ERC (příp. ČBK), s čímž však zákonodárce patrně primárně nepočítal. Odlišnost v právech spolků a církví s přiznaným zvláštním oprávněním je tak zřejmá v případě církevních sňatků, zřizování církevních škol a účasti na výuce náboženství na veřejných školách.

Když se podrobně podíváme na výše uvedené, nechce-li církev zřizovat církevní školy, vyučovat náboženství na školách veřejných zřizovatelů či konat sňateční obřady s přesahem do státního práva, či si je vědoma, že pro to nemůže splnit podmínky, nemá pro ni vlastně valného významu procházet procedurou „registrace“ podle círKZ a může namísto toho působit jako spolek. Případně se může ucházet o přiznání veřejné prospěšnosti. Totiž registrací církev ani nebude financována státem, stejně tak jako spolek. K financování státem by opět musela splnit požadavky přiznání tohoto zvláštního práva. Je tak zcela zásadní otázkou, zda „registrace“ církví tak, jak je v současnosti nastavena, neporušuje ústavní právo vyznávat víru společně s jinými procedurou vzniku („registrace“) církev, když k takovému faktickému povolovacímu režimu není jediného důležitějšího důvodu, když církví tak nevznikají zásadně větší oprávnění než církví, která funguje ve formě spolku. Na druhou stranu podmínky pro přiznání zvláštních oprávnění dle mého neodpovídají závěrům učiněným v rozhodnutí ESLP Lajda a další proti České republice⁴⁸⁹.

⁴⁸⁹ Rozhodnutí ESLP ve věci Lajda a další proti České republice, stížnost č. 20984/05.

Výše uvedené podporuje také sjednocení vzniku právnických osob zřizovaných spolky a církvemi, které od účinnosti NOZ již vznikají ve velmi obdobné proceduře, procedura zániku je však u církevních právnických osob v mnohém nesystematická a chaotická.

Poslední skupina hypotéz se tak váže ke srovnání existence církve ve formě spolku a ve formě podle církJ:

Protože pro vznik církve ve formě spolku je vyžadováno splnění méně náročných podmínek, než pro vznik církve podle církJ, církJ přiznává „registrovaným“ církvím více práv.

I tyto hypotézy byly vytvořeny na základě předpokladu, že registrace (sic!) podle církJ privilejuje tuto skupinu právnických osob před osobami jinými (spolky). Dokonce ani přiznání zvláštních práv církvím, a to za splnění velmi přísných podmínek, však nezaručuje církvi, že bude mít ve všech ohledech větší oprávnění než „obyčejný“ spolek. **Uvedená hypotéza tak byla prací vyvrácena.**

Zdroje práce

Monografie, sborníky a komentáře

AHDAR, Rex, LEIGH, Ian. *Religious freedom in the liberal state.* Oxford: Oxford university press, 2009. 410 s.

ČERNÝ, Petr. *Zákon o sdružování občanů: komentář.* Praha: C.H.Beck, 2010. 236 s.

BERAN, Karel. *Právnícké osoby veřejného práva.* Linde: Praha, 2006. 191 s.

BLAHOŽ, Josef. *Sjednocující se Evropa a lidská a občanská práva.* Praha: Aspi, 2005. 260 s.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva.* 2. přepracované vydání. Praha: ASPI, 2004. 324 s.

ČEPLÍKOVÁ, Margita. *Štát, cirkvi a právo na Slovensku: história a súčasnosť.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2005. 190 s.

DAVID, Ludvík. *Na hranicích práva: soudcovské eseje.* Praha: Leges, 2012. 192 s.

DAVID, Ludvík, BÍLKOVÁ, Jana, PODIVÍNOVÁ, Martina. *Soudní ochrana člena spolku, církve a politické strany: přehled judikatury.* Praha: Wolters Kluwer, 2011. 161 s.

DOE, Norman. *Law and religion in Europe: A comparative introduction.* Oxford: Oxford university press, 2011. 306 s.

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky. 1. Díl – Základní pojmy a instituty, Ústavní základy ČR.* 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk, 2003. 556 s.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Ochrana před nečinností veřejné správy.* Praha: Leges, 2012. 328 s.

GLENDENNING, Dympna. *Religion, education and the law.* Dublin: Tottel, 2008. 501 s.

HOBZA, Antonín. *Autonomie náboženských svazů v moderním státě.* Praha: Nákladem vlastním, 1910. 282 s.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo.* Praha: Melantrich, 1934. 454 s.

HORÁK, Záboj. *Církev a české školství.* Praha: Grada, 2011. 264 s.

HORIZINKOVÁ, Eva. *Koncesní systém v živnostenském podnikání.* Olomouc: ANAG, 2002. 134 s.

HRDINA, Antonín Ignác. *Náboženská svoboda v právu české republiky.* Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 265 s.

HUNTER-HENIN, Myriam. (ed.) *Law, religious freedoms and education in Europe.* Burlington: Ashgate, 2011. 383 s.

- JÄGER, Petr.** Čl. 15 a 16. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 370 – 421.
- JEMELKA, Luboš, BŘEŇ, Jan.** *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 160 s.
- JONES, Steven, SHEFFIELD, Eric** (eds.) *The role of religion in 21st-century public schools*. New York: Peter Lang publishing, 2009. 227 s.
- KALVODOVÁ, Věra.** *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 240 s.
- KATZOVÁ, Pavla.** *Školský zákon: komentář*. Praha: ASPI, 2008. 772 s.
- KLÍMA, Karel.** *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Aspi, 2003. 311 s.
- KLÍMA Karel.** *Ústavní právo*. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 824 s.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal.** *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s.
- KŘÍŽ, Jakub.** *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 384 s.
- MADLEŇÁKOVÁ, Lucia.** *Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženství*. Praha: Linde, 2010. 295 s.
- MATES, Pavel.** *Správní uvážení*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 120 s.
- MERKL, Adolf.** *Obecné právo správní*. Praha/Brno: Orbis, 1932. 184 s.
- MIROSHNIKOVA, Elena.** *The cooperation model in state-church relations*. Saarbrücken: Lambert academic publishing, 2011. 147 s.
- MOLEK, Pavel.** *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012. 573 s.
- PAVLÍČEK, Václav a kol.** *Ústavní právo a státověda, II. díl, část 2*. Praha: Linde, 2004. 241 s.
- PEZL, Tomáš.** Čl. 15 a 16. In KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2. rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1081 – 1093.
- POŠVÁŘ, Jaroslav.** *Správní právo: výtah ze zvláštní části. 2. vydání*. Brno: Knihovna ČSAS Právnick, 1947. 144 s.
- POUPEROVÁ, Olga.** *Regulace médií*. Praha: Leges, 2012. 272 s.
- PRŮCHA, Petr, POMAHAČ, Richard.** *Lexikon: správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. 683 s.
- PRŮCHA, Petr.** *Správní právo: obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: MU a nakladatelství Doplněk, 2007. 420 s.

RIVERS, Julian. *The law of organized religions: between establishment and secularism.* New York: Oxford University Press, 2010. 368 s.

ROBBERS, Gerhard (ed.) *Stát a církev v zemích EU.* Praha: Academia, 2001. 367 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: ASPI, 2009. 464 s.

STAŠA, Josef. Část 3, kapitola IX. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část.* 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 193 – 235.

STAŠA, Josef. Část 3, kapitola XII. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část.* 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. s. 265 – 277.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20. In WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2012. s. 475 – 496.

ŠRÁMEK, Aleš a kol. *Tvorba právních norem ve veřejné správě.* Praha: Právnická fakulta UK, 1995. 134 s.

ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné 1.* 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 552 s.

TELEC, Ivo. *Spolkové právo.* Praha: C.H.Beck, 1998. 254 s.

THOMAS, Robert Murray. *Religion in schools: controversies around the world.* Westport: Praeger, 2006. 234 s.

TRETERA, Jiří Rajmund. *Stát a církve v České republice.* Kostelní Vydří: Karmelitánské nakladatelství, 2002. 156 s.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář.* 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s.

WEYR, František. *Teorie práva.* Praha/Brno: Orbis, 1939. 388 s.

Příspěvky ve sbornících, či v kolektivních monografiích

BERAN, Karel. Veřejnoprávní či soukromoprávní postavení církví v historické retrospektivě. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (eds.). *Poceta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám.* Praha: Linde, 2004. s. 167 – 194.

ČEPLÍKOVÁ, Margita. Prínos zmluvy medzi Slovenskou republikou a registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami pre rozvoj slobody vyznania. In ŠMID, Marek,

MORAVČÍKOVÁ, Michaela. (eds.) *Clara pacta – boni amici*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2009. s. 44 – 52.

DIENSTBIER, Filip. Právní formy činnosti jako záruka ochrany práv ve veřejné správě. In PALÚŠ, Igor. *Občan a veřejná správa*. UPJŠ: Košice, 2007. 270 s.

DIENSTBIER, Filip. Právní formy některých správních úkonů ve stavebním právu. In KADEČKA, Stanislav (ed.). *Pocta Petru Průchovi*. Brno: Vysoká škola aplikovaného práva, 2009. 406 s.

GYURI, Róbert. Realizácia štátnej správy cirkví a náboženských spoločností v podmienkach Slovenskej republiky. In KIOVSKÁ, Mária. (ed.) *Pocta profesorovi Gašparovi*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2008. s. 277 – 289.

HÁCHA, Emil. Autonomie. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 73 – 75.

HÁCHA, Emil. Koncese. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 267 - 279.

HENDRYCH, Dušan. Autonomní normotvorba v českém správním právu. In MUSIL, Jan, VANDUCHOVÁ, Marie (eds.) *Pocta prof. Otovi Novotnému k 70. narozeninám*. Praha: Codex Bohemia, 1997. s. 11 – 18.

HOETZEL, Jiří. Akt správní. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 34 – 58 s.

HOETZEL, Jiří. Samospráva. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 1 – 167.

HOFFMANN, Josef. Zájmová samospráva. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 162 – 167.

JÄGER, Petr. Svoboda vyznání a právní poměry církví a náboženských společností v letech 1948 – 1989. In BOBEK, Michal, MOLEK, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2009. s. 769 – 810.

KINDL, Vladimír. Náboženská matice – zrušení, likvidace, zánik?: subjektivní právněhistorický pohled. In JIRÁSKOVÁ, Věra, SUCHÁNEK, Radovan (eds.). *Pocta prof. JUDr. V. Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Praha: Linde, 2004. s. 152 – 166.

KŘÍŽ, Jakub. Spolky a jiné alternativy k registraci církví podle zákona č. 3/2002 Sb. In SCHEU, Harald Christian, KŘÍŽ, Jakub, DĚKANOVSKÁ, Kateřina (eds.) *Právní postavení náboženských menšin*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013 (v tisku).

MADLEŇÁKOVÁ, Lucia. Výklad některých pojmů Nejvyšším správním soudem ČR na podkladu rozhodování ve věcech náboženské svobody. In TRELLOVÁ, Livia (ed.) *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. s. 295 – 303.

MATĚJKA, Jan. Korporace veřejnoprávní. In *Slovník veřejného práva československého*. Reprint. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. s. 370 – 378.

PRŮCHA, Petr. K tzv. dalším úkonům správních orgánů v režimu správního řádu. In VOPÁLKA, Vladimír. (ed.) *Nový správní řád*. Praha: ASPI, 2005. s. 210 – 229.

RENTKOVÁ, Lucia. Cirkvi ako verejnoprávne korporácie? (V právnom poriadku Českej republiky). In BURDA, Eduard. (ed.) *Milníky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2008. s. 560 – 565.

RENTKOVÁ, Lucia. Právnické osoby církví vo svetle povahy cirkevných predpisov v ČR. In DÁVID, Radovan, NECKÁŘ, Jan, ORGONÍK, Martin a kol. (eds.) *Cofola 2008*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008. s. 138 – 139 (sborník abstraktů)

TRETERA, Jiří Rajmund. Stát a církev v České republice. In MORAVČÍKOVÁ, Michaela. (ed.) *Štát a cirkev v postsocialistickej Európe II*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví, 2004. s.

Články v časopisech

BERAN, Karel. Církevní právnické osoby. *Právní rozhledy*, 2004, č. 6, s. 199 – 207.

BERAN, Karel. Co přináší novela zákona o církvích? *Právní rozhledy*, 2006, č. 3. s. II.

CZERNIN, Jan. Kritická poznámka k vládnímu návrhu novely zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů. *Revue církevního práva*, 2005, č. 2, s. 146 – 148.

DAVID, Ludvík, PODIVÍNOVÁ, Martina. Meze soudní ochrany člena spolku proti rozhodnutí spolkového orgánu. *Jurisprudence*, 2012, č. 1. s. 26 – 30.

DOSTÁL, Martin. Zákon o církvích a náboženských společnostech: Podstata odůvodnění nálezu Ústavního soudu ve věci zákona o církvích a náboženských společnostech a některé otázky související. *Jurisprudence*, 2003, č. 1. s. 12 – 17.

- GYURI, Róbert.** Verejnoprávna subjektivita cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. *Revue církevního práva*, 2013, č. 1. s. 33 – 48.
- HENDRYCH, Dušan.** Právnícké osoby veřejného práva. *Správní právo*, 1996, č. 1. s. 1 – 15.
- HORÁK, Záboj.** Alternativní forma uzavření manželství v Českých zemích ohrožena. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 39 – 50.
- HRABÁNEK, Dušan.** K vyloučení člena občanského sdružení. *Právní fórum*, 2011, č. 5, s. 223 – 228.
- CHALUPA, Luboš.** Právní subjektivita org. složek obč. sdruž. podle zák. č. 83/1990 Sb. *Právní rádce*, 1998, č. 1, s. 9 – 10.
- KALLISTOVÁ, Jitka.** Zákon č. 3/2002 Sb. před Ústavním soudem. *Revue církevního práva*, 2002, č. 2. s. 160 – 162.
- KINDL, Vladimír.** Zákonné uznání a registrace: malé srovnání historické a současné formy legalizace církve a náboženské společnosti na území ČR. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 1999, č. 1 – 2, s. 201 – 210.
- KOLÁŘOVÁ, Marie.** Povaha vnitřních předpisů církve. *Právní rozhledy*, 2012, č. 2. s. 54 – 57.
- KOLÁŘOVÁ, Marie.** Služební poměr duchovních cirkví a náboženských společností. *Právní rozhledy*, 2011, č. 6, s. 211 – 214.
- KOUDELKA, Zdeněk.** Je stavovská organizace a stavovský předpis neústavní? *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, s. 31 – 35.
- KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka.** Glosa k návrhu obligatorního civilního sňatku. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 61 – 62.
- KŘÍŽ, Jakub.** Vliv judikatury Evropského soudu pro lidská práva na náboženskou svobodu v České republice. *Jurisprudence*, 2012, č. 7-8, s. 36 – 41.
- MINNERATH, Roland.** Církevní autonomie a náboženská svoboda. *Revue církevního práva*, 1999, č. 3, s. 217 – 230.
- PŘIBYL, Stanislav.** Český zákon o církvích z roku 2002 a jeho změny. *Revue církevního práva*, 2005, č. 3. s. 216 – 246.
- PŘIBYL, Stanislav.** Registrace cirkví a náboženských společností na základě zákona č. 3/2002 Sb. *Revue církevního práva*, 2013, č. 2. s. 43 – 54.
- PŘIBYL, Stanislav.** Vnitrocírkevní autonomie v rozhodování ústavních soudů České republiky a Slovenské republiky o služebním poměru duchovních. *Revue církevního práva*, 2005, č. 1. s. 40 – 55.

STUNA, Stanislav, ŠVESTKA, Jiří. Několik úvah nad postavením církví a náboženských společností v českém právním řádu. *Právní rozhledy*, 2001, č. 12. s. 576 – 579.

ŠKOP, Martin, CHOLENSKÝ, Robert. Problematika spolkového práva v návrhu nového občanského zákoníku. *Právní fórum*, 2005, č. 5, příloha *Via Iuris*, 2005 č. II, s. 37 – 40.

TELEC, Ivo. K pojetí společností občanského a spolkového práva. *Právní praxe v podnikání*, 1998, č. 2, s. 1 – 11.

TELEC, Ivo. Kritika přípravy odnětí svobody volby občanského nebo církevního sňatku. *Revue církevního práva*, 2006, č. 1, s. 51 – 60.

TELEC, Ivo. Zásady nového spolkového práva. *Právní rozhledy*, 2013, č. 22, s. 763 – 766.

VEDRAL, Josef. Ještě k církevním právnickým osobám. *Právní rozhledy*, 2004, č. 22. s. 829 – 838.

VOŽENÍLEK, Bohumil. Evidence jako forma správní činnosti. *Správní právo*, 1978, č. 3, s. 129 – 137.

VOŽENÍLEK, Bohumil. Ještě k některým právně významným správním úkonům. *Správní právo*, 1978, č. 5, s. 253 – 259.

VOŽENÍLEK, Bohumil. Osvědčení jako forma správní činnosti. *Správní právo*, 1978, č. 2, s. 65 – 74.

Právní předpisy a mezinárodní smlouvy

Všeobecná deklarace lidských práv

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v plném znění zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikován ve Sbírce zákonů jako vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná ve formě sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku.

Zákon č. 76/1959 Sb., o některých služebních poměrech vojáků, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 71/1976 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 29/1984 Sb., o soustavě základních škol, středních škol a vyšších odborných škol (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 163/1990 Sb., o bohosloveckých fakultách.

Zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon 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), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů.

Rozhodnutí českých soudů

Nález ÚS ze dne 2. 6. 1994, sp. zn. IV. ÚS 42/94.

Nález ÚS ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I. ÚS 211/96.

Nález ÚS ze dne 10. 3. 1998, sp. zn. IV. ÚS 9/98.

Nález ÚS ze dne 10. 4. 1998, sp. zn. II. ÚS 227/97.

Nález ÚS ze dne 25. 8. 1998, sp. zn. III. ÚS 195/98.

Usnesení ÚS ze dne 3. 3. 2000, sp. zn. I. ÚS 540/98.

Usnesení ÚS ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III. ÚS 136/2000.

Nález ÚS ze dne 20. 2. 2001, sp. zn. II. ÚS 452/98

Nález ÚS ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02.

Nález ÚS ze dne 18. 6. 2003, sp. zn. I. ÚS 146/03.

Nález ÚS ze dne 19. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 2/04.

Nález ÚS ze dne 3. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 189/02.

Nález ÚS ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 90/06.

Usnesení ÚS ze dne 17. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 611/06.

Nález ÚS ze dne 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06.

Nález ÚS ze dne 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06.

Nález ÚS ze dne 14. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 40/06.

Nález ÚS ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 2542/07.

Nález ÚS ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. 9/07.

Nález ÚS ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10.

Rozhodnutí NSS ze dne 2. 2. 2004, sp. zn. 5 A 35/2002.

Rozhodnutí NSS ze dne 31. 5. 2004, sp. zn. 6 A 9/2002.

Rozhodnutí NSS ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. 4 As 47/2003.

Rozhodnutí NSS ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. 5 As 25/2005.

Rozhodnutí NSS ze dne 29. 3. 2006, sp. zn. 1 Ans 8/2005.

Rozhodnutí NSS ze dne 7. 7. 2006, sp. zn. 6 Ads 33/2005.
Rozhodnutí NSS ze dne 7. 7. 2006, sp. zn. 6 Ads 34/2005.
Rozhodnutí NSS ze dne 2. 11. 2006, sp. zn. 5 A 35/2002.
Rozhodnutí NSS ze dne 1. 8. 2007, sp. zn. 1 Ans 3/2007.
Rozhodnutí NSS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007.
Rozhodnutí NSS ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. 2 As 54/2007.
Rozhodnutí NSS ze dne 21. 2. 2008, sp. zn. 2 As 17/2008.
Rozhodnutí NSS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. 4 As 55/2007.
Rozhodnutí NSS ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 7 As 29/2008.
Rozhodnutí NSS ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. 7 As 86/2010.
Rozhodnutí NSS ze dne 9. 8. 2012, sp. zn. 9 As 91/2012.
Rozhodnutí NSS ze dne 29. 8. 2012, sp. zn. 1 Afs 56/2011.
Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 106.
Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76.
Rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76.

Rozhodnutí zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů ze dne 21. 5. 2008, sp. zn. Konf 31/2007.

Rozhodnutí NS ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. 30 Cdo 275/2002.
Rozhodnutí NS ze dne 29. 3. 2004, sp. zn. 32 Odo 726/2003.
Rozhodnutí NS ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1487/2003.
Rozhodnutí NS ze dne 23. 11. 2005, sp. zn. 28 Cdo 1018/2005.
Rozhodnutí NS ze dne 29. 5. 2006, sp. zn. 28 Cdo 1271/2006.
Rozhodnutí NS ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 2865/2006.
Rozhodnutí NS ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3049/2006
Rozhodnutí NS ze dne 30. 1. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2916/2006.
Rozhodnutí NS ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 21 Cdo 702/2007.
Rozhodnutí NS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2306/2008.
Rozhodnutí NS ze dne 17. 3. 2010, sp. zn. 28 Cdo 4852/2009.
Rozhodnutí NS ze dne 14. 12. 2010, sp. zn. 28 Cdo 2976/2010.
Rozhodnutí NS ze dne 14. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 2304/2011.

Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 2001, sp. zn. 7 A 54/99. Publikované pod č.ú 791 v časopise Soudní judikatura č. 2/2001, s. 172.

Rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 6. 5. 2010, sp. zn. 9 Ca 420/2008. Dostupné na: www.nssoud.cz.

Rozhodnutí zahraničních soudů

Usnesení ÚS SR ze dne 10. 10. 1995, sp. zn. II. ÚS 128/95.

Nález ÚS SR ze dne 31. 1. 2001, sp. zn. III. ÚS 64/00.

Nález ÚS SR ze dne 3. 2. 2010, sp. zn. PL. ÚS 10/08.

Rozhodnutí mezinárodních soudů

Rozhodnutí ESLP ve věci X. proti Spojenému Království ze dne 12. 3. 1981, stížnost č. 8160/78.

Rozhodnutí ESLP ve věci Manoussakis proti Řecku ze dne 26. 9. 1996, stížnost č. 18748/91.

Rozhodnutí ESLP ve věci Sjednocená komunistická strana Turecka a jiní proti Turecku ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92.

Rozhodnutí ESLP ve věci Sidiropoulos proti Řecku ze dne 10. 7. 1998, stížnost č. 26695/95.

Rozhodnutí ESLP ve věci Hasan and Chaush proti Bulharsku ze dne 26. 10. 2000, stížnost č. 30985/96.

Rozhodnutí ESLP ve věci Duda a Dudová proti České republice ze dne 30. 1. 2001, stížnost č. 40224/9.

Rozhodnutí ESLP ve věci Dahlab proti Švýcarsku ze dne 15. 2. 2001, stížnost č. 42393/98.

Rozhodnutí ESLP ve věci Metropolitní církev Besarábie v. Moldávie ze dne 13. 12. 2001, stížnost č. 45701/99.

Rozhodnutí ESLP ve věci Gorzelik a jiní proti Polsku ze dne 17. 2. 2004, stížnost č. 44158/98.

Rozhodnutí ESLP ve věci Leyla Sahin proti Turecku ze dne 10. 11. 2005, stížnost č. 44774/98.

Rozhodnutí ESLP ve věci Moskevská pobočka Armády spásy proti Rusku ze dne 5. 10. 2006, stížnost č. 72881/01.

Rozhodnutí ESLP ve věci Lajda a další proti České republice ze dne 3. 3. 2009, stížnost č. 20984/05.

Rozhodnutí ESLP ve věci Moskevští Svědkové Jehovovi proti Rusku ze dne 10. 6. 2010, stížnost č. 302/02.

Rozhodnutí ESLP ve věci Obst proti Německu ze dne 23. 9. 2010, stížnost č. 425/03.

Další dokumenty, internetové zdroje

Dohoda o duchovní službě uzavřená mezi Vězeňskou službou ČR a Ekumenickou radou církví a Českou biskupskou konferencí dne 19. 8. 2008.

Dohoda o duchovní péči ve zdravotnictví uzavřená mezi Českou biskupskou konferencí a Ekumenickou radou církví v České republice dne 20. 11. 2006.

Důvodová zpráva k zákonu č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů. ASPI, cit. 14. 5. 2013.

Důvodová zpráva k zákonu 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). Systém ASPI, cit. 24. 7. 2013.

Důvodová zpráva k zákonu č. 561/2004 Sb., školský zákon. Systém ASPI, cit. 14. 8. 2013.

Návrh zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Dostupný na:

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o statusu veřejné prospěšnosti. Dostupná na:

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK94HFCGWC>, cit. 17. 5. 2013.

Návrh zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Dostupný na:

<http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf?pid=RACK8YKGDZMG>, cit. 15. 5. 2013.

Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností. Dostupný na:

http://www3.mkcr.cz/cns_internet/, cit. 24. 7. 2013.

Rejstřík evidovaných právnických osob. Dostupný na: http://www3.mkcr.cz/cns_internet/, cit. 24. 7. 2013.

Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1396 (1999) o náboženství a demokracii. Dostupné například na:

<http://assembly.coe.int/mainf.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta99/erec1396.htm>, cit. 31. 12. 2013.

Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1720 (2005) o vzdělávání a náboženství.

Dostupné například na:

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1720.htm>, cit.

31. 12. 2013.

Shrnutí

Vztahy církve a státu se v průběhu dějin významně měnily. V demokratických právních státech je svoboda náboženství považována za jedno z nejvýznamnějších lidských práv, jež je nutné chránit. Náboženská svoboda sestává ze svobody jednotlivců svobodně vyznávat náboženství dle svého výběru, kromě toho ale zahrnuje také svobodu církví, tedy společenství jednotlivých věřících, svobodně fungovat ve státě a zapojovat se do veřejného života. Toto zapojení církví se nejefektivněji děje tehdy, když církve ve veřejném prostoru působí jako právnické osoby. Pro jejich činnost však forma právnické osoby není nezbytná. Jelikož se však církev stává právnickou osobou podle práva státu, ten určí, za jakých podmínek církvi takovou formu propůjčí. I propůjčení právní formy se však musí dít v mezích náboženské svobody. Tato práce si stanovila základní cíl odpovědět na otázku, zda propůjčování formy právnické osoby církvím v ČR probíhá v mezích svobody náboženství tak, jak ji upravuje Listina.

K zodpovězení uvedené otázky tato práce nejdříve analyzuje samotný vznik církví jako právnických osob, a to ve formě jak spolku (sdružení), tak církve podle církevního zákona. Tuto analýzu provádí podle základních charakteristik jednotlivých forem činnosti veřejné správy. Proto bylo nutné nejdříve charakterizovat procesy evidence, registrace a procesu vydávání povolení (správního aktu). Zákonodárce totiž bohužel pracuje s některými pojmy zcela ignorujíc jejich podstatu.

Po provedení této analýzy bylo zjištěno, že církve mohou vznikat jako právnické osoby ve formě sdružení (spolku), a to v režimu registračním. Stejně tak si mohou vytvářet vlastní právnické osoby v tomto režimu. Obdobně však nelze tvrdit o církvích vznikajících jako právnické osoby podle církevního zákona. Podle tohoto zákona totiž církve nabývají kvalitu právnické osoby v režimu povolovacím. Dodejme, že to i navzdory snahám Ústavního soudu o úpravu církevního zákona. Taková forma vzniku církví jako právnických osob však není v souladu s cílem státu o odluku církve a státu a není v souladu s ústavně formulovanou svobodou náboženství.

Vzhledem k liberálnějšímu přístupu ke vzniku církví jako sdružení pak bylo analyzováno, jak se liší postavení církví vzniknuvších ve formě sdružení a církví vzniknuvších jako „registrovaná“ církev. Toto porovnání reflektovalo čtyři zvláštní práva, k jejichž získání církev podle církevního zákona musí splnit ještě přísnější podmínky, než ty, které jsou stanoveny

pro jejich vznik jako právnických osob. Jedná se o možnost vykonávat duchovní službu ve věznicích, v ozbrojených silách, působit ve školství a uzavírat sňatky s přesahem do státního práva.

V práci bylo zjištěno, že v případě působení ve věznicích mají spolky dokonce lepší postavení než registrované církve. Totiž spolek musí splnit méně náročné podmínky k tomu, aby právně vznikl, církve naproti tomu musí získat dokonce oprávnění k výkonu zvláštního práva působit ve věznicích, které je udělované v povolovacím režimu za nutnosti prokázání počtu osob hlásících se k církvi v počtu minimálně 1‰ obyvatel ČR. To činí přibližně 10 000 osob. Církve uzavřely s Vězeňskou službou ČR veřejnoprávní smlouvu o svém působení ve věznicích, spolky ve věznicích mnohdy působí bez jakékoliv smlouvy. I když by se mohlo zdát, že členové spolků nemohou s vězni konat obřady, prakticky je to však v průběhu osobních návštěv možné. Podmínky pro přiznání oprávnění k výkonu tohoto práva církvím jsou tak bezdůvodně a významně odlišné od podmínek pro působení spolků ve věznicích.

V případě ozbrojených sil a působení registrovaných církví v nich, jsou pro ně stanoveny obdobné podmínky, jako pro působení ve věznicích. Církve tedy musí mít přiznáno zvláštní oprávnění k výkonu tohoto práva a mezi církvemi a ministerstvem obrany byla uzavřena veřejnoprávní smlouva o působení vojenských kaplanů v ozbrojených silách. Tato smlouva se však vztahuje i na církve pouze registrované, které jsou ale členy církevních organizací, které předmětnou smlouvu uzavíraly. Takovou možnost hodnotím velmi kladně. Na rozdíl od věznic však církve ve formě spolků bez uvedené smlouvy v ozbrojených silách působit nemohou.

Při působení ve školství je pak situace registrovaných církví a spolků obdobná, kdy ty mohou zakládat školy jako neveřejní zřizovatelé. Pouze pro registrované církve se zvláštním oprávněním pak existuje možnost zakládat tzv. církevní školy. Stejně platí pro garanci výuka svého náboženství na „státních“ školách. Všechny formy církví si však mohou zřizovat mimo režim školského zákona svoje instituce, kde budou vychovávat svoje věřící, jako tzv. nedělní školy a jim podobné instituce.

Nakonec církevní sňatky mohou s následky pro státní právo vykonávat pouze ty církve, jimž k tomu bylo přiznáno zvláštní oprávnění. Církve pouze registrované, či církve ve formě spolku takovou možnost nemají.

Jak z výše uvedeného vidno, největší problémy současné právní úpravy fungování církví ve veřejném prostoru České republiky představuje samotný vznik církví jako právnických

osob podle církevního zákona, pro něž jsou stanoveny nesrovnatelné podmínky s podmínkami pro vznik spolků. Jejich oprávnění jsou navíc v mnohém srovnatelná s oprávněními spolků, významná odlišnost podmínek pro vznik církví podle církevního zákona je tak neodůvodněná. Navíc, s ohledem na možnost působení církví ve věznicích a ozbrojených silách na základě uzavřených veřejnoprávních smluv se otevírá možnost pro toto působení také pro církve pouze registrované. Upadá tak význam přiznávání zvláštních oprávnění a opět neodůvodněnými se stávají přísné podmínky k přiznání těchto práv. Stát by tak s ohledem ke snaze o odluku církví a státu měl zvážit zásadní změnu dosavadní právní úpravy obsažené v církevním zákoně.

Summary

Church and State relations changed significantly in the course of history. In democratic countries, the freedom of religion is considered to be one of the most important human rights that has to be protected. Freedom of religion consists of the freedom of individuals to freely practice the religion of their choice, but in addition it also includes the freedom of the church, which means that a community of individual believers has the freedom to operate freely in the state and engage in public life. The involvement of churches is most efficiently done when the Church acts as a legal entity in the public sphere. However, the form of legal entity is not necessary for their work. The state determines the conditions under which the Church bestows its legal form. Conferring of the legal status must also be done within the limits of religious freedom. This paper has been set out to answer the basic question whether imparting a legal personality to Churches in the Czech Republic takes place within the limits of freedom of religion as regulated by the Charter.

To answer these questions, this thesis first analyzes the very existence of the Church as a legal entity, in the form of both the association and the Church according to church law. This analysis was performed according to the basic characteristics of the various forms of public administration. Therefore, it was first necessary to characterize the process of records keeping, registration and issuance of permits (administrative act). Unfortunately, the legislature completely ignores the substance of some concepts it is working with.

After performing this analysis, it was found that the Church may be formed as a legal entity in the form of association in registration mode. Likewise, the churches can create their own legal entities in this mode. The same cannot be said of the churches emerging as a legal person under church law. Under this law, the church takes the quality of the legal person under the permitting mode. Let us add that this happened despite the efforts of the Constitutional Court on the treatment of church law. This form of the church as a legal person is not in line with the law on the separation of church nor it is in line with the constitutionally formulated freedom of religion.

Due to more liberal approach to the creation of the Church as the association, the difference between the status of churches formed in an association and the churches formed as a "registered" church was analyzed. This comparison reflected the four specific rights which a Church needs to abide according to church law. These are even more

stringent conditions than those laid down for their emergence as legal entities. These rights are: possibility to exercise spiritual service in prisons and in the armed forces, to act in schools and to assist in entering into marriage overlapping into state law.

In this work it was found that in the case of acting in prisons, association has even better position than the registered church. It means that association must meet less stringent conditions to become legally established. Church on the other hand, must even get permission to exercise a special right to operate in prisons, which is awarded in the licensing regime and church needs to prove the number of people claiming to be members of the church in the amount of at least 1 ‰ of the population of the Czech Republic. That is approximately 10,000 people. Churches needed to conclude public contract with the Prison Service of the Czech Republic for their work in prisons, on the other hand associations often work in prisons without any contract. Although it might seem that the members of the association cannot hold ceremonies for the prisoners, in practice it is possible to do it during personal visits of prisoners. Conditions for granting authorization to exercise this right for churches are in this case unreasonably and significantly different from the conditions for the functioning of associations in prison.

In the case of the armed forces and the operation of registered churches in these forces, there are similar conditions set for them as for working in prisons. The Church must therefore be granted special permission to exercise this right. The churches and the Ministry of Defense have concluded the public contract for the operation of military chaplains in the armed forces. Although this agreement applies only to registered churches, it is binding for other churches if they are members of religious organizations who concluded the contract in question. I see this possibility very as very positive. Unlike prisons, however, the Church in the form of free association cannot operate in the armed forces without the above mentioned agreement.

In the education area, the situation of registered churches and associations is similar- they can establish private schools as non-public founders. Only for registered churches with special permission it is possible to establish the church school. The same applies to guarantee of teaching their religion in "public" schools. All forms of the churches may, however, set up its institutions where they will raise their believers outside the Education Act. These institutions are like the Sunday schools and similar institutions.

Finally, religious marriages that are also valid in the state system can be exercised only by the churches that were granted the special permission for that. Church only registered or in the form of the association have no such right.

As can be seen from the above, the biggest problem of the current legislation of functioning of the church in the public space of the Czech Republic is the very existence of the Church as a legal person under church law, which is subject to the terms incomparable to conditions for the formation of associations. Their mandates are also in many ways comparable to the mandates of associations; significant difference between the conditions for the emergence of the Church according to the church law is thus unfounded. Moreover, with regard to the possibility of churches to work in prisons and the armed forces on the basis of concluded contracts there are open doors for churches just registered to act the same way. There thus sinks the importance of granting these special privileges. Stringent conditions for granting these rights become unjustified. The state should consider a fundamental change in the existing legislation contained in church law with regard to the pursuit of the separation of church and state.

Klíčová slova, key words

církev	church
církevní právnická osoba	legal person of the church
spolek	association
evidence	records keeping
registrace	registration
povolení	permit
veřejnoprávní smlouva	public contract
osvědčení	certificate
rejstřík	register
věznice	prison
ozbrojené síly	armed forces
sňatek	marriage
školství	education system