

IURIDICA 6

OBSAH

<i>Jiří Boguszak</i> : K problematice formování právního státu ČSFR . . .	3
<i>Juraj Vysokaj</i> : Právní regulace péče o zemědělský půdní fond . . .	17
<i>Vladimír Kindl</i> : K vybraným problémům právního postavení církví a náboženských společností v „Protektorátu Čechy a Mo- rava“	51

INHALT

<i>Jiří Boguszak</i> : Zur Problematik der Schaffung eines Rechtsstaates ČSFR	3
<i>Juraj Vysokaj</i> : Rechtliche Regelung der Sorge um den land- wirtschaftlichen Bodenfond	17
<i>Vladimír Kindl</i> : Zu ausgewählten Problemen der Rechtsstellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im „Protektorat Böhmen und Mähren“	51

Vědecký redaktor: Doc. JUDr. Karel V. Malý, CSc.

Recenzovali: Doc. JUDr. Stanislav Balík, CSc.

Doc. JUDr. Vojtěch Štícha, CSc.

JIŘÍ BOGUSZAK

K PROBLEMATICE FORMOVÁNÍ PRÁVNÍHO STÁTU ČSFR

Postulát vytvoření právního státu se nezdá být předmětem žádného sporu za soudobé situace v Československu. Například na základě tezí v kampani před volbami do zákonodárných sborů bychom mohli v této otázce konstatovat značnou shodu programů politických stran a hnutí.

Takové konstatování je ovšem povrchní nejen z hlediska teorie, ale i pro každého, kdo zaznamenal opakovaná tvrzení v dokumentech Komunistické strany Československa a projevech jejích čelných funkcionářů v posledních třech letech, že Československá socialistická republika je právním státem.¹⁾ Dnes se taková tvrzení o bývalém režimu v současných usneseních ani komunistické strany nevyskytují. Zdá se být jisté, že od 17. listopadu 1989 vývoj spěje nezadržitelně ke konstituování právního státu hodného toho názvu.

V zemi, jež se teprve nedávno osvobodila od totalitního režimu, který trval přes 40 let, však není snadné konkrétněji prognózovat podobu tohoto státu. Následující teze přihlížejí k mínění převažující části českých a slovenských odborníků a k veřejnému mínění, ačkoli odborná literatura reflektující současné uvažování zatím není potřebnou měrou k dispozici.²⁾

Definice, která odpovídá panujícimu odbornému mínění, vyjadřuje pojem právního státu jako vázanost státu právem, primát práva nad státem.

¹⁾ Na rozdíl od SSSR, kde se vytvoření právního státu formulovalo jako cíl a podnikla se diskuse o tom, co je k tomu třeba, co je nezbytné změnit apod., v ČSSR Jakesovo vedení odstranilo problém prostě tímto prohlášením. Vedoucí úloha KSČ, jež byla ve skutečnosti hlavní překážkou v cestě k právnímu státu, byla považována za samozřejmost, o níž se vůbec nepochybuje, a tudíž ani nediskutuje (srov. k tomu analýzu Z. Jiřínského: *La problématique de „l'Etat de droit socialiste“ en Tchécoslovaquie*, in: *Vents d'Est vers l'Europe des Etats de droit?*, Presses universitaires de France, Paris, 1989).

²⁾ Předmětem posuzování v přípravných diskusích byl především první návrh ústavy ČSFR připravený Občanským fórem (za redakce P. Ryčetského), zvláště na semináři v Salzburgu a Praze-Kolodějích 19.—24. 4. 1990.

V rámci toho existují různé směry a rozličné představy o způsobu realizace.

IDEOVÉ A KULTURNÍ VLIVY

1. Základní tendence je charakterizována renesancí přirozeno-právního pojetí. Je podmíněna zejména zaměřením Občanského fóra, které se vytvořilo po 17. listopadu 1989 jako asociace všech složek, které nejaktivněji oponovaly totalitnímu režimu. Hnutí je tedy velmi heterogenní. Nicméně v jeho působení je stále zřetelný silný vliv orientace, která ovládala jednání předních osobností Charty 77 a jejímž příznačným rysem je nadřazování etických hodnot nad pragmatická hlediska politiky. Základem je filosofie J. Patočky a přístupy V. Havla. Rychle ožívá a rozvíjí se tradice filosofického myšlení, spojená se jménem T. G. Masaryka. Přes specifické rysy současné přirozeno-právní myšlení v podstatě koinciduje se západními koncepcemi nezadatelnosti a universálnosti lidských práv, jež odůvodňují mezinárodní ochranu těchto práv.

2. Mezi směřováním na poli obecné filosofie a právnickým myšlením však neexistují zcela přímočaré vazby. Dalším faktorem, který je třeba brát v úvahu, jsou proto způsoby uvažování právníků, které mají tradiční kořeny v právní kultuře první republiky.

Československo je ve střední Evropě. Více autorů již poukázalo na to, že střední Evropa je nejen geografický, ale i kulturní fenomen.³⁾ Vztahuje se to i na právní kulturu.

V této zeměpisné a kulturní oblasti byl vliv doktrin přirozeného práva již i ve vzdálenější novověké minulosti slabší než v západní Evropě. Ve dvacátém století se české právní myšlení zapisuje do světových dějin právní filosofie originálním přínosem. F. Weyr formuloval — dříve než H. Kelsen, považovaný za zakladatele „ryzí nauky právní“ — před první světovou válkou základní myšlenky normativní teorie práva. Na brněnské právní fakultě se pak vytvořila ucelená normativistická škola pronikající do všech oborů platného práva. Na pražské právní fakultě byl obraz poněkud pestřejší, celkově zde však převládal právní pozitivismus alias tradiční nauka právní, obviňovaná normativisty z metodologického synkretismu, protože nebyla zcela zbavena přirozeno-právních nebo socio-

³⁾ Fenomén střední Evropy je stále rostoucí měrou předmětem esejistické literatury a diskusí, započatých M. Kunderou (který — na rozdíl od I. Svitáka — nezahrnuje pod onen pojem též Německo). V týdeníku Tvar vyšla v dubnu 1990 na pokračování studie o střední Evropě V. Bělohradského, věnovaná hlavně bývalému rakouskému císařství.

logických prvků. Podobně tomu bylo na fakultě bratislavské, tam ovšem normativní teorie snad pronikla poněkud více než do Prahy.

Kritika právního pozitivismu, jakož i normativismu (označovaného v současných diskusích za krajní variantu pozitivismu), která je spojena s renesancí doktrin přirozeného práva, je příznačná i pro současnou situaci v právní teorii v Československu. Je však jen zčásti oprávněná. Je jistě opodstatněná, pokud pozitivismu a normativismu vytýká neschopnost čelit totalitnímu systému formulací požadavků na tvorbu práva v podobě nějaké ucelené koncepce spravedlivého práva.

Ideologií, která ovládala nejen tvorbu, ale i aplikaci práva v totalitním režimu v uplynulých 42 letech (s krátkou přestávkou od ledna 1968 do března 1969) bylo nejprve stalinistické a později neostalinistické pojetí, doprovázené potlačováním každé jiné ideologie včetně normativismu. Vyznačovalo se nejen vydáváním zákonů umožňujících široké uvážení exekutivě, ale i faktickou likvidací soudcovské nezávislosti. Interpretace práva v případech, které se dotýkaly zájmů vládnoucí skupiny, sloužila tomuto zájmu a byla často in fraudem legis, ne-li přímo contra legem. V režimu, který by nebyl totalitní a kde by aplikace práva byla ovládána tradiční právní naukou nebo normativismem, by se takový výklad nemohl prosazovat. Nejen stalinismus, ale i neostalinismus ostatně používal i metod nátlaku, které vůbec nebyly regulovány právem, nýbrž pouze směrnicemi a příkazy orgánů komunistické strany, jimiž se státní orgány i hospodářské subjekty musely bezpodmínečně řídit.

3. Lze konstatovat, že určitý přirozenoprávní přístup již nyní postupně ovládá tvorbu práva v Československu po osvobození od komunistického totalitarismu. Dotkneme se ho níže v rámci charakteristiky očekávaného typu právního státu. Poměrná absence přirozenoprávního myšlení u širších vrstev právníků v současné fázi však nutně ovlivňuje modalitu.

Cílové řešení bude vyžadovat překonání pouhého pozitivistického nebo normativistického přístupu i při interpretaci platného práva z důvodů, které dále uvádíme. Nebude se přitom jednat o vymýcení pravidel, jež zamezují, aby se interpretace a aplikace práva odchylovaly od platných zákonů, a jež tedy zabezpečují tu míru právní jistoty, kterou může poskytnout jen pozitivní právo.

Půjde tedy o koncepci právního státu, ve které se přirozenoprávní a právně pozitivistická hlediska navzájem nevylučují, nýbrž jsou komplementární.

4. Charakteristika faktorů, které mohou ovlivnit další vývoj, by byla velmi neúplná, kdybychom se nezminili o těch, které jsou nepříznivé z hlediska výstavby právního státu. Jde o tendence uplatňující se spíše ve ve-

řejném mínění než v mínění politiků ovlivňujícím tvorbu práva. Po čtyřiceti letech degradace politické a právní kultury žije idea demokracie v lidovém vědomí z valné části v podobě příliš zjednodušené. Příliš často se spojuje jednostranně s pouhou představou prosazení vůle většiny a podřízení menšiny této vůli. Marxisticko-leninská doktrina, která jako celek ztrácí i zbytky bývalého vlivu, měla v otázkách demokracie určité rysy společné s jedním ze směrů přirozenoprávního myšlení, a to s Rousseauovou teorií suverenity lidu a formování obecné vůle. Odtud pocházejí existující pozůstatky ideologie bývalého, totalitního režimu, v přestavbové podobě, ovlivněné vývojem v SSSR posledních let, včetně tendencí, větší iluzivních, k přímé demokracii.⁴⁾ Principy dělby moci a soudní kontroly jako součást soustavy záruk lidských práv, ochrany práv jednotlivce a menšin a rovnoprávnosti občanů, bez nichž není právního státu, nejsou vlastní tomuto směru myšlení.

5. Konkrétní ústavní řešení budou zřejmě ovlivňována dvěma tendencemi, založenými na kulturně politických tradicích.

Jde z jedné strany o ústavně politické a právní instituce první Československé republiky, což odpovídá rostoucímu ožívání její tradice jak v právnických kruzích, tak i ve veřejnosti. V témž smyslu lze zčásti mluvit o tradicích společných střední Evropě. Týká se to některých institucí, jež mají původ v Rakousku a jež ČSR recipovala v r. 1918.

Z druhé strany však zároveň ožívá i tradice naší země směřující k ovládnutí, popřípadě imitování koncepcí, které se institucionalizovaly a osvědčily ve vyspělých demokratických státech.

Střední Evropa je součástí kontinentální Evropy, pokud jde o typ právní kultury. I po této stránce však půjde o návrat do Evropy, která se za uplynulých čtyřicet let značně změnila. Za období naší vynucené poměrně izolovanosti od vývoje západoevropské právní kultury došlo k významnému vzájemnému sblížení kontinentálně evropského a anglosaského typu tvorby a aplikace práva. Zapojení do tohoto procesu potrvá jistě určitou dobu, tradiční pozitivistický způsob myšlení bude nutně ovlivňovat výběr a konstrukci právních záruk ústavnosti a zákonnosti, ale zvláště na úrovni ústavy a její aplikace se musí již uplatnit nová západoevropská zkušenost.

⁴⁾ K přetrvávajícím pozůstatkům iluzí vyvolávaných totalitním režimem ČSSR v letech slibované a zdánlivé přestavby patří požadavek uzákonit v ústavě všelidové diskuse, ačkoli není myslitelný žádný takový způsob jejich regulace, který by zajistil, aby se touto formou dalo autenticky změřit veřejné mínění. Také inklinace části veřejného mínění k tzv. většinovému volebnímu systému byly zřejmě zčásti ovlivněny spíše představami o vylepšení dosavadního systému jednomandátových obvodů, než úvahou o jeho výhodách při skutečně pluralitní demokracii.

K ZÁKLADNÍM PROBLÉMŮM VEŘEJNOPRÁVNÍHO ŘEŠENÍ

I. Vycházejíce z uvedených ideových a kulturních orientací a souvislostí soustředujeme se na zajištění *lidských, tj. občanských a politických práv*,⁵⁾ jež je základní funkcí právního státu a zároveň bází *pluralitní demokracie*.

1. Zvláště v této souvislosti se zřejmě uplatní — na základě shora zmíněné filosofie přirozeného práva — koncepce „*minimálního státu*“ (či minimalizovaného). Jako ilegitimní se v této koncepci odmítají jakékoli nároky státu, které by pocházely z jakékoli kolektivistické ideologie, a přehájovaly tak účely, sledované jedinci. Jde tedy o pojetí liberálního státu, jehož pravomoci jsou na něj přeneseny jedinci, aby sloužil cílům, jichž lze spíše dosahovat kolektivně, pomocí státu, než soukromou aktivitou. Pravidla a instituce takového státu jsou legitimní, pokud jsou identifikovatelné jako výraz vůlí konkrétních jedinců.⁶⁾

2. V otázce *způsobu ústavněprávní regulace* občanských a politických práv v současnosti není hlavním problémem rozsah jejich ústavního katalogu. Jde především o jistotu těchto práv, a to zvláště záruky a ochranu proti zneužívání pravomoci orgány státu.

Teorie právního státu nabízí jako záruku takovou organizaci státu, ve které je nezávislá *soudní moc* povolána poskytovat všestrannou ochranu těmto základním právům, také v případě jejich porušování státními orgány. Z důvodů výše naznačených předpokládáme, že první garancí má být instituce *ústavního soudu*, jehož posláním je v první řadě zkoumat, jestli zákony nezúžují či neanulují lidská práva v rozporu s ústavou. Federální ústavní soud a ústavní soudy republik České a Slovenské mají být jednou ze základních záruk.

Zásadní předběžnou podmínkou fungování této záruky je však určení *mezi* základních práv v ústavě. Při tom je nutno vzít v úvahu stupně řešení v dosavadním dějinném vývoji. Problém má dva hlavní aspekty.

2.1 Prvním aspektem je ryze individualistické určení těchto *mezi* — například způsobem užitým již ve francouzské Deklaraci práv člověka a občana (z 26. srpna 1789), která založila veřejnoprávní tradici úpravy

⁵⁾ Přidržíme se terminologie mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Právě tato práva jsou upravena evropskou konvencí jakožto lidská práva a základní svobody (viz dále sub 3.2).

⁶⁾ Pojetí a postuláty „*minimálního státu*“ viz u V. Bělohradského (následovníka filosofie J. Patočky) v knize *Krise eschatologie neosobnosti*, Londýn 1982, str. 60—62.

základních práv na evropském kontinentě: „Svoboda spočívá v možnosti konat vše, co neškodí jinému: výkon přirozených práv každého člověka má tedy jen ty meze, které zajišťují jiným členům společnosti užívání týchž práv. Tyto meze mohou být určeny jen zákonem“ (čl. IV).

Omezení práv jedince právy jiných jedinců ostatně nutně logicky vyplývá ze samého prohlášení těchto práv — i bez výslovného ustanovení v ústavě.

Po této stránce meze práv vyvstávají vcelku bezproblémově, jejich záruky jsou dobře aplikovatelné. Ústavní soud může bez velkých obtíží hodnotit, jestli zákony nerestringují základní práva v rozporu s ústavní zásadou rovnoprávnosti občanů.

2.2 Obtížnost problému spočívá v tom, že ústavy vesměs připouštějí omezení základních práv také na ochranu těch či oněch jiných než individuálních zájmů. Ani při zmíněném pojetí „minimálního státu“ nelze dost dobře cíle jedinců, jež mají být dosahovány pomocí státu, formulovat jinak, než jako hodnoty supraindividuální, resp. zájmy společnosti. Těž již citovaná slavná deklarace francouzská z r. 1789 dovoluje, aby zákon zakazoval „jednání škodlivá společnosti“ (čl. V). Zde začíná možná labilita a nejistota mezi základních práv.

Lze rozlišit určité typy stanovení mezi základních práv v ústavách jakožto vývojové stupně řešení problému:

2.1.1 První typ je vlastní demokratickým ústavám přijímaným na evropském kontinentě až do druhé světové války; zahrnuje též československé ústavy z r. 1920 a z r. 1948. Vyznačuje se tím, že u některých základních práv ústava sama vlastně meze neurčuje, ale stanoví jen, že tyto meze (nebo způsob výkonu práv, nebo podmínky či podrobnosti) mají být určeny zákonem.

Tím, že se určení mezi přenáší na obyčejné zákony, oslabuje se jejich stabilita, a tedy i jistota.

Taková ústavní úprava byla označována za „akademické principy“ či „monology zákonodárce, které nemají v praxi význam norem závazných pro soudy a úřady správní“.⁷⁾

Citovaná charakteristika vychází z úvahy, která je společná všem pojetím právního státu ve XX. století. Státní orgán může, popř. má ve vztahu k občanu, opíraje se o státní donucení, činit jen to, k čemu je výslovně zmocněn zákonem. Ve vztahu k ústavnímu katalogu práv občanů tedy samozřejmě neplatí argumentum a contrario, jako by mimo uvedená základní práva byly dovoleny státní intervence do chování občanů, opírající se o donucení. Občan má svobodu jednání vyjma chování výslovně zakázaná

⁷⁾ Srov. J. P r a ž á k, Rakouské právo ústavní, díl III, str. 51 a F. W e y r, Československé právo ústavní, 1937, str. 68.

právními normami. Jestliže však ústava určení mezi základních práv, tj. zakázaných chování, deleguje obyčejnému zákonu, odpírá tím vlastně ústavní ochranu svobodě občana, takže se ústavní proklamace základních práv stává zbytečnou.

Uvedená úvaha ovšem není zcela přesná. Ústava předpokládá, že zákon určí právě jen meze těchto práv. Nedovoluje jejich úplné anulování, a v této míře snad poskytuje svobodě občana přece jen jistou minimální ochranu.

2.1.2 Druhým typem je způsob použitý v platné Ústavě ČSFR z r. 1960, která byla zvláště po této stránce ovlivněna Ústavou SSSR z r. 1936. Politická práva, a to svoboda projevu, resp. svoboda slova a tisku, svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací se zaručují „v souladu se zájmy pracujícího lidu“ (čl. 28 odst. 1). Kromě toho ústava obecně stanoví, že práva, svobody a povinnosti občanů slouží „svobodnému, všestrannému rozvoji a uplatnění osobnosti občanů a zároveň upevnění a rozvoji socialistické společnosti“ (čl. 19 odst. 1).

Ústava tedy pomocí vágních pojmů označuje meze základních práv. Kontrola ústavnosti se ovšem nerealizovala. Jedním z výsledků reformního hnutí v r. 1968 bylo uzákonění ústavního soudnictví, ale platná ustanovení hlavy šesté ústavního zákona o čs. federaci až doposud nebyla provedena. Za totalitního uspořádání moci, při vedoucí úloze komunistické strany, se praxe výkladu toho, co je „v souladu se zájmy pracujícího lidu“ a co slouží „upevnění a rozvoji socialistické společnosti“ vymykala jakýmkoli odborně právním postupům výkladu a aplikace.

Nadto ústava neobsahuje ustanovení, jež by konkretizaci svěřovala výhradně zákonu. V legislativní praxi se pokládalo za regulérní, když zákon redelegoval určení mezi základních práv na prováděcí správní předpis.⁸⁾ Ochrana práv tedy nebyla zajištěna ani zákonem, aktem zastupitelského sboru. Vzhledem k tomu byl i po formální stránce ponížen význam, stabilita a jistota základních práv oproti shora uvedenému tradičnímu typu ústavní úpravy. Úprava zákonem zvláště některých politických svobod spočívala v abstraktních formulacích obdobných ustanovením ústavy. Avšak i určité ministerské prováděcí předpisy setrvaly na týchž vágních výrazech, jež znamenaly (při absenci správního soudnictví) velmi široké uvážení správního orgánu, které prakticky umožňovalo úplně anulovat základní právo při aplikaci.⁹⁾

⁸⁾ Například ohlašovací a povolovací režim, pokud jde o shromažďování, nebyl vlastně upraven zákonem (č. 68/1951 Sb.), ale vyhláškou ministerstva vnitra (č. 320/1951 Sb.).

⁹⁾ Například § 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 63/1965 Sb. umožňoval odeprít vydání cestovního dokladu nebo jeho odejmutí či omezení jeho platnosti, jestliže cesta není „v souladu se zájmy státu“ a § 3 odst. 1 prováděcí vyhlášky ministerstev vnitra a zahraničních věcí č. 64/1965 Sb. umožňoval stejně enormní široké uvážení.

2.1.3 V některých demokratických ústavách, přijatých na evropském kontinentě po druhé světové válce (nejprve v italské ústavě z r. 1946) se objevuje nový typ ústavní úpravy základních práv, odstraňující nedostatky tradičního typu ústavněprávní úpravy. Ústava sice připouští určení mezí těchto práv zákonem, ale zároveň stanoví, v jakém smyslu či z jakých důvodů má zákon omezení stanovit. Ústava takto zaručuje větší stabilitu a jistotu těchto práv, zvláště protože tím také usnadňuje soudní kontrolu ústavnosti zákonů.

Rozvinutí tohoto typu ústavní úpravy by vlastně směřovalo k tomu, aby zákon ve sféře občanských a politických práv byl nikoli normativním aktem originárním, nýbrž odvozeným od ústavy, tj. vydávaným na základě, v mezích a k provedení ustanovení ústavy. Taková ústavní úprava však není dost dobře uskutečnitelná u všech těchto práv. U některých z nich by byla nutně velice náročná, podrobná a složitá.

3. Současná západoevropská koncepce nepojímá — na rozdíl od právního, etatistického pozitivismu — základní lidská práva jako oktrojovaná státem. V souladu s přirozenoprávním pojetím deklaruje jejich *nezadatelnost a universální charakter*. Jejich podstatná kvalita a platnost proto nemá záviset na státních hranicích. Vyplývá z toho možnost a potřeba jejich *mezinárodní záštity*.

3.1 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech má zajistit standardní, ve všech zemích dosažitelnou úpravu, tedy nikoli optimálně demokratickou úpravu. Vyžaduje limitovat tato práva pouze zákonem, a to zpravidla, je-li to nutné „v zájmu národní bezpečnosti“, popřípadě též „veřejné bezpečnosti“ nebo „veřejného pořádku“ či „pro ochranu zdraví nebo veřejné mravnosti“ a „práv a svobod jiného“ (srov. zejména čl. 12 odst. 3 k svobodě pobytu, čl. 19 odst. 3 písm. b) k svobodě projevu, čl. 21 o svobodě shromažďovací a čl. 22 odst. 2 k svobodě sdružovací).

Tato formulace mezí práv je jistě preciznější než výše citovaná dikce platné Ústavy ČSFR z r. 1960, ale je přece jen do té míry vágní, že umožňuje velmi široké uvážení při úpravě zákonem.

3.2 Lze předpokládat, že se ČSFR stane během 1—2 let členem Rady Evropy a spolu s přijetím nové ústavy signatářem evropské konvence ochrany lidských práv a základních svobod.

Postupy garantované touto evropskou konvencí znamenají převrat ve způsobech zajištění lidských práv.

Meze základních práv jsou v evropské konvenci formulovány obdobným způsobem jako v mezinárodním paktu občanských a politických práv. Jsou však kasuisticky konkretizovány judikáty Evropského soudu lidských práv.

Článek 25 konvence totiž umožňuje, aby za stanovených podmínek kte-

rakoli fyzická osoba, nevládní organizace nebo skupina jednotlivců, která se považuje za oběť porušení práv, uznaných konvencí, signatářským státem, obrátila se stížností na Evropskou komisi lidských práv a aby při splnění určených procedurálních předpokladů posléze ve věci samé rozhodl Evropský soud.

Podepsání a ratifikace evropské konvence tedy vnese nový fenomén do veřejnoprávní kultury v ČSFR, pokud jde o způsob precizace mezi základních práv — jejich preceizací pomocí soudních precedentů. Nevyžaduje přetížit ústavu příliš podrobným určením mezi těchto práv. Systém, zakotvený v evropské konvenci, je projevem a dokladem vzájemného sblížení kontinentálně evropského a anglosaského typu právní kultury a je optimálním způsobem řešení problému.

Úprava ústavního soudnictví, obsažená v platném ústavním zákoně o čs. federaci, vcelku vyhovuje potřebám a požadavkům právního státu, avšak s výjimkou § 93 odst. 2, podle něhož Ústavní soud ČSFR může zahájit řízení na základě vlastního rozhodnutí. V tomto případě by ústavní soud plnil funkci jak žalobce, tak i soudce. Tato úprava není přiměřená soudnímu, nýbrž správnímu řízení. Na salzbursko-kolodějském semináři k přípravě nové ústavy ČSFR v dubnu 1990 proto převládl názor, že uvedené ustanovení nutno zrušit. Bylo by tedy potřebné připravit a přijmout nejprve odpovídající novelu ústavního zákona o čs. federaci.

Ústavní soudnictví je jen jedním z komponentů právního státu. Při přípravě ústavního zákona v r. 1968 se mj. předpokládalo, že následnou novelou ústavy z r. 1960 (její hlavy osmé) bude uzákoněno soudní přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí (na základě generální klauzule). K tomu však nedošlo.

Jestliže by byl ústavní soud zřízen bez současného zavedení správního soudnictví v širokém rozsahu, byl by pravděpodobně dosti rychle zahlcen poměrně velmi rozsáhlou agendou na základě podnětů občanů vzhledem k ustanovení čl. 92, podle něhož Ústavní soud ČSFR rozhoduje o ochraně ústavou zaručených práv a svobod, jsou-li porušeny rozhodnutím nebo jinými zásahy federálních orgánů, neposkytuje-li zákon jinou soudní ochranu.

Přitom již tzv. abstraktní kontrola ústavnosti a zákonnosti podle čl. 87 a čl. 90 ústavního zákona o čs. federaci může být v současné etapě rozsáhlých reforem velmi náročná. Počet soudců Ústavního soudu ČSFR, předvídaný ustanovením článku 94 odst. 1 cit. ústavního zákona (pouhých 8 soudců) proto asi není postačující.

Vzhledem k předpokladu, že se ČSFR stane členem Rady Evropy a signatářem evropské konvence lidských práv, je nutno v ústavě formulovat vztah k mezinárodní úpravě lidských práv, zajistit, aby Ústavní soud ČSFR aplikoval i ustanovení této konvence a řídil se při tom interpretací,

obsaženou v judikátech Evropského soudu lidských práv jakožto preceden-tech. Z variant úpravy, které připadají v úvahu, se jeví jako nejprůměrnější vyjádřit v ústavě, že práva a svobody, zakotvené v mezinárodních úmluvách, jejichž je ČSFR signatářem, mají na území ČSFR stejnou zá-vaznost jako ústavní zákony ČSFR.

Důvodem je, že kontrola ústavnosti — včetně kontroly souladu s mezi-národní úpravou lidských práv — má být vyhrazena pouze ústavnímu soudu. Je lépe (i podle mínění západoevropských autorů), aby nejprve ná-rodni soud aplikoval ustanovení evropské konvence, než aby stížnosti pro jejich porušení mohly být podávány jen přímo Evropské komisi lidských práv.

Systém, implikovaný evropskou konvencí, znamená podstatné zvýšení úlohy justice. V rámci určeném formulací mezi základních práv v meziná-rodni smlouvě či v ústavě soud při rozhodování individuálních případů vytváří precedenty a opírá se při tom i o přirozenoprávní uvažování.

Otázku, má-li se i nadále počítat s tzv. konkrétní kontrolou ústavnosti, je třeba zodpovědět kladně. Režim, předvídaný citovaným článkem 92, je však nutno revidovat. Připadá v úvahu připustit za určitých podmínek stížnosti k ústavnímu soudu, dovolávající se ústavních práv, jako mimo-řádný opravný prostředek proti rozhodnutím obecných, resp. správních soudů (jakož i proti rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů státní sprá-vy, pokud by nepodléhaly soudnímu přezkoumání).

II. Se zřetelem na programy rozhodujících politických stran a hnutí ČSFR zřejmě bude i státem sociálním, resp. *sociálně právním*. To neznamená, že platná úprava sociálních práv má zůstat beze změny. Za jádro (minimální standard) pojmu sociální stát považujeme následující teze:

Sociální stát má zaručit každému občanu životní minimum. Toto mini-mum je zajištěno veřejnoprávním režimem sociální péče v zásadě bez zá-vislosti na výsledcích práce; musí být tedy zajištěno i občanu, který nemá možnost opatřit si životní prostředky vlastní prací.

Životní minimum je pojem relativní v historickém smyslu (je jiné v roz-vinuté zemi a jiné v zemi rozvojové); je určeno objektivně — ve vztahu k životní úrovni obyvatel.

Sociální práva mají ještě další funkci; mají zajistit vzdělání, zdravotní péči a další podmínky potřebné k uplatnění a rozvoji schopností člověka.

Protože se sociální práva vztahují bezprostředně k hmotným životním podmínkám, vyznačují se určitými odlišnostmi od tradičních základních práv, jež mají povahu absolutních subjektivních práv veřejnoprávního charakteru. Povinnosti státu, vyplývající z ústavních práv občanských a politických, spočívají teprve v ochraně těchto práv při jejich porušení;

jinak mají orgány státu stejnou povinnost jako ostatní subjekty, tj. non facere — nerušit. Naproti tomu sociálním právům má odpovídat povinnost státního orgánu, založená již jejich vznikem, něco určitého dát nebo konat (dare, facere). Jsou to relativní subjektivní práva veřejnoprávní povahy.¹⁰⁾

Ústavní sociální práva (mezi něž zde řadíme i tzv. práva hospodářská a kulturní) by měla být zajištěna v zásadě stejnými právními zárukami jako práva občanská a politická. Předpokladem toho však je vyloučit z ústavy ustanovení, jež nemají skutečnou normativní povahu a podobají se spíše politickým proklamacím programového charakteru, takže se vzpírají soudní kontrole ústavnosti a zákonnosti.¹¹⁾

III. Otázky formování právního, popř. sociálně právního státu se nevyčerpávají problematikou zajištění občanských a politických, popř. sociálních práv. Ze zkušenosti se státně socialistickým hospodářským zřízením je nutno vyvodit, že zajištění politického pluralismu vyžaduje odstranit jednotu moci a vlastnictví, koncepci státního vlastnictví, příznačnou pro toto zřízení, zavést ekonomický pluralismus.

Dalším předpokladem je demokratický systém voleb do zastupitelských orgánů. Ačkoli je obvyklé spokojit se v ústavě se stanovením všeobecnosti, rovnosti, přímosti volebního práva a tajnosti hlasování, zkušenost z totalitarismu svědčí pro potřebu výslovně vyjádřit v ústavě pluralistické principy způsobu voleb.

Další podmínky zformování právního státu (jako je problematika místní samosprávy) a specifické souvislosti (federativní uspořádání) překračují účel a rámec této stati.

Jiří Boguszak

ZUR PROBLEMATIK DER SCHAFFUNG
EINES RECHTSSTAATES ČSFR

Zusammenfassung

Die Forderung nach der Schaffung eines Rechtsstaates in der Tschechoslowakei in allgemeiner Form (das Primat des Rechts über den Staat, die Bindung

¹⁰⁾ K této problematice viz blíže J. Boguszak, K pojetí sociálních práv, in: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Pavla Levity, Universita Karlova, Praha, 1967.

¹¹⁾ To se týká zvláště některých tzv. kulturních práv. Jestliže by ústava např. uvedla romskou národnost mezi ty, jejichž příslušníci mají právo na vzdělání ve vlastním jazyku, je obtížné si představit, jak by soud mohl donutit orgány státní správy k zřízení odpovídajících škol. Jde totiž o úkol okamžitě nesplnitelný. Příprava potřebného počtu učitelů ovládajících romskou gramatiku by si vyžádala dlouhou dobu.

des Staates durch das Recht) ist heute nicht mehr strittig. Jedoch für die Vorbereitung einer neuen Verfassung der ČSFR müssen einige Aspekte und Fragen geklärt und gelöst werden.

Der Autor geht zuerst auf das ideale und kulturelle Milieu ein, in dem sich die Vorbereitung der Verfassung abspielt: im Bereich der Philosophie Durchsetzen des natürlichen Rechts (J. Patočka, V. Havel, Renaissance des Gedankenguts T. G. Masaryks), dessen Disjunktion mit dem Rechtsdenken, das eher von dem Rechtspositivismus beherrscht wird, bzw. von der normativen Theorie (mährische Variante der „reinen Rechtslehre“); die Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung und Nutzung beider Strömungen; Reste des vereinfachten Demokratieverständnisses als die Herrschaft der Mehrheit und Unterordnung der Minderheit dem Willen der Mehrheit; verfassungspolitische und rechtliche Traditionen der Vorkriegstschechoslowakei einschließlich einiger österreichischer Institutionen, die von der ersten Tschechoslowakischen Republik übernommen wurden; gleichzeitig aber die Tendenz zur Beherrschung bzw. Imitation der Konzeptionen, die sich in den entwickelten Staaten nach dem zweiten Weltkrieg institutionalisierten und bewährten.

Weiter wendet sich der Autor der Problematik der Sicherstellung der Menschenrechte (Bürger- und politischen Rechte) als wichtigster Funktion des Rechtsstaates und der Basis der pluralistischen Demokratie zu. In diesem Zusammenhang betrachtet er mit bestimmten Ausnahmen die neoliberalistische Konzeption des „minimalen Staates“ (V. Bělohradský) als annehmbar.

Bei der Frage nach der Art und Weise der verfassungsrechtlichen Regelung handelt es sich vor allem um die Sicherheit dieser Rechte, insbesondere um deren Schutz vor Mißbrauch der Rechtsbefugnisse durch die Staatsorgane und damit um die Garantie der Anwendbarkeit einer unabhängigen Gerichtsbarkeit, vor allem eines Verfassungsgerichts. Voraussetzung ist jedoch die Bestimmung der Grenzen der Grundrechte in der Verfassung.

Selbst bei der Anwendung des Begriffes des „minimalen Staates“ können die Ziele des Einzelnen, die mit Hilfe des Staates gewährleistet werden sollen, nicht anders formuliert werden als supraindividuelle Werte bzw. Interessen der Gesellschaft. Man kann bestimmte Typen der Lösung dieser Frage als Entwicklungsstufen der Problemlösung unterscheiden:

Der erste Typ (der u. a. für die tschechoslowakische Verfassung von 1920 charakteristisch war) zeichnet sich dadurch aus, daß die Verfassung für einige Grundrechte diese Grenzen selbst nicht festlegt, sondern deren Bestimmung dem Gesetz überträgt. Damit verwehrt sie aber der Freiheit des Bürgers den Verfassungsschutz. Diese Regelung wurde in der tschechoslowakischen Literatur mehr oder weniger zurecht als bloße akademische Prinzipien oder Monologe des Gesetzgebers bezeichnet. Für die Praxis der Gerichte und Verwaltungsämter kam nur den gewöhnlichen Gesetzen, die verbotene Verhaltensarten festschrieben, Bedeutung zu.

Zweiter Typ ist die Verfassung aus dem Jahre 1960. Sie garantiert die politischen Freiheiten „in Übereinstimmung mit den Interessen des werktätigen Volkes“ und legt fest, daß die Grundrechte auch der „Entwicklung und Festigung der sozialistischen Gesellschaft“ dienen sollen. Das Verfassungsgerichtswesen, angekündigt im Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation von 1968, aber auch das Verwaltungsgerichtswesen wurden nicht ins Leben gerufen. Unter der totalitären Machtausübung widersprach die Praxis der Interpretation und Applikation jeglicher korrekten Rechtsanwendung. Die Verfassung enthält übrigens keine Festlegung, die eine Konkretisierung ausgesprochen dem Gesetz anvertrauen würde. Im Falle einiger Freiheiten erlaubte die Festlegung durch das Gesetz eventuell auch durch minis-

terielle Durchführungsbestimmungen durch ähnlich abstrakte Begriffe eine breite Rechtsauslegung, die praktisch der Willkür gleichkam.

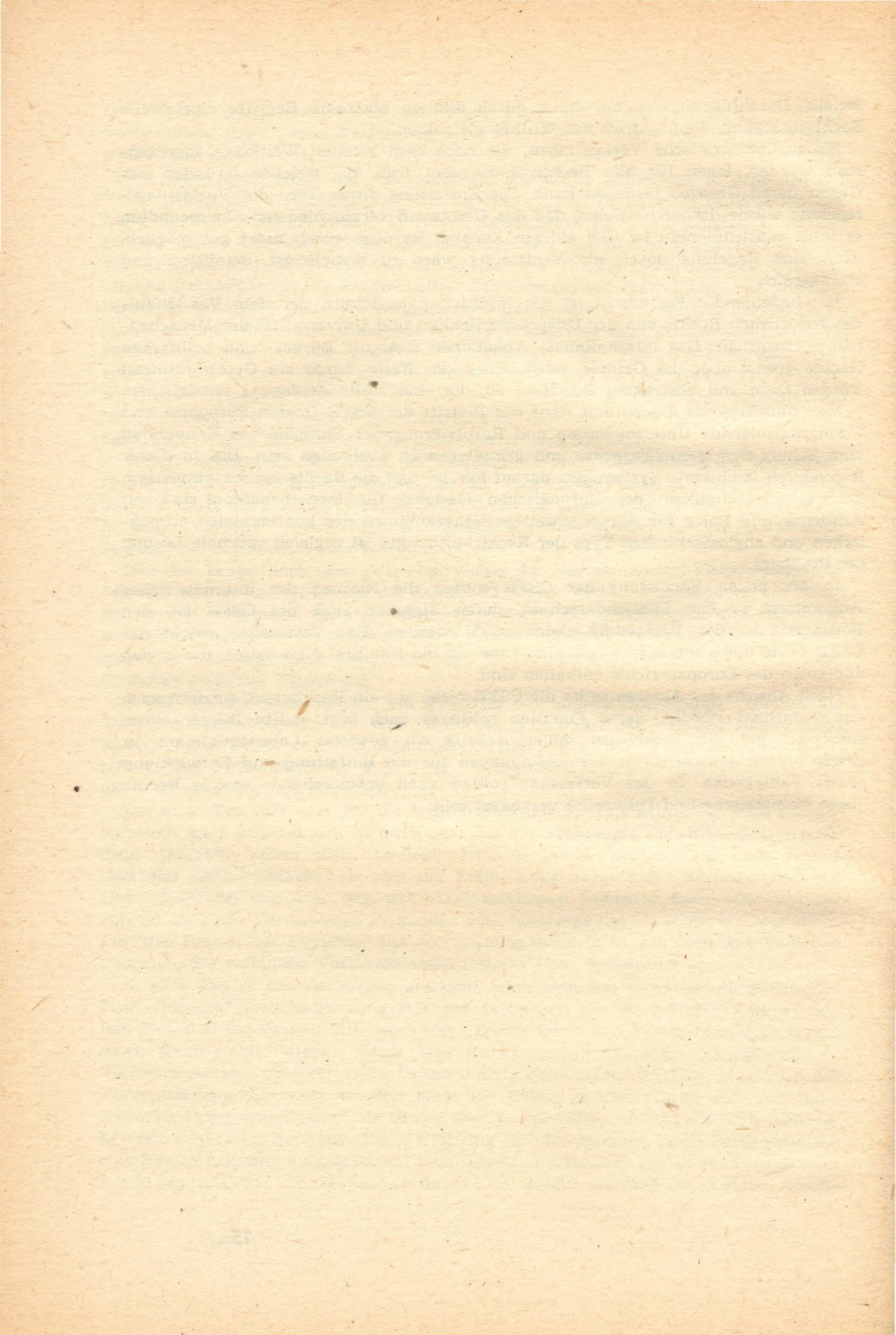
Einige demokratische Verfassungen, die nach dem zweiten Weltkrieg angenommen wurden, legen für alle Rechte konsequent fest, aus welchen Gründen das Gesetz deren Grenzen festlegen kann. Die Entfaltung dieses Typs der Verfassungsregelung würde darauf hinzielen, daß das Gesetz ein verabschiedeter Akt secundum et intra constitutionem ist. Bei einigen Rechten ist dies jedoch nicht gut möglich, denn eine Regelung durch die Verfassung wäre zu kompliziert, detailliert und umfangreich.

Ein bedeutender Fortschritt ist der internationale Schutz, der dem Verständnis des natürlichen Rechts von der Unveräußerlichkeit und Universalität der Menschenrechte entspricht. Das internationale Abkommen über die Bürger- und politischen Rechte grenzt aber die Gründe, nach denen das Recht durch ein Gesetz limitiert werden kann, mit abstrakten Begriffen ab, die eine breite Auslegung ermöglichen.

Von umwälzender Bedeutung wird der Beitritt der ČSFR in den Europarat und die darauffolgende Unterzeichnung und Ratifizierung der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten sein. Das in dieser Konvention verankerte System, das darauf beruht, daß die Rechtsgrenzen kasuistisch konkretisierte Judikate des Europäischen Gerichts für Menschenrechte sind, ist Ausdruck und Beleg für das gegenseitige Näherkommen des kontinentalen europäischen und anglosächsischen Typs der Rechtskultur und ist zugleich optimale Lösung des Problems.

In der neuen Verfassung der ČSFR sollten die Normen der internationalen Abkommen zu den Menschenrechten, deren Signatar auch die ČSFR ist, den Bestimmungen der Verfassung gleichgestellt werden. Das Verfassungsgericht der ČSFR sollte diese applizieren und sich dabei an die Interpretation halten, die in den Judikaten des Europagerichts enthalten sind.

Nach Ansicht des Autoren sollte die ČSFR nicht nur ein Rechtsstaat, sondern auch ein Sozialstaat werden. Seine Funktion sollte es auch sein, jedem Bürger (ohne Rücksicht auf die Ergebnisse seiner Arbeit) ein gewisses Lebensminimum zu gewährleisten, einschließlich der Bedingungen für die Entfaltung und Entwicklung seiner Fähigkeiten. In der Verfassung sollten auch entsprechende soziale Rechte (bzw. ökonomische und kulturelle) verankert sein.



JURAJ VYSOKAJ

PRÁVNÍ REGULACE PÉČE
O ZEMĚDĚLSKÝ PŮDNÍ FOND

ÚVOD

Půda je jedním ze základních přírodních zdrojů. Podmiňuje život lidské společnosti. Mimořádný význam má zemědělská půda jako významná součást přírody a krajiny, jako jedna z hlavních složek životního prostředí a nenahraditelný výrobní prostředek v zemědělství, při výrobě potravin a surovin pro zpracovatelský průmysl.

Optimální, cílevědomé, plánovitě využívání fondu zemědělské půdy, udržování a zvyšování jeho úrodnosti a jeho ochrana patří k důležitým úkolům společnosti, státu a práva. Ochrana zemědělské půdy je trvalým naléhavým celospolečenským zájmem. ČSFR patří k zemím s poměrně hustým osídlením, značnou členitostí terénu, mohutným průmyslem, hustou sítí komunikací, vyspělou bytovou zástavbou. Zároveň však náleží k zemím s poměrně malou výměrou zemědělské i orné půdy, která připadá v průměru na jednoho obyvatele.

Naše moderní velkovýrobní zemědělství výrazným způsobem ovlivňuje životní a přírodní prostředí. Uspořádání zemědělského půdního fondu, organizaci zemědělské výroby — rostlinné i živočišné — na tomto půdním fondu, používání moderní techniky, technologie, chemizace apod., to vše velmi zasahuje krajinu, přírodní prostředí, soustavu flóry a fauny, kvalitu vody a další složky životního prostředí. Zasahuje pozitivně i negativně. Naléhavým zájmem společnosti je zajistit souladné zabezpečování rostoucích potřeb společnosti — ovšem včetně požadavků na výrobu potravin — s udržováním a tvorbou zdravého životního prostředí a udržováním bohatosti přírodních zdrojů.

Rozvoj společnosti klade neustále požadavky na zábor půdy pro účely mnohostranné výstavby. Nemalá část této výstavby se uskutečňuje právě odnímáním zemědělské půdy zemědělské výrobě. Rozvoj zemědělské výroby je v ČSFR celospolečenským zájmem. Takovým je však i rozvoj ostatních odvětví národního hospodářství, který se pro nedostatek jiných

možností nutně uskutečňuje především na odnímané zemědělské půdě. Při řešení uvedených rozporných zájmů sehrávají významnou nezastupitelnou aktivní úlohu stát a právo. Právní úprava může však uvedenou tendenci vývoje — tj. permanentní požadavky na přerozdělování půdního fondu země — jen usměrnit, nemůže ji zastavit, nemůže zastavit vývoj společnosti. Úkolem právní úpravy je sladit uvedené zájmy, nacházet a zabezpečovat taková řešení, která jsou v podmínkách ČSFR optimální.

Problematicke půdního fondu ČSFR, především pak problematice zemědělského půdního fondu, jeho racionálního využívání a ochraně je v naší odborné literatuře věnována nemalá pozornost. Byly napsány rozsáhlé komplexní práce, monografie, studie, statě a články. Platí to i pro oblast působení práva.¹⁾ Byla vcelku komplexně rozebrána a zhodnocena právní problematika. V předkládané krátké studii nepůjde o hlubší rozbor právní problematiky využívání a ochrany zemědělského půdního fondu v její celé šíři. Takový úkol plní řada jiných prací a rozborů. Nebylo by možné ani jen opakovat v celé šíři to, co jiné rozborů již obsahují.

Základním cílem této studie je postihnout hlavní vývojové tendence právní úpravy péče o zemědělskou půdu, resp. o zemědělský půdní fond, postihnout základní otázky úpravy využívání a především ochrany zemědělského půdního fondu z pohledu postupně získávaných zkušeností z hlediska efektivnosti právní úpravy, v níž se odráží odhodlání společnosti a státu chránit tento výrazný společenský zájem. Převládne přitom aspekt dobí, které předcházelo u nás první komplexní úpravě ochrany zemědělské ochrany výměry zemědělské půdy.

¹⁾ Viz zejména práce: Fábry, V., Základní otázky československého pozemkového práva, Academia Praha 1967, s. 525, Jůva, K., Klečka, A., Zachar, D., Půdní fond ČSSR (Ochrana, využití a zvelebení), Academia Praha, Veda Bratislava 1975, s. 477, Kordík, Z., Problematika právní ochrany půdy, in: Aktuálne problémy socialistického práva, Acta iuridica Cassoviensia 1977/1, s. 55—68, Pekárek, M., Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR, Universita J. E. Purkyně v Brně 1983, s. 140, Rapant, R., Štefanovič, M., Právna ochrana poľnohospodárskeho pôdneho fondu, Priroda Bratislava 1984, s. 167, Kokavec, D., Právne vzťahy k poľnohospodárskej pôde a jej ochrana, Veda Bratislava 1985, s. 190, Koučel, J., Jak dál v ochraně zemědělského půdního fondu, Hospodářský zpravodaj 1986/12, Půdní úrodnost, chemizace rostlinné výroby, právní ochrana biosféry, Sborník ČSAZ č. 105, Praha 1986, Růžek, L., Půdní biotechnologie zemědělské praxi a rekultivaci devastovaných území, Věstník ČSAZ roč. XXXIV, 1987/12, s. 737—740, Hraško, J., Linkeš, V., Organizácia usporiadania a racionálneho využívania pôdneho fondu ČSSR, Věstník ČSAZ roč. XXXV, 1988/1, s. 4—9, Hraško, J., Problémy výskumu a riadenia komplexnej starostlivosti o pôdu, Věstník ČSAZ roč. XXXV, 1988/2, s. 84—92, Racionálne využívanie pôdneho fondu a zúrodňovanie poľnohospodárskych pôd, Sborník ČSAZ č. 122, Praha 1988, Borák, E., Zvyšovanie výkonnosti zemědělskopřůmyslového komplexu, Věstník ČSAZ roč. XXXVI, 1989/3, s. 134—149, Zvyšovat výkonnost zemědělskopřůmyslového komplexu, Sborník ČSAZ č. 126, Praha 1989, Drobník, J., Ochrana zemědělské a lesní půdy, in: Acta Iuridica 1989/1, s. 63—84, Kindlová, O., Výsledky kategorizace dočasně neobdělávané půdy a jejich využití, Hospodářský zpravodaj 1989/18, s. 21—22, učební pomůcky (učebnice, skripta) z pozemkového práva a práva životního prostředí na právnických fakultách ČSFR.

Protože v dosavadních pracích byla věnována minimální pozornost ob- ského půdního fondu z roku 1959, věnuje studie relativně zvýšenou pozor- nost i tomuto vývojovému období. Vytvářejí se v něm totiž postupně před- poklady pro pozdější komplexnější přístup k ochraně zemědělského půd- ního fondu v naší zemi.

V závěrech se pak zastavím u řady základních aktuálních otázek celko- vé efektivnosti naší právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu. Některé úvahy vyústí i do podoby podnětů de lege ferenda.

Ve studii používám pojmy „ochrana zemědělského půdního fondu“, „pé- če o zemědělský půdní fond“, „racionální využívání zemědělského půdní- ho fondu“, „optimální využívání zemědělského půdního fondu“ většinou ve stejném smyslu. Přednost dávám používání pojmu „péče o zemědělský půdní fond“. Domnívám se, že je nejkompexnějším. Právní úprava od roku 1959 jej nejvíce naplňuje.

1. Prolog

1.1. *Péče o zemědělskou půdu v podmínkách národní a demokratické re- voluce²⁾*

Zájem státu o využívání a ochranu zemědělské půdy můžeme časově umístit k samým začátkům státního a společenského vývoje u nás po dru- hé světové válce, v určitém smyslu můžeme určitá opatření zasadit do- konce do posledních týdnů druhé světové války. Zájem lidově demokra- tického státu o zabezpečování výroby na zemědělské půdě, o racionální využívání zemědělské půdy (lze-li vůbec už použít tohoto pojmu) a tím i o zajišťování její právní ochrany, vycházel z konkrétních historických podmínek země po skončení fašistického panství na jaře roku 1945 a byl spojen s naléhavými úkoly, před kterými stála nová lidově demokratická moc. Byly to zejména tyto skutečnosti, faktory a úkoly:

- válečnými událostmi rozrušené hospodářství včetně zemědělství;
- citelný nedostatek potravin a dalších výrobků pocházejících ze ze- mědělské výroby;

²⁾ Mám na mysli období let 1945—1948. S určitými pozitivními pokusy o právní regulaci péče o zemědělskou půdu a její racionální využívání se na území nynější ČSFR začalo již před rokem 1945, dokonce některá opatření byla učiněna již ve druhé polovině minulého století. K tomu viz Pekárek, M., Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR, Universita J. E. Purkyně v Brně 1983, s. 23 a Rapant, R. — Štefanovič, M., Právna ochrana poľnohospodárskeho pôdneho fondu, Príroda 1984, s. 57. Právní úprava byla zaměřena především k lepšímu využití zemědělské půdy pro soukromé hospodaření a k vytváření podmínek pro uplatňování technických vymožeností zejména za situace značné rozdrobenosti půdní držby v našich zemích.

— nezbytnost zabezpečit výrobu na opuštěné zemědělské půdě v pohraničních oblastech pro odsunu Němců;

— zabezpečení výroby na zemědělské půdě, která připadla pod pozemkovou reformu.

Vytyčovaná a prováděná opatření daného období byla podřízena základním cílům a úkolům národní a demokratické revoluce. Měla v hospodářství podložit novou státní moc a získat na stranu této moci pracující rolnictvo, vytvářet a dále upevňovat svazek dělnické třídy s rolnictvem, svazek města a venkova. Některá opatření tohoto období směřovala k vytváření výhodnějších podmínek pro efektivní využívání půdy vzhledem na značnou rozdrobenost její držby.³⁾

Heslem a úkolem dne a celého období národní a demokratické revoluce bylo zabezpečit obdělání (využití) veškeré zemědělské půdy, doslova každého kousku půdy. Aktuálnost tohoto úkolu v podmínkách Československa přetrvávala dodnes.

Úkoly k zajištění obdělání veškeré zemědělské půdy vyhlásil ještě na sklonku druhé světové války Košický vládní program.⁴⁾ Dokonce v některých případech naléhavě a velmi důraznou formou. Především pokud šlo o zabezpečení výroby na půdě konfiskované nepřátelům a zrádcům a na zemědělské půdě opuštěné. K plnění vytyčeného úkolu Košický vládní program nabádal bezprostředně, a to dokonce bez čekání a váhání, patrně bez čekání na další pokyny, právní předpisy apod.⁵⁾

K realizaci úkolů, které vytyčil Košický vládní program, vydalo tehdejší ministerstvo zemědělství pohotově již 10. května 1945 „Směrnice pro Národní výbory o nejnnutnějších opatřeních v zemědělství“.⁶⁾ Ve směrnici do konkrétních úkolů národních výborů promítlo záměry vládního programu při zajištění zemědělských prací, úrody a výživy.⁷⁾

³⁾ Uvádí se, že cca jeden a půl miliónu rolnických podniků u nás hospodařilo na cca 33 miliónech parcel.

⁴⁾ Program nové československé vlády Národní fronty Čechů a Slováků přijatý na prvé schůzi vlády dne 5. dubna 1945 v Košicích, vyd. Rovnost v Brně 1945.

⁵⁾ V kapitole XIII. Košického vládního programu uvedený naléhavý úkol byl formulován následovně:

„Vláda apeluje na náš zemědělský lid, na rolníky i zemědělské dělníky, na muže i ženy a mládež, aby se postarali o obdělání každé píde obdělátné půdy. Místní Národní výbory, zemědělská družstva, organizace rolníků a zemědělských dělníků nechtějí dbají toho, aby byla plně obdělána půda na statcích a hospodářstvích, vzatých pod národní správu a aby se při polních pracích dostalo organizované, bratrské pomoci hospodářstvím, jejichž majitelé jsou v armádě, u partyzánů, v týlu nepřítelů, anebo kteří padli za oběť nepřátelskému teroru. Vláda trvá na tom, že s obděláním půdy, určené k parcelaci, nesmí být nikterak vyčkáváno, za což činí odpovědný příslušné Národní výbory, které musí dbáti, aby v obvodu jejich působnosti byl závčas a dobře obdělán každý kousek půdy, bez ohledu na to, v jakém vlastnickém poměru se v daném okamžiku nachází.“

⁶⁾ Směrnice vydalo ministerstvo zemědělství tiskem.

⁷⁾ Pro ilustraci důrazu, se kterým ministerstvo zemědělství přistupovalo k uskutečňování dotčených úkolů Košického vládního programu, uvádím příslušné body

K zajištění výroby na zemědělské půdě směřovala i opatření k dosídlení pohraničí a dále rovněž i prováděná pozemková reforma ve třech jejích etapách.⁸⁾ I další významné zákony napomáhaly zajištění zemědělské výroby a směřovaly k zefektivnění využívání zemědělské půdy a ke zvýšení její kvality.⁹⁾

Důležité místo v kategorii uvedených záměrů a opatření měl zákon č. 55/1947 (ve znění dalších předpisů) o pomoci rolníkům při uskutečňování zemědělského výrobního plánu.¹⁰⁾ V zájmu zabezpečení zemědělské výroby pro potřeby země umožňoval i citelné zásahy do vlastnických práv k půdě. Vyhlásil úkol — možno říci, že stanovil povinnost — obdělávat veškerou zemědělskou půdu podle výrobního plánu a v této souvislosti umožnil zřizování tzv. „povinného pachtu“ v případě úmyslného nebo nedbalostního zanedbání této povinnosti. K trvalé přeměně orné půdy na půdu jinak obhospodařovanou požadoval souhlas státního orgánu.¹¹⁾ Zákon umožňoval státnímu orgánu učinit opatření k umožnění zemědělského využití i nezemědělské půdy (např. stavebních pozemků.¹²⁾

zmíněné směrnice:

„1. Vzhledem k mimořádným poměrům necht věnují Národní výbory, zemědělská družstva, organizace rolníků a zemědělských dělníků zvýšenou pozornost *zajištění letošní úrody*. Především necht podniknou všechno, aby si obstaraly potřebná *semena z místních zdrojů* a zajistily *oseť veškeré volné půdy*. *Osev a osázení necht jsou provedeny za každých okolností*. Není-li obvyklých semen, je třeba zasít jiné, *náhradní plodiny*, u kterých pokročilost ročního období není překážkou úrody ještě v tomto roce. Rovněž necht podniknou všechno pro *zajištění žni* v celém okruhu své působnosti.

2. Osev, žně a všechny práce se musí provést *vzájemnou pomocí* jednotlivých rolníků v obci a jednotlivých obcí mezi sebou v rámci okresu . . .

4. Když je to potřeba a je-li možné, mohou zřizovati okresní Národní výbory *strojní stanice* . . .

5. Národní výbory zjistí, kolik je *neobdělané a neoseté* půdy, a to ať je tato půda ve vlastnictví kohokoliv. Postarají se ihned o její obdělání a osetí dosazením národních správců.

6. Národní výbory mohou zajistit obdělání, osetí půdy a žně i *vzájemnou pomocí rolníků*, nebo vytvořením *pracovních táborů* z nepřátelských a ze zrádcovských živel, které budou pracovat pod dozorem.“

⁸⁾ V právní sféře to bylo zabezpečováno řadou dekretů prezidenta republiky, zákonů a jiných právních předpisů. Šlo zejména o:

— nariadenie Predsedníctva Slovenskej národnej rady z 27. 2. 1945 o konfiskovaní a urýchlenom rozdelení pôdohospodárskeho majetku Nemcov, Maďarov, ako aj zradcov a nepriateľov slovenského národa (č. 4/1945 Sbiery nariadení Slovenskej národnej rady), ktoré bolo nahrazeno nariadením Slovenskej národnej rady z 23. 8. 1945 rovnakého názvu (č. 104/1945 Sbiery nariadení Slovenskej národnej rady);

— dekret prezidenta republiky z 19. 5. 1945 č. 5/1945 Sb. o neplatnosti některých majetkověprávních jednání z doby nesvobody a o národní správě majetkových hodnot Němců, Maďarů, zrádců a kolaborantů a některých organizací a ústavů;

— dekret prezidenta republiky z 21. 6. 1945 č. 12/1945 Sb. o konfiskaci a urychleném rozdelení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa;

— dekret prezidenta republiky z 20. 7. 1945 č. 28/1945 Sb. o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovan-skými zemědělci;

— zákon č. 142/1947 Sb. o revizi první pozemkové reformy;

Sledovaný účel efektivního využívání zemědělského půdního fondu plnil zákon č. 139/1947 Sb. (ve znění pozdějších předpisů) o rozdělení pozůstatostí se zemědělskými podniky a o zamezení drobení zemědělské půdy. Jak plyne z názvu, chránil tento zákon zemědělskou půdu před drobením pod výměru, kterou stanovil. Dále současně též bránil možným spekulacím.¹³⁾

— zákon č. 46/1948 Sb. o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě).

⁹⁾ Viz Pekárek, M., Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR, Universita J. E. Purkyně v Brně, 1983, s. 23—24, Rapant, R. — Štefanovič, M., Právní ochrana poľnohospodárskeho pôdneho fondu, Príroda 1984, s. 56—57.

¹⁰⁾ Tento zákon byl jakýmsi předchůdcem pozdějšího vládního nařízení č. 50/1955 Sb. Viz níže. V těchto úvahách nehodnotím podstatu zásahu státu do vlastnických práv k zemědělské půdě.

¹¹⁾ Jde o začátek právní úpravy, která se stala trvalou součástí pozdějších zákonných úprav ochrany zemědělského půdního fondu u nás.

¹²⁾ Na dotvrzení uvedeného srovnej následující ustanovení zákona č. 55/1947 Sb.:

„§ 1

(1) V zájmu zabezpečení výživy národa musí být veškerá zemědělská půda obdělána podle zemědělského výrobního plánu...

(2) K trvalé přeměně orné půdy na půdu jinak obhospodařovanou, např. na louky, pastviny, lesy nebo rybníky, nejedná-li se o přeměnu podle dvouletého hospodářského plánu, je třeba souhlasu okresního národního výboru, který rozhodne na základě doporučení okresního sdružení příslušného Jednotného svazu zemědělců.

§ 2

Nemůže-li vlastník obdělati zemědělskou půdu pro nedostatek pracovních sil nebo potřebných provozních zařízení (např. živého nebo mrtvého inventáře), takže musí vědět, že by zůstala zcela nebo zčásti ležeti ladem, jest povinen to oznámit místnímu národnímu výboru, se žádostí, aby mu byla poskytnuta vhodná výpomoc.

§ 3

(1) Neobstrá-li vlastník úmyslně nebo z nedbalosti obdělání zemědělské půdy zcela nebo zčásti, ač ji podle svých osobních poměrů obdělati mohl, zjedná místní národní výbor z úřední moci výpomoc... nebo přikáže neobdělanou zemědělskou půdu na dobu 3 hospodářských let jiným zemědělským podnikatelům v obci do povinného pachtu; zemědělský podnik jest povinen přijmout zemědělskou půdu do povinného pachtu v rozsahu, v jakém ji může svými prostředky, zejména svými vlastními pracovními silami, popřípadě za použití ustanovení uvedených v části II, obdělati a na ní řádně hospodařiti bez újmy pro svůj vlastní podnik...

(2) Jinak může býti opatření podle odst. 1 učiněno, požádá-li o to vlastník, který sám nemůže obdělání zemědělské půdy obstarati.

§ 4

(1) Na návrh místního národního výboru určí při přikázání zemědělské půdy do povinného pachtu (§ 3) okresní národní výbor v mezích platných předpisů výši ročního pachtovného a dobu jeho splatnosti.

(2) Povinný pachtýř je povinen pozemek, daný do povinného pachtu, obdělávati a hospodařiti na něm... podle pravidel obvyklého hospodaření...

§ 5

Je-li podle poměrů v obci možné, aby i nezemědělské půdy, které ani zeměděl-

Velký význam z hlediska ochrany zemědělské půdy ve sledovaném období 1945—1948 měl zákon č. 47/1948 Sb. o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon). Poskytl právní rámec pro efektivnější obhospodařování zemědělské půdy vhodnější organizací pozemků (jejich spojováním ve větší celky). Ke zvýšení kvality zemědělské půdy na základě lepšího uspořádání půdního fondu, odstraňováním rozdrobenosti zemědělské půdy měly přispět i meliorační opatření, s nimiž zákon rovněž počítal. Zákon nabádal k takovým úpravám, jejichž provedení by chránilo zemědělskou půdu před škodlivými vlivy větru a vody.¹⁴⁾

Z uvedeného vyplývá (viz též poznámka 14), že ve srovnání s předcházejícími opatřeními ve sféře práva, má zákon č. 47/1948 Sb. o technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon) z hlediska ochrany zemědělské půdy širší — a možno-li říci poněkud komplexnější a cílevědomější přístup při vytváření předpokladů pro ochranu zemědělské půdy. Ustanovení tohoto zákona bylo do účinnosti vládního nařízení č. 47/1955 Sb. (viz dále) použito i k opatřením, která napomáhala vytváření a organizaci půdního fondu JZD a státních statků.

V období národní a demokratické revoluce ochrana zemědělské půdy se uskutečňuje především jako důsledek (a ve spojení) opatření státu, která

sky ani jiným způsobem není využito (např. stavební pozemky), bylo využito k pěstování užitečných rostlin, může místní národní výbor po slyšení vlastníka dáti takovou půdu způsobilým osobám, které to potřebují, např. též chovatelům drobného hospodářského zvířectva, podle okolností i do bezplatného užívání, přičemž jeho dobu stanoví tak, aby využití pozemku k původnímu účelu (např. ke stavbě) nebylo ztíženo.“

¹³⁾ Určitou souvislost s ochranou zemědělské půdy mělo i vládní nařízení č. 183/1947 Sb., které určilo zemědělské výrobní oblasti. Bylo vydáno k provedení zákona č. 139/1947 Sb. Návaznost na zákon č. 139/1947 Sb. měl zákon č. 65/1951 Sb. o převedech nemovitostí a o pronájmech zemědělské a lesní půdy. Viz též Pekárek, M., dílo cit. v poznámce ⁹⁾.

¹⁴⁾ Srovnej text některých ustanovení zákona:

„§ 1

Technicko-hospodářské úpravy pozemků.

Technicko-hospodářskými úpravami pozemků ... podle tohoto zákona (dále jen „pozemkové úpravy“) se rozumějí scelování (komasace) rozdrobených a rozptýlených pozemků, dělení a úprava správy i užívání pozemků společenských, zaokrouhlování (arondace) pozemků a lesů, odstraňování cizích pozemků (enkláv) a vyrovnávání hranic, jakož i kultivace horských planin, se všemi s tím organicky souvisejícími technickými úpravami (meliorace, komunikace atd.), pokud je jich třeba k řádnému provedení těchto pozemkových úprav a pokud se výsledky těchto pozemkových úprav zvýší životní úroveň zemědělského lidu a lépe zajistí výživa veškerého obyvatelstva.

(1) Pozemkové úpravy provedou scelovací (upravovací) družstva ... jejich úkolem je také udržování provedených pozemkových úprav a společných zařízení ... Scelovací družstva jsou veřejnoprávními korporacemi ...

(5) Rozhodnutím zemské komise může býti scelovací družstvo prohlášeno pro scelovací obvod zároveň za vodní družstvo podle vodního zákona na dobu scelovacího řízení.

směřují k zajištění výroby na veškeré zemědělské půdě, k efektivnější organizaci základny zemědělské výroby, ke zkvalitnění zemědělské půdy. Začíná státní ochrana zemědělské půdy jako nenahraditelného produkčního činitele. Opatřeními, která sledovala zabezpečování a zvyšování zemědělské výroby obděláváním veškeré půdy,¹⁵⁾ chránila se, udržovala se v dobrém produkčním stavu i zemědělská půda.

1.2. Péče o zemědělskou půdu v období extenzivní industrializace a přestavby národního hospodářství (1949—1959)

Konec čtyřicátých a zejména padesátá léta byla charakterizována rozsáhlou investiční výstavbou ve všech odvětvích národního hospodářství a na všech úsecích života společnosti. Ta se realizovala ve značné části zábořem zemědělské půdy. Docházelo tak k úbytkům zemědělské půdy. Stát činí opatření (někdy více někdy málo účinná) k eliminaci nepříznivého vývoje, k zmírnění či zastavení nepříznivého vývoje bilance zemědělské půdy. Některá opatření se pak stala na dlouhou dobu součástí právní úpravy v Československu, která sledovala i ochranu zemědělské půdy a její využití k zemědělské výrobě.

Připomeňme si některá nejdůležitější opatření tohoto období.

Přímo ochraně zemědělské půdy, péči o ni, o její uchování (v podmínkách narůstajících tlaků pro odnímání jejích částí k nezemědělským účelům) bylo věnováno vládní nařízení č. 55/1951 Sb. o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu.

Idea vládního nařízení vycházela z toho (§ 1), že v zájmu zvýšení životní úrovně pracujících se zvyšuje zemědělská výroba, a proto je třeba pečovat o to, aby zemědělská půda, zejména orná půda, byla zachována svému úče-

§ 39

Společná zařízení

(1) Při scelování budtež projektována všechna společná zařízení, jichž je třeba, aby k náhradním pozemkům byl volný příjezd, aby se mohlo na nich účelně hospodařit a aby bylo příslušné území chráněno před škodlivým účinkem větru a vody (erose).

(2) Společnými zařízeními se rozumějí zejména zřízení, přeložení a úprava cest, mostů, propustů, vodních odpadů a provedení melioračních zařízení, nutných v zájmu účelné úpravy pozemků, včetně kultivací náhradních pozemků, dále zařízení pro opatření užitkové vody a zlepšení krajových zásob vody obnovou a zakládáním rybníků, provedení ochranných zařízení, vysazení porostných zábran proti větrům (větro-lamy), zpravidla též alejí ovocných stromů a remízů pro ochranu lovné zvěře a zpěvného ptactva a vymezení míst určených k dobývání materiálu (hliníků, písečníků, šterkoven, lomů apod.) a k jeho skládání, jakož i zjednáání přístupu k těmto místům.“

¹⁵⁾ Taková byla snaha a zájem státu vyjádřený v právních normách. Úkol byl veliký. Ne vždy se jej podařilo naplnit. Již v tomto období dochází ke značnému úbytku zemědělské půdy, především orné půdy u nás.

lu, a nadto aby plocha orné půdy byla plánovitě rozšiřována.¹⁶⁾

Aby byla plocha orné půdy plánovitě rozšiřována, stanovilo vládní nařízení okresním národním výborům úkol určit zemědělskou půdu, která má být přeměněna na ornou půdu.¹⁷⁾ Podle vládního nařízení byli držitelé půdy, kterou okresní národní výbor určil k přeměně na ornou půdu, povinni provést její přeměnu na ornou půdu ve lhůtě, kterou jim okresní národní výbor stanovil.

Vládní nařízení důrazně stanovilo úkol okresním národním výborům, aby tyto neprodleně stanovily opatření k tomu, aby neobdělávaná půda orná byla jako taková obdělávána. Důležité bylo i ustanovení vládního nařízení, které ukládalo krajským národním výborům, aby při vypracování plánů technicko-hospodářských úprav pozemků¹⁸⁾ dbaly toho, aby celková plocha orné půdy nebyla zmenšována, naopak, aby byla podle možnosti rozšířena.

Vládní nařízení č. 55/1951 Sb. zpřísnilo postup¹⁹⁾ při přeměně zemědělské půdy na půdu jiného účelového určení. Bez souhlasu okresního národního výboru nadále již nebylo možné přeměnit (§ 3)

„a) ornou půdu na půdu jinak obdělávanou anebo na půdu používanou k jiným než zemědělským účelům (např. ke zřízení staveb, hřišť, plováren, parků nebo cvičišť);

b) zemědělskou půdu, kterou nelze obdělávat jako ornou, na půdu používanou k jiným než zemědělským účelům;

c) zemědělskou půdu, kterou nelze obdělávat jako ornou, na půdu používanou k jiným než zemědělským účelům“.²⁰⁾

Okresní národní výbor směl souhlas udělit jen v případě, že to vyžadovalo plnění hospodářského plánu, nebo výjimečně z jiných důležitých důvodů. (Toto ustanovení značně zeslabovalo dosažení cílů vládního naříze-

¹⁶⁾ Podle mého názoru přístup nerealistický a naivistický. Není prostor pro hlubší zhodnocení této koncepce vládního nařízení. Z více hledisek je problematické.

¹⁷⁾ Viz poznámku č. 16. Šlo o to, že v podmínkách zemědělsky i průmyslově vyvinutého Československa nebyly volné rezervy půdy pro zemědělské obhospodařování. Bylo možné využít pouze malou část zemědělské půdy (část luk a pastvin) k trvalé přeměně na ornou půdu bez negativního dopadu na trvalost kvality zemědělského půdního fondu a na ekologickou funkci zemědělské půdy.

¹⁸⁾ V té době prováděných podle zákona č. 47/1948 Sb. o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon).

¹⁹⁾ Ve srovnání se zákonem č. 55/1947 Sb. o pomoci rolníkům při uskutečňování zemědělského výrobního plánu.

²⁰⁾ Souhlasu nebylo třeba k obnově luk a pastvin na pozemcích, které byly z důvodů rekultivace dočasně obdělávány jako role a dále k přeměně orné půdy na dočasně louky a pastviny v rámci travoplního postupu. Souhlas okresního národního výboru se nevyžadoval též v případě, kdy již podle jiného právního předpisu (např. podle § 21 zákona č. 280/1949 Sb. o územním plánování a výstavbě obcí) se k přeměně vyžadovalo povolení výkonného orgánu krajského národního výboru, který ovšem postupoval rovněž podle vládního nařízení č. 55/1951 Sb.

ni.) Při udělování souhlasu se řídil směrnicemi vydanými ministerstvem zemědělství k provedení vládního nařízení.²¹⁾

Vládní nařízení stanovilo též zásadní zákaz zřizování staveb na orné půdě mimo stavební obvod obce. Při pořizování územních a zastavovacích plánů nebo při určování stavebních obvodů se mělo dbát toho, aby stavby, hřiště, plovárny, parky apod. byly plánovány zejména na půdě jiné než orné. Na pořizování asanačních projektů a provádění asanace krajiny vládní nařízení požadovalo, aby odstraňováním krajinných závad byla rozšiřována plocha orné půdy. Při vypracovávání plánů ochranných lesních pásů (větrolamů), zalesňovacích plánů a plánů zakládání rybníků se mělo dbát toho, aby bylo použito především půdy jiné než orné anebo orné půdy skýtající neúměrně nízký výnos.²²⁾

Ochranu zemědělské půdy, její plné a racionální využití sledovaly i právní předpisy upravující provádění hospodářskotechnických úprav pozemků a zajištění zemědělské výroby na zemědělské půdě v podmínkách probíhající socialistické přestavby zemědělství. Byla to proslulá vládní nařízení č. 47/1955 Sb. a č. 50/1955 Sb.

Provádění pozemkových úprav podle vládního nařízení č. 47/1955 Sb. o opatřeních v oboru hospodářsko-technických úprav pozemků mělo především vytvořit ve smyslu ustanovení § 1 technicko organizační podmínky pro zavedení socialistické velkovýroby a s ní spojeného nejširšího využití mechanizace zemědělských prací jako prostředku k rozvoji zemědělské výroby a tím i ke zvýšení životní úrovně pracujících. Měly se vytvořit podmínky pro efektivnější uspořádání a využití fondu zemědělské půdy a tím — domnívám se — i ke zvýšení kvality a k ochraně zemědělské půdy.²³⁾

Vládní nařízení č. 50/1955 Sb. o některých opatřeních k zajištění zemědělské výroby sledovalo zajištění zemědělské výroby na veškeré zemědělské půdě ve státě. Vycházelo z toho, že rozvoj zemědělské výroby, který je

²¹⁾ Byl to oběžník ministerstva zemědělství poř. č. 702/1951 Sb. ob. (na Slovensku č. 684/1951 Sb. ob.) Směrnice k vládnímu nařízení o rozšíření plochy orné půdy a zajištění půdy pro zemědělskou výrobu.

²²⁾ Ustanovení vládního nařízení č. 55/1951 Sb. se nevztahovala na zemědělskou půdu sloužící účelům obrany a bezpečnosti státu (§ 7).

²³⁾ Hospodářsko-technickými úpravami podle tohoto vládního nařízení se rozumí scelování nesouvislých a rozptýlených zemědělských pozemků a s tím související provádění terenních, vodohospodářských a jiných opatření sloužících ke zvýšení úrodnosti půdy a zlepšení hospodaření s ní. Záměny pozemků se prováděly na základě úprav užívacích (práva náhradního užívání pozemků) a nikoli vlastnických vztahů. To jednak vytvářelo komplikované užívací a vlastnické vztahy k půdě a současně vedlo i k oslabování vlastnických práv týkajících se půdy.

Nařízení vlády č. 47/1955 Sb. je dosud v účinnosti. Postupně byly k němu vydány prováděcí vyhlášky č. 212/1955 Ú. I. a č. 27/1958 Ú. I. Zrušilo výše zmiňovaný zákon č. 47/1948 Sb. o některých technicko-hospodářských úpravách pozemků (scelovací zákon).

předpokladem k zlepšování výživy a tím i neustálého růstu životní úrovně obyvatel země, vyžaduje, aby se využilo veškeré půdy způsobilé k zemědělskému obdělávání a aby se na této půdě řádně hospodařilo (§ 1).

Mezi nejdůležitější a klíčová jeho ustanovení patřilo stanovení povinnosti vlastníkům zemědělské půdy postarat se o to, aby jejich zemědělská půda byla řádně obdělávána (§ 2). Upravovalo především způsob zabezpečení výroby v případech, kdy soukromí vlastníci zemědělské půdy z různých důvodů nezabezpečovali výrobu na svých pozemcích.^{24, 25)}

Povinnost pečovat o zemědělskou půdu a provozovat na ní zemědělskou výrobu ukládaly i JZD právní předpisy, které upravovaly jejich postavení, úkoly, činnost apod.²⁶⁾

Mezi opatřeními, které směřovaly k ochraně zemědělské půdy v Československu v padesátých letech, zaujímaly důležité místo směrnice X. sjezdu Komunistické strany Československa (1954). V rámci záměru podstatně zvýšit zemědělskou výrobu v následujících dvou až třech letech vytyčily úkol rozšířit a plně využít ornou a zemědělskou půdu.

Do roku 1957 se měla postupně rozšířit orná půda nejméně o 200 000 ha (!), a to rozoráním nevyužívané a ladem ležící půdy, málo produktivních luk a pastvin a dalšími opatřeními. Mělo být zakázáno další zalesňování zemědělské půdy, mělo se zamezit devastaci zemědělské půdy, pro výstavbu všeho druhu nemělo být používáno orné půdy. Obdělání ladem ležící půdy v pohraničí se mělo zajistit zejména budováním státních statků, strojních a traktorových stanic a posilováním JZD.

Velmi důležité úkoly vytyčovaly směrnice i na úseku evidence zemědělské půdy (po vážném výpadku, k němuž na tomto úseku došlo). Je to nesporně důležitý právní nástroj ochrany zemědělské půdy. Staly se základem pro založení a vybudování jednotné evidence půdy (JEP) zejména v letech 1956—1957.²⁷⁾

Vytyčený úkol v rozšíření orné půdy byl určitě nadměrný, nereálný.

²⁴⁾ Zajišťování výroby na zemědělské půdě se dělo na základě právního užívacího institutu práva užívání k zajištění zemědělské výroby. Toto právo se mohlo vztahovat i na budovy, hospodářský inventář apod. Vládní nařízení nahradilo výše uvedený zákon č. 55/1947 Sb. o pomoci rolníkům při uskutečňování zemědělského výrobního plánu (ve znění pozdějších předpisů). Bylo zrušeno až zákonem č. 123/1975 Sb. o užívání půdy a jiného zemědělského majetku k zajištění výroby.

²⁵⁾ Obě zmíněná vládní nařízení (tj. č. 47/1955 Sb. a č. 50/1955 Sb.), především pak jejich používání v praxi, preferovala administrativní přístupy ve vztahu k rolníkům a bylo jich často využíváno (či spíše zneužíváno) k nátlaku na rolníky při jejich rozhodování se o vstupu do jednotných zemědělských družstev. Využito jich bylo, především vládní nařízení č. 50/1955 Sb., často i k nezákonným postupům a opatřením vůči rolníkům.

²⁶⁾ Viz § 2 zákona č. 69/1949 Sb. o jednotných zemědělských družstvech, oddíl 1. a 2. vzorných stanov jednotných zemědělských družstev z roku 1949 a čl. 8 vzorových stanov jednotných zemědělských družstev z roku 1953, 1957 a 1959.

²⁷⁾ Na úseku evidence půdy byly vytyčeny úkoly: do konce března 1955 zjistit cel-

Neodpovídal podmínkám Československa. Byl vytýčen za situace neustálého odnímání orné půdy pro nezemědělské účely a dalších rostoucích požadavků na zábory orné půdy pro investiční úkoly. Byl splněn jen částečně, často za cenu porušování zásad racionálního obhospodařování zemědělské půdy, včetně negativních dopadů ekologických (nepromyšlené rozorávání luk a pastvin aj.).²⁸⁾

Stále více se ukazovala nezbytnost komplexnějšího přístupu k ochraně zemědělské půdy, zejména k ochraně proti jejímu neodůvodněnému odnímání zemědělské výrobě. Realističtější přístup k nutnosti zajištění všestranné ochrany zemědělské půdy zaujal pak XI. sjezd Komunistické strany Československa (1958). Zasedání ústředního výboru Komunistické strany Československa pak (v září 1958) přijalo zásady zákona na ochranu zemědělského půdního fondu.²⁹⁾

Hovořím-li o narůstající potřebě komplexnějšího přístupu k ochraně zemědělského půdního fondu, je možné v této souvislosti připomenout jako pokus o takový přístup Generální plán zvelebení zemědělství, lesního a vodního hospodářství zpracovaný na začátku šedesátých let.

Závěr

Mám-li zhodnotit vývoj od skončení druhé světové války z hlediska ochrany zemědělské půdy v Československu a učinit některé obecnější závěry z období, které předcházelo přijetí samostatných zákonů na ochranu zemědělského půdního fondu, pak je nezbytné uvést ve stručnosti a obecnosti toto základní poznání:

a) Problémy se zásobováním potravinami a neustálé ubývání zemědělské půdy zejména jejím zabíráním pro nezemědělské účely vyvolávají jednotlivá opatření státu prostřednictvím práva k zajištění obhospodařování veškeré zemědělské, především orné půdy.³⁰⁾ Stát dále vytváří a po-

kové výměry půdy podle způsobu obdělávání pozemků (role, louky, pastviny apod.) v rámci obcí, okresů a krajů na základě údajů pozemkového katastru; v roce 1955 až 1958 zjistit výměru půdy jednotlivých sektorů a závodů v obcích a na podkladě těchto výsledků založit novou přesnou evidenci půdy a udržovat ji ve stálém souladu se skutečným stavem; do konce roku 1954 u národních výborů dokončit založení evidenčních listů a uvést je do souladu se skutečností. Podle: Zemědělství (Sborník právních předpisů) sv. I., Orbis — Praha 1955, s. 23—27. Nutno ještě připomenout, že Komunistická strana Československa v té době neměla podle ústavy vedoucí postavení ve státě a společnosti. Šlo o faktické vedoucí postavení, jak se vyvinulo v politické praxi Československa od konce čtyřicátých let.

²⁸⁾ Viz též Pekárek, M., dílo citované v poznámce 9.

²⁹⁾ Viz Usnesení a dokumenty ÚV KSČ (od XI. sjezdu do celostátní konference 1960), SNPL 1960, s. 119—124.

³⁰⁾ Podle Důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu č. 48/1959 Sb. ubylo v Československu od roku 1937 do roku 1958 738 556 ha orné půdy. Viz též tabulkovou část práce.

stupně rozšiřuje administrativní zábrany proti odnímání zemědělské půdy zemědělské výrobě, či přesněji k omezení takového neúměrného odnímání. Jedná se o jakýsi předstupeň právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu.

b) V padesátých letech se v Československu, ve společnosti, v jejím politickém vedení, v orgánech státu postupně avšak nezvratně formuje vědomí o tom, že zemědělská půda je základním výrobním prostředkem zemědělské výroby, který vyžaduje kvalifikovanou a účinnou ochranu jak proti ubývání, tak proti znehodnocování, že úbytky zemědělské půdy jsou nenahraditelné, protože zemědělskou půdu nelze rozšiřovat nad hranice dané přirozenými podmínkami a že znehodnocení zemědělské půdy je zpravidla těžko napravitelné. Proto je nezbytné zemědělský půdní fond chránit, pečovat o jeho stav, popřípadě jej i rozšiřovat. Ve zformování kvalifikovaného oficiálního vědomí o nezbytnosti ochrany zemědělského půdního fondu a o nezbytnosti péče o něj, vidím mezník kvalitativní změny ke společensky, státem regulované péči o zemědělský půdní fond prostřednictvím práva.

Vznik tohoto vědomí vedlo na sklonku padesátých let k první souhrnné právní úpravě ochrany zemědělského půdního fondu v Československu. V dalším pak jde o propracovávání právní ochrany, o hledání optimální a efektivní právní ochrany tohoto důležitého společenského zájmu.

c) Zemědělská půda je chráněna v uvedené etapě jako základní výrobní prostředek zemědělské výroby.³¹⁾

2. Vývojové tendence právní úpravy péče o zemědělský půdní fond

2.1. Stručná geneze vývoje právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu v ČSFR od přijetí zákona č. 48/1959 Sb.

1. V ČSFR jsme za poměrně nedlouhou dobu získali řadu zkušeností s právní úpravou ochrany zemědělského půdního fondu. Ke značným úbytkům zemědělské půdy docházelo zejména v období socialistické přestavby země v letech 1949—1959, provázeného rozsáhlou výstavbou průmyslu, dopravních systémů, nebývalou bytovou výstavbou, těžební činností, výstavbou vodních děl atd. Společnost a řídicí struktury státu docházejí postupně k závěru (viz výše) o nezbytnosti komplexní účinné právní ochrany zemědělského půdního fondu.

A tak vážný stav ve vývoji zemědělského půdního fondu vedl již na

³¹⁾ K tomu viz Vysokaj, J., Nad právní ochranou zemědělského půdního fondu, Věstník Československé akademie zemědělské, roč. XXXVII, 1990/3, s. 155.

sklonku padesátých let k přípravě a vydání zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (č. 48/1959 Sb.).³²⁾ Tento zákon patřil v době svého vydání k prvním legislativním opatřením tohoto druhu na světě.

Stanovil, že zemědělská půda je nenahraditelným základním výrobním prostředkem zemědělské výroby, kterou — především půdu ornou — je nutné chránit a rozšiřovat její fond. V našem právním řádu poprvé vymezil předmět ochrany, vymezil, co to je „zemědělský půdní fond“ (§ 2, 3). Podstata vymezení tohoto pojmu přetrvala dosud. Péči o zemědělský půdní fond a jeho ochranu prováděl ve čtyřech základních oblastech: a) při rozšiřování zemědělského půdního fondu, b) jeho využívání a zkvalitňování, c) při provádění účelných změn kultur uvnitř zemědělské půdy, d) při odnímání částí zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely. Obsahoval ustanovení, která stanovila jak národním výborům, tak vlastníkům a uživatelům pozemků tvořících zemědělský půdní fond, důležité povinnosti v oblasti evidence předmětné půdy, ve vedení přehledu o zemědělském půdním fondu (§ 6). Upravil ochranu zemědělského půdního fondu při provozu průmyslových podniků, zejména báňských a při budování komunikací a vodohospodářských děl, dále při provádění geologického a hydrologického průzkumu a při budování nadzemních a podzemních vedení.

Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla včas zajištěna, stanovil, že již perspektivní plány výstavby a územní plány musí být vzájemně uvedeny v soulad s perspektivními plány zemědělské výroby a s ochranou zemědělského půdního fondu.

Zákon stanovil zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Hlavní zásadou, která představuje novou kvalitu, formuloval takto (§ 8): „Zemědělský půdní fond je určen pro zemědělskou výrobu a žádná jeho součást nesmí být této výrobě odňata, pokud nebyla podle ustanovení tohoto zákona vyňata ze zemědělského půdního fondu.“

Péče o zemědělský půdní fond, o jeho racionální a efektivní využívání a o jeho ochranu před odnímáním zemědělské výrobě se stává významným úkolem státu. Aktivní úlohu přitom sehrává i socialistické právo.

Odnětí části zemědělského půdního fondu zemědělské výrobě podmínil zákon souhlasem okresního národního výboru (§ 12).³³⁾

³²⁾ K zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu č. 48/1959 Sb. byla vydána prováděcí vyhláška č. 7/1960 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu.

³³⁾ Okresní národní výbory vydávaly rozhodnutí po slyšení výkonných orgánů místních národních výborů. Výkonné orgány krajských národních výborů si ovšem mohly vyhradit rozhodnutí, jednalo-li se o závažnější zásahy do zemědělského půdního fondu, a to jak z hlediska produkčního tak z hlediska výměry. Zákon (§ 12 odst. 3) výslovně zakázal měnit ornou půdu na půdu jinak obdělávanou bez souhlasu výkonného orgánu okresního národního výboru. Tento zákaz se týkal i zalesňování zemědělské půdy a její použití k založení rybníků a ke zřízení sadů a zahrádek.

K zabezpečení ochrany zemědělského půdního fondu znal zákon pouze administrativní nástroje. Navíc bez možných účinných sankcí proti porušovatelům právní úpravy. Vycházel patrně z toho, že jak subjekty nárokové odnětí zemědělské půdy pro jiné účely než je zemědělská výroba jakož i subjekty hospodařící na zemědělské půdě, tak rozhodovací orgány na úseku ochrany zemědělského půdního fondu budou si bez dalšího počínat a postupovat v souladu se stanovenou právní úpravou.

2. Uplatnění právní úpravy v praxi přineslo určité zlepšení péče o zemědělský půdní fond, včetně jeho ochrany před odnímáním pro nezemědělské účely. Zásadního obratu však nebylo dosaženo.³⁴⁾ Proto byla na základě zkušeností připravena a přijata nová účinnější právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu — zákon č. 53/1966 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu.³⁵⁾

Právní úpravu péče o zemědělský půdní fond provádí zákon z roku 1966 ve stejných směrech jako zákon č. 48/1959 Sb. Upřesňuje vymezení pojmu „zemědělský půdní fond“. Nové v této úpravě jsou nástroje ochrany.

Dochází k propracování již uplatňovaných a k použití nových administrativních nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu před jeho odnímáním zemědělské výrobě. Udělení souhlasu k odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě rozdělil zákon do dvou etap. V první etapě je nezbytné získat předchozí souhlas k odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě. Toto rozhodování se časově velmi správně posunulo do období příprav a schvalování územních plánů. V té době se totiž rozhoduje o budoucím využití území, včetně ploch zemědělské půdy. K samotnému odnětí části zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely je pak třeba rozhodnutí o odnětí půdy zemědělskému půdnímu fondu. Rozhodnutí o předchozím souhlasu bylo podle výměry odnímané půdy rozděleno na tři stupně orgánů (okresní národní výbor (do 1 ha), krajský národní výbor (do 5 ha), ministerstvo zemědělství (nad 5 ha)). Rozhodnutí o odnětí půdy zemědělskému půdnímu fondu vydávají: vždy okresní národní výbory. Jsou však vázány již uděleným předchozím souhlasem.

Zákon č. 53/1966 Sb. zavádí jako nový a účinnější nástroj ochrany — nástroj ekonomický, a to peněžité odvody za odnětí půdy zemědělské výrobě. Ten, v jehož zájmu byla půda odňata zemědělské výrobě (trvale ne-

³⁴⁾ Viz Přílohy.

³⁵⁾ Byla k němu vydána vyhláška č. 97/1966 Sb., kterou se prováděla některá ustanovení zákona. Zákon kupodivu nepojal do svých ustanovení proklamativní ustanovení § 1 zákona č. 48/1959 Sb. o účelu zákona, které hodnotilo význam zemědělské půdy pro zemědělskou výrobu a stanovilo nezbytnost její právní ochrany. V Důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona č. 53/1966 Sb. se uvádí, že „mimořádný celospolečenský zájem na ochraně zemědělského půdního fondu proti jeho ubývání a znehodnocování vyžaduje, aby ekonomické a právní nástroje sloužící jeho ochraně byly co nejdůraznější a plně účinné“.

bo dočasně), je povinen odvádět do státního rozpočtu (jednotná zemědělská družstva do svého fondu, určeného k financování investic do půdy) peněžitou částku předepsanou okresním národním výborem.³⁶⁾

Odváděné peněžité částky nebyly a nejsou v žádném vztahu k vlastnictví k odnímané půdě. Při trvalém odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě byly stanoveny odstupňovaným násobkem hodnoty roční produkce rostlinné výroby.³⁷⁾ Při dočasném odnětí se za dobu odnětí odváděly částky ve výši roční hrubé produkce rostlinné výroby, dosahované na odňaté půdě při řádném způsobu hospodaření (§ 18).

Za odnětí půdy nejméně výnosné se peněžité odvody neodváděly. Od peněžitých odvodů bylo osvobozeno odnětí půdy zemědělské výrobě pro některé zákonem stanovené zvláštní účely (§ 24).

3. Právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu z roku 1966 se ukázala účinnější nežli úprava z roku 1959. Došlo k dalšímu snížení ročních úbytků zemědělské půdy. Avšak i tento úbytek byl pro ČSSR neúnosný.³⁸⁾ Proto byla na základě dalších zkušeností s uplatňováním a efektivností dosavadních právních úprav ochrany zemědělského půdního fondu přijata rozsáhlá a věcně významná novela zákona č. 53/1966 Sb. Stalo se tak z á k o n e m č. 75/1976 Sb. s prováděcími a navazujícími předpisy.³⁹⁾

Novela dále zdokonalila a zejména také rozšířila dosavadní administrativní i ekonomické nástroje ochrany zemědělského půdního fondu.

U administrativních nástrojů byly nově zavedeny sankce za porušení předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu a byl zaveden zásadní zákaz odnímání nejlepší zemědělské půdy pro nezemědělské účely a zákaz odnímání zemědělské půdy pro výstavbu rekreačních chat a rekreačních objektů.

U ekonomických nástrojů byla stanovena objektivní kritéria pro stanovení peněžitých odvodů za zemědělskou půdu odnímanou zemědělské výrobě, a to stanovením pevných peněžitých sazeb podle bonitních tříd

³⁶⁾ Později jsou pak tyto finanční prostředky od JZD odváděny do příslušného Státního fondu pro zúrodnění půdy podle zákona České národní rady č. 77/1969 Sb. a zákona Slovenské národní rady č. 179/1969 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

³⁷⁾ 50, 75, 100 a 200násobek hodnoty roční produkce rostlinné výroby (§ 17).

³⁸⁾ V letech 1971—1974 ubylo 75 251 ha zemědělské půdy, v tom 24 808 ha půdy orné. Viz též Přílohy.

³⁹⁾ Úplné znění zákona o ochraně zemědělského půdního fondu je publikováno pod č. 124/1976 Sb. Prováděcí vyhláška č. 142/1976 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu č. 124/1976 Sb., byla nahrazena obsahově velmi významnou novou prováděcí vyhláškou č. 36/1987 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

a přírodních stanovištních jednotek, do kterých je veškerá zemědělská půda v ČSFR zařazena. Nově se zavedlo odstraňování ekonomické újmy, kterou utrpěla odnětím zemědělské půdy státní a družstevní organizace, která na ní hospodařila.

Novela zavedla pojem „orgán ochrany zemědělského půdního fondu“. Funkci orgánů ochrany zemědělského půdního fondu plní národní výbory všech stupňů a ministerstva zemědělství a výživy republik.

Za velmi významnou — domnívám se kvalitativní — změnu původního znění zákona pokládám doplnění ustanovení § 1 o nový odstavec, v němž zákon nově stanoví smysl (účel) prováděné právní ochrany zemědělského půdního fondu. Tento odstavec stanoví:

„Zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím dosažení soběstačnosti ve výrobě základních potravin a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování, využívání a rozšiřování patří k předním úkolům naší socialistické společnosti.“

Jestliže dosud zákonodárce viděl účel ochrany zemědělského půdního fondu v ochraně zemědělské půdy jako nenahraditelného výrobního prostředku zemědělské výroby (viz § 1 zákona č. 48/1959 Sb., zákon č. 53/1966 Sb. ustanovení toho druhu neobsahoval), pak novela pojímá smysl ochrany zemědělského půdního fondu v širším rámci. Vidí v zemědělském půdním fondu nejen nenahraditelný výrobní prostředek zemědělské výroby, ale současně — a myslím, že ne s menším významem — i základní přírodní bohatství země a jednu z hlavních složek životního prostředí.

Tím jsme dospěli k platnému stavu právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu v ČSFR.

K vyšší účinnosti a efektivnosti této úpravy přijala vláda ČSFR (a poté vlády republik) na začátku osmdesátých let zpřísněná opatření na ochranu zemědělského půdního fondu, proti odnímání zemědělské půdy zemědělské výrobě, a to v rámci platné právní úpravy (usnesení vlády ČSSR z 22. 10. 1981 č. 292 o výsledku prověrky hospodaření se zemědělským půdním fondem a o zpřísnění postupu při rozhodování o ochraně a zvelebování zemědělského půdního fondu). Jedná se o celou řadu opatření. Nejdůležitější je uplatnění zásady, podle níž organizace, v jejíž prospěch se odnímá půda zemědělské výrobě, je povinna ve stejné výměře jinou půdu pro zemědělství rekultivovat anebo provést zúrodňovací opatření na zemědělské půdě. Význam má i skutečnost, že vlády národních republik si na základě zpřísněných opatření podmínily rozhodnutí orgánů ochrany zemědělského půdního fondu o odnětí zemědělské půdy požívající zvláštní ochrany zemědělské výrobě svým souhlasem.

Současná právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu v ČSFR

je výsledkem zkušeností získaných od konce padesátých do počátku osmdesátých let.

2.2. *Současná právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu v ČSFR*

a) Úvod

Platná právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu se zaměřuje zejména na ochranu jeho rozlohy a kvality. Daleko převažuje zatím úprava ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu nad úpravou ochrany jeho kvality. Zde by mělo být dosaženo optimálního vztahu úprav právních prostředků obou sfér.

Do ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu patří právní prostředky, jejichž cílem je čelit různým vlivům, které způsobují ubývání zemědělské půdy, které zabezpečují racionální a efektivní využívání zemědělské půdy, a péči o ni a právní prostředky, které upravují postup při odnímání půdy zemědělskému půdnímu fondu.

Prostředky ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu tvoří zejména:

- opatření k rozšiřování zemědělského půdního fondu;
- opatření na využívání zemědělské půdy;
- povolování změn kultur zemědělské půdy;
- regulace procesu odnímání půdy zemědělské výrobě;
- optimální odpovídající organizace půdního fondu zemědělských organizací;
- řádně vedená evidence půdy.

Pokud jde o ochranu kvality zemědělské půdy, ukládá uživatelům určité povinnosti zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a prováděcí vyhláška č. 36/1987 Sb. Vedle uživatelů je kvalita zemědělské půdy též zajišťována zejména specializovanou činností (meliorace, půdoznalecký průzkum, agrochemické zkoušení půd, bonitace zemědělské půdy).

Nutno uvést, že právní ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana jeho rozlohy i kvality, není obsažena pouze ve specializované úpravě zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a prováděcích předpisů k němu vydaných. Je dotčena celou řadou dalších právních předpisů.⁴⁰⁾

Již na tomto místě nutno uvést dva závažné faktory, které podstatně ovlivňují ochranu zemědělského půdního fondu, především ochranu jeho rozlohy. Je to územně plánovací činnost a investiční činnost v zemi.

Prostřednictvím *územně plánovací činnosti* se řeší základní koncepční

⁴⁰⁾ Např. úpravou územního plánování, zákonem o péči o zdraví lidu, zákonem o vodách, zákonem o státní ochraně přírody, o rostlinné výrobě, o úpravě meliorační činnosti, o provádění půdoznaleckého průzkumu, o agrochemickém zkoušení půd aj.

otázky ochrany zemědělského půdního fondu. Právě ve stádiu územního plánování se vytváří optimální prostor ke koordinaci všech požadavků spojených s potřebou půdy pro koordinaci všech požadavků spojených s potřebou půdy pro ekonomický a sociální rozvoj určitého území v konfrontaci se zájmy zemědělské výroby a péče o životní prostředí. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu proto ukládá orgánům územního plánování a zpracovatelům územně plánovací dokumentace řídit se zásadami tohoto zákona. Výrazem koordinace územně plánovací činnosti a ochrany zemědělského půdního fondu je požadavek na vyslovení souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu s návrhem územně plánovací dokumentace, který je podmíněn pro její předložení ke schválení kompetentním orgánem.

Investiční činnost v zemi, její koncepce (extenzivní, intenzivní) rovněž podstatným způsobem ovlivňuje požadavky na odnímání půdy zemědělské výrobě pro jiné potřeby společnosti. Investiční politika se pak promítá do územně plánovací činnosti, předurčuje obsah územních plánů, včetně jejich požadavků, které se dotýkají rozlohy zemědělského půdního fondu.

b) Ochrana zemědělského fondu v zákoně č. 124 / 1976 Sb.

Zákon stanoví, že zemědělský půdní fond je základním přírodním bohatstvím země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím dosažení soběstačnosti ve výrobě základních potravin a je jednou z hlavních složek životního prostředí. Proto ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování, využívání a rozšiřování patří k předním úkolům naší společnosti a státu (viz výše).

Orgánům ochrany zemědělského půdního fondu zákon stanoví povinnost zjišťovat ve spolupráci s orgány státního hospodářského řízení zemědělství, v obcích pozemky, které by měly být prohlášeny za součást zemědělského půdního fondu (tj. *úkol rozšiřovat rozlohu zemědělského půdního fondu*) a stanoví postup pro zajištění jejich využití pro zemědělské obhospodařování. Tyto orgány rovněž zjišťují možnosti přeměny méně hospodářsky využívaných pozemků na ornou půdu. V odůvodněných případech takovou přeměnu mohou také uložit uživatelům (vlastníkům).⁴¹⁾

K provedení změny kultury uvnitř zemědělského půdního fondu (např. orné půdy na louku, zahradu) je nezbytný souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Povolení se nevyžaduje, jde-li o přeměnu zemědělského pozemku — s výjimkou vinic, chmelnic a ovocných sadů — na ornou půdu. Jde-li o přeměnu na chmelnici, vinici, zahradu nebo ovocný

⁴¹⁾ Hlavním zdrojem rozšiřování rozlohy zemědělského půdního fondu jsou však v současné době realizované rekultivace prováděné po těžební činnosti.

sad, rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu v dohodě s orgánem územního plánování.

Zákon ukládá všem uživatelům a vlastníkům zemědělské půdy povinnost tuto půdu *intenzivně a racionálně využívat pro zemědělskou výrobu*, neustále zvyšovat její úrodnost a řádně udržovat i ostatní pozemky, které patří do zemědělského půdního fondu. K zajištění této povinnosti mohou orgány ochrany zemědělského půdního fondu uložit uživatelům (vlastníkům) pozemků provést na vlastní náklady potřebná opatření.

Právní úprava stanoví tyto zásady ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu (§ 7):

a) zemědělský půdní fond je určen pro zemědělskou výrobu; žádná jeho součást nesmí jí být odňata k jiným účelům, pokud o jejím odnětí nebylo rozhodnuto podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu;

b) pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území sídlišť a závodů;

c) musí-li v nezbytných případech odůvodněných společenským zájmem dojít k odnětí součástí zemědělského půdního fondu, nebo ke ztížení jeho využití, nutno zejména:

ca) chránit zemědělskou půdu především v produkčních zemědělských oblastech a narušovat co nejméně organizaci zemědělského půdního fondu,

cb) použít v prvé řadě zemědělské půdy horší jakosti a chránit zejména ornou půdu a zemědělskou půdu, na níž jsou plánem rozvoje zemědělské výroby zabezpečována opatření ke zvýšení intenzity výroby,

cc) odnímat zemědělské výrobě jen nejnutnější plochu zemědělské půdy, a to i když jde o účelové zemědělské stavby, a zabránit roztříštěné výstavbě,

cd) provádět skryvku kulturních vrstev půdy a opatření k jejímu hospodárnému využití,

ce) umísťovat výstavbu tak, aby co nejméně narušovala zájmy zemědělské výroby,

cf) narušenou zemědělskou půdu rekultivovat,

cg) zúrodnovat jiné zemědělské pozemky nebo rekultivovat jinou půdu,

ch) při umísťování směrových a liniových staveb co nejméně ztěžovat obhospodařování zemědělského půdního fondu,

ci) po skončení výstavby neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby zemědělská půda při výstavbě dotčená byla způsobilá k dalšímu obdělávání;

d) zemědělské výrobě nesmí být odnímána orná půda vedená v 1. a 2. bonitní třídě a není-li takové půdy v obci, orná půda vedená ve dvou nejlepších bonitních třídách, dále orná půda, na níž jsou provedena investiční opatření ke zvýšení intenzity zemědělské výroby, jakož i zemědělská pů-

da, na níž jsou chmelnice, vinice, intenzívně obhospodařované sady a zelinářské plochy; souhlas k odnětí uvedené zemědělské půdy může být dán pouze ve zvlášť odůvodněných případech uvedených v zákoně, přičemž rozhodnutí orgánu ochrany zemědělského půdního fondu může být podmíněno souhlasem vlády republiky (vlády obou republik této možnosti využily);

e) pro účely zalesnění, popřípadě pro zařazení mezi pozemky, které nelze zemědělsky obdělávat, lze ze zemědělského půdního fondu odejmout jen ty pozemky, o nichž bude prokázáno, že jde o pozemky kamenité, pozemky trvale zamokřené bez možnosti odvodnění, pozemky s nepatrnou hloubkou ornice nebo pozemky nepřístupné mechanizaci, popřípadě pozemky nezpůsobilé k zemědělské rekultivaci nebo jinak nezpůsobilé k zemědělskému využívání;

f) zemědělská půda nesmí být odnímána zemědělské výrobě pro výstavbu rekreačních chat a rekreačních objektů.

Právní úprava stanoví ochranu zemědělského půdního fondu při některých pracích a činnostech, které se zemědělského půdního fondu obzvlášť dotýkají. Je tomu tak při územně plánovací činnosti, při zpracovávání přípravné dokumentace staveb, při těžební a průmyslové činnosti a při projektování a výstavbě směrových a liniových staveb a při geologickém a hydrogeologickém průzkumu.

Pro územně plánovací činnost je stanovena povinnost projednávat již předběžně návrhy územních plánů s orgány státního řízení zemědělství a orgány ochrany zemědělského půdního fondu. Před schválením musí být návrhy takových plánů opatřeny souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Rovněž nelze vydat územní rozhodnutí, jímž má být dotčen zemědělský půdní fond, pokud nebyl dán předchozí souhlas o odnětí půdy zemědělskému půdnímu fondu.

Pro těžební a průmyslovou činnost je např. mezi jiným stanovena povinnost skrývat odděleně svrchní kulturní vrstvu půdy, ukládat odklizové hmoty na vytěžených prostorech nebo na plochách neplodných nebo horší jakosti, provádět již v průběhu provozu, zejména těžby, takové úpravy narušených pozemků, aby byly připraveny pro rekultivaci, pro zúrodnění a jiné hospodářské využití, povinnost provádět podle schválených plánů soustavnou rekultivaci narušených pozemků aj.

K odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě se požaduje rozhodnutí orgánu zemědělského půdního fondu:

- a) o udělení předchozího souhlasu;
- b) o odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě.

Zemědělskou půdu lze odejmout zemědělské výrobě trvale nebo dočasně. Dočasně nejdéle na 12 let.

Již v žádosti o předchozí souhlas se musí zdůvodnit, zda navržené řešení

je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních společenských zájmů nejvýhodnější. Připojují se k ní zejména a) zhodnocení ekonomického dosahu navrženého řešení, a jde-li o podstatný zásah do hospodaření socialistické zemědělské organizace⁴²⁾ i vyčíslení ekonomické újmy s návrhem opatření k jejímu odstranění, b) plán rekultivace, má-li být půda vrácena pro účely zemědělské výroby nebo rekultivována jinak (např. pro zalesnění), c) stanovisko orgánu státního hospodářského řízení zemědělství a uživatelů (vlastníků) půdy.

Předchozí souhlas udělují podle výměry a bonity odnímané půdy orgány ochrany zemědělského půdního fondu, a to okresní národní výbory, krajské národní výbory a ministerstva zemědělství a výživy republik.⁴³⁾

O *odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě* rozhodují vždy okresní národní výbory. Vyžaduje-li se k rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy v konkrétním případě též předchozí souhlas, jsou tyto orgány vázány tímto předchozím souhlasem. Opis rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě se zasílá příslušnému středisku geodézie a kartografie pro provedení změny v evidenci nemovitostí.

Ten, na jehož žádost se zemědělská půda trvale nebo dočasně odnímá zemědělské výrobě, je povinen zaplatit do státního fondu pro zúrodnění půdy *peněžitý odvod* ve stanovené výši.

Peněžitý odvod je stanovený podle bonitních tříd přírodních stanovišť, do nichž jsou odnímané pozemky zařazeny.⁴⁴⁾

⁴²⁾ Zákon nepřihlíží k možné ekonomické újmě u individuálních uživatelů půdy!

⁴³⁾ Působnost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu upravuje zákon České národní rady č. 77/1976 Sb. a zákon Slovenské národní rady č. 78/1976 Sb.

⁴⁴⁾ Stanoví je nařízení vlády ČSSR č. 39/1984 Sb. o sazbách odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě. Např. základní sazba odvodů za trvalé odnětí nejlepší půdy první bonitní třídy činí 5 040 000 Kčs za jeden ha. Základní sazba odvodu za odnětí nejhorší půdy 8. bonitní třídy je pouze 20 000 Kčs za jeden ha. Nařízení vlády stanoví také sazby odvodů za trvalé odnětí trvalých travních porostů (tj. luk a pastvin) zemědělské výrobě. Jsou obdobně odstupňovány podle přírodních stanovišť a bonitních tříd. Jejich rozpětí se pohybuje od 840 000 Kčs do 10 000 Kčs za jeden ha trvalých travních porostů. Nařízení vlády (Příloha) rovněž stanoví, kdy se vyčíslené základní sazby odvodu zvyšují a o kolik. Základní sazby odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě se zvyšují u odvodněné orné půdy o 30 %, u zavlažované orné půdy, chmelnic, vinic, intenzivně obhospodařovaných sadů a zelinářských ploch o 100 %; a základní sazby odvodů za trvalé odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě a trvalých porostů zemědělské výrobě, popřípadě takto zvýšené se zvyšují, jde-li o půdu odnímanou k ukládání odpadových hmot (s výjimkou odpadů při těžební činnosti) o 50 %.

Nařízení vlády ČSSR č. 39/1984 Sb. stanoví i roční sazby za dočasné odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě (od 50 400 Kčs do 2 000 Kčs za 1 ha), a sazby za dočasné odnětí trvalých travních porostů zemědělské výrobě (od 8 400 Kčs do 900 Kčs za 1 ha).

Při překročení lhůty k provedení rekultivačních prací stanovené schváleným plánem rekultivace (při dočasném odnětí) se základní, popřípadě zvýšená sazba zvyšuje o 100 % za každý rok překročení lhůty. A jde-li o půdu 1. až 5. bonitní třídy dočasně odnímanou k ukládání odpadových hmot (s výjimkou odpadů při těžební činnosti), se základní sazba, popřípadě zvýšená sazba ještě zvyšuje o 100 %.

Zákon uvádí, kdy se za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě od-
vody nepředepisují. Je to v případě, jde-li o odnětí:

- a) v zastavěném území obce;
- b) pro výstavbu liniových dopravních staveb a pro výstavbu letišť;
- c) za účelem provádění investic do půdy pro zintenzivnění zemědělské výroby a zvýšení její produktivity a pro těžbu rašeliny pro zemědělské účely;
- d) pro zřízení ochranných pásem I. stupně zdrojů pitné vody pro hromadné zásobování obyvatelstva a užších ochranných pásem přírodních léčivých zdrojů;
- e) za účelem jejího začlenění do lesního fondu v zájmu účelnějšího využití nebo zařazení mezi pozemky, které nelze zemědělsky obdělávat, anebo pro zřízení rybochovných rybníků na půdě trvale zamokřené a nevhodné pro zemědělskou výrobu;
- f) pro umístění signálů, stabilizačních kamenů a jiných značek pro geodetické účely, stožárů nadzemního vedení, vstupních šachet podzemního vedení, pokud v jednotlivých případech nejde o plochu větší než 30 m²;
- g) pro umístění přečerpacích stanic, vrtů a studní a stanic nadzemního (podzemního) vedení, pokud odnímaná plocha v jednotlivých případech nepřesahuje 55 m², a větrných jam;
- h) pro účely ochrany přírody nebo pro provádění archeologických výzkumů a výkopů;
- i) k nezemědělským účelům po dobu kratší než jeden rok včetně uvedení půdy do původního stavu.

Organizace, v jejímž zájmu se zemědělská půda odnímá zemědělské výrobě nebo se hospodaření na takové půdě omezuje nebo ztěžuje, je povinna odstranit *ekonomickou újmu*, která socialistické zemědělské organizaci vzniká: a) odnětím půdy, b) zřízením ochranných pásem k ochraně zdravotní nezávadnosti nádrží povrchových vodních zdrojů pitné vody pro hromadné zásobování obyvatelstva nebo k ochraně přírodních léčivých zdrojů, a to v tom případě, jestliže tím došlo k podstatnému zásahu do hospodaření socialistické zemědělské organizace.⁴⁵⁾

Ekonomická újma se odstraňuje opatřeními, která slouží k intenzifikaci zemědělské výroby. Organizace, která je k odstranění ekonomické újmy povinna, může tuto svou povinnost splnit buď tím, že poskytne na uvede-

Zemědělská půda v ČSFR je zařazena do 139 stanovištních jednotek a do 8 bonitních tříd.

⁴⁵⁾ Ekonomická újma se neodstraňuje u ochranných pásem I. stupně zdrojů pitné vody pro hromadné zásobování obyvatelstva a užších ochranných pásem přírodních léčivých zdrojů.

ná opatření finanční prostředky, nebo taková opatření provede sama.⁴⁶⁾

Zákon ukládá povinnost státním a družstevním zemědělským organizacím, které jsou uživateli (vlastníky) půdy, která náleží do zemědělského půdního fondu, vést ve spolupráci s orgány geodézie a kartografie *vlastní (podnikovou) evidenci* této půdy (§ 28).⁴⁷⁾

Za *porušení některých právních povinností* plynoucích z právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu mohou orgány ochrany zemědělského půdního fondu ukládat *pokuty* (§ 27). U organizací to mohou být pokuty až do výše 500 000 Kčs, u pracovníků organizace, kteří porušení její povinnosti zavinili (nejde-li o trestný čin nebo přečin) do trojnásobku průměrného měsíčního výdělku.⁴⁸⁾

Pokud jde o optimální odpovídající *organizaci zemědělského půdního fondu* socialistických organizací jako prostředku ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu, je upravena vládním nařízením č. 47/1955 Sb. o hospodářsko-technických úpravách pozemků a v současných podmínkách socialistických zemědělských organizací zajišťována specializovanými organizacemi ve spolupráci s orgány územního plánování (viz výše).

c) **Prováděcí vyhláška č. 36/1987 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu**

Důležitý význam pro účinnou realizaci některých ustanovení zákona o ochraně zemědělského půdního fondu č. 124/1976 Sb. má obsahově velmi důležitá prováděcí vyhláška č. 36/1987 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, která nahradila prováděcí vyhlášku č. 142/1976 Sb.

Vyhláška promítá do právní úpravy též opatření, která přijala vláda ČSSR v usnesení č. 292/1981 ke zpřísnění ochrany zemědělského půdního fondu a dále pak nově a podrobně upravuje nebo vymezuje některé otázky

⁴⁶⁾ Podrobnosti o ekonomické újmě a jejím odstraňování stanoví nařízení vlády ČSSR č. 102/1976 Sb. o odstraňování ekonomické újmy socialistických zemědělských organizací. Stanoví rovněž kritéria, která jsou rozhodná pro posouzení, zda odnětí půdy zemědělské výrobě nebo zřízení ochranného pásma je podstatným zásahem do hospodaření zemědělské organizace.

⁴⁷⁾ Pro ochranu zemědělského půdního fondu má velký význam obecná úprava evidence nemovitostí v ČSFR, jak ji upravuje zákon č. 22/1964 Sb. a prováděcí předpisy.

⁴⁸⁾ Pokuty se ukládají za:

- a) neoprávněné zabírání půdy, která je součástí zemědělského půdního fondu, nebo za neoprávněnou činnost na této půdě, poškozující zemědělskou výrobu;
- b) provedení změny kultury bez souhlasu příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, pokud je tohoto souhlasu podle § 4 třeba;
- c) nedostatečné obdělávání nebo nedostatečné využívání zemědělské půdy;
- d) porušení povinnosti vést vlastní (podnikovou) evidenci půdy;
- e) nesplnění opatření uloženého rozhodnutím orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vydaným podle tohoto zákona.

důležité pro správný, jednotný a účinný postup při realizaci zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Nově upravuje nebo vymezuje zejména:

— půdu, která byla a má být nadále zemědělsky obhospodařována, ale dočasně není obdělávána, upřesňuje pojem „zemědělský půdní fond“, jeho součást (§ 1);

— provádění změn uvnitř zemědělského půdního fondu (§ 2);

— využití zemědělských pozemků (§ 3);

— rekultivaci půdy (§ 4);

— ochranu zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti, při zpracování návrhů na stanovení dobývacího prostoru, tras nadzemních a podzemních vedení a dopravních komunikací, dále při těžební činnosti a při odnímání zemědělského půdního fondu zemědělské výrobě aj. (§ 10—26);

— odnímání zemědělského půdního fondu zemědělské výrobě a rozhodování o tomto fondu (§ 27—37);

— problematiku odvodů za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě (§ 38—40);

— vedení podnikové evidence zemědělského půdního fondu a provádění inventarizace této půdy (§ 41—42);

— odstraňování nezákonného stavu vzniklého na zemědělské půdě (§ 44—45).

V nové prováděcí vyhlášce se již promítají přístupy, které vyplývají ze zásad přebudování hospodářského mechanismu. Zvyšuje se pravomoc národních výborů jako představitelů lidosprávy, jako orgánů státní moci a správy. Zároveň se zdůrazňuje jejich odpovědnost za ochranu zemědělské půdy před zabíráním pro nezemědělské účely (činnosti), na zachování její výrobní a ekologické funkce.

Vyhláška dále klade důraz na zvyšování aktivní úlohy orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Zejména rozšiřuje jejich povolovací a kontrolní činnosti, orientuje orgány ochrany především na zásadní a rozhodující činnosti při ochraně zemědělského půdního fondu. Sleduje účel ve značné míře oprostít orgány ochrany zemědělského půdního fondu od nežádoucí administrativy a činností, které nemají rozhodující význam pro ochranu zemědělského půdního fondu.

Nová prováděcí vyhláška vyžaduje důslednou a přísnou ochranu zemědělského půdního fondu z hlediska výrobní funkce zemědělské půdy (tj. z hlediska jejího zachování zemědělské výrobě), ale zároveň zvyšuje i odpovědnost uživatelů půdy a orgánů ochrany zemědělského půdního fondu za zachování ekologické stability krajiny a významné funkce půdy jako složky životního prostředí.

Současně s novou prováděcí vyhláškou byla vydána směrnice FMZVŽ,

MZVž ČSR a MZVž SSR k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, která závazně upravuje postup orgánů ochrany zemědělského půdního fondu.

Nutno opět připomenout, že k ochraně zemědělského půdního fondu a k optimálnímu hospodaření s ním přispívá i řada dalších právních předpisů, které upravují společenské vztahy související se zemědělskou půdou. Je to zejména: právní úprava územního plánování (velmi citelně rozhodujícím způsobem se dotýká půdy), evidence nemovitostí, rostlinné výroby, vlastnických a užívacích vztahů k půdě, úkoly a předmět hospodářské činnosti jednotlivých zemědělských družstev aj.⁴⁹⁾

3. Epilog

Na závěr uvedu některé získané zkušenosti z vývoje právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu v Československu, zaujmu stanoviska k nim, zastavím se u dalších vybraných problémů týkajících se ochrany zemědělského půdního fondu. Pokusím se i o určité podněty na nové řešení právní úpravy, a to jak pokud jde o jednotlivé otázky, tak i pokud jde o některé souhrnné legislativní úpravy.

1. Za dobu od vydání prvního zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v ČSFR (1959) jsme získali cenné zkušenosti na tomto úseku společenské činnosti. Neustále zdokonalujeme právní úpravu ochrany zemědělského půdního fondu. Zdokonalujeme jak nástroje administrativní, tak ekonomické. Hledáme optimum jejich nejefektivnějšího spojení, uplatnění a působení v podmínkách naší společnosti, která se rozvíjí plánovitě a stejně tak by měla přistupovat i k řízení nejúčelnějšího využívání veškerého půdního fondu státu, včetně půdy zemědělské, vzhledem na její mimořádný význam pro výrobu potravin a surovin pro průmysl a pro tvorbu životního prostředí.

2. Převažují pozitivní zkušenosti z uplatňování výše podané právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu. Neustále se snižuje výměra zemědělské půdy, která je ročně odnímána zemědělské výrobě. V některých místech státu, zejména vzhledem na plnění rekultivačních úkolů, se dokonce celkový, jinak trvalý, úbytek zemědělského půdního fondu v některých letech přechodně zastavil. Musíme ovšem vidět, že celkové úbytky zemědělské půdy jsou pro podmínky Československa stále neúnosné. Ne

⁴⁹⁾ Viz např. § 2 a 13 zákona č. 90/1988 Sb. o zemědělském družstevnictví.

plně a efektivně zabraly nástroje administrativní a s ještě větší jistotou to lze říci na adresu nástrojů ekonomických.

Domnívám se, že k tomu přispívalo i dosavadní (minulé) společenské makroklima, poznamenané nedůsledností v dodržování právního řádu a koncepcí direktivního řízení ekonomiky (bez výrazných ekonomických dopadů na hospodařící subjekty, na výsledky hospodaření, případné jejich nároky na zemědělskou půdu byly pokryty přidělem z centra). V obou směrech nové podmínky, které se vytvářejí v současné době v Československu, skýtají zcela reálnou naději na zlepšení či dokonce na obrat.

3. Platná právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu v ČSFR patří mezi nejlépe propracované právní úpravy ochrany zemědělské půdy na světě. Hlavním směrem praktické činnosti řídicí sféry i činnosti uživatelů (vlastníků) zemědělské půdy zůstává proto především přísné a důsledné její dodržování, a to včetně dodržování právní úpravy ochrany dalších složek životního prostředí, které úzce souvisí s ochranou zemědělské půdy a včetně plného využívání sankčních možností.

4. Do budoucna by se měla výrazně zvýšit pozornost státní řídicí sféry právní úpravě zabezpečování ochrany kvality zemědělského půdního fondu. Z této strany narůstá ohrožení zemědělské půdy, její kvality a nakonec často i její rozlohy. Způsobují to jak přírodní vlivy (např. vodní a větrná eroze, nepříznivé vodní poměry), tak i neuvážené zásahy člověka do přírody (např. vytváření rozsáhlých ploch orné půdy na nevhodných místech, používání mechanismů velké hmotnosti na těžkých půdách, jednostranné meliorační zásahy, chemizace, spad exhalátů aj.). Proto výrazné zlepšení právní úpravy zabezpečování a ochrany kvality zemědělského půdního fondu by mělo být hlavním směrem pro legislativní činnost v oblasti právní úpravy ochrany zemědělské půdy. V této činnosti by měla být stále intenzivněji uplatňována, spojována a propojována hlediska výrobně hospodářská i ekologická. Zejména tak bude možné využít přípravu návrhů zákonů o pozemkových úpravách a rostlinolékařské péči, potravinového kodexu aj.

5. Při realizaci právní úpravy zaměřené k ochraně zemědělského půdního fondu zjišťujeme evidentní nesoulad (rozpor) mezi oficiálním zájmem, který vyjadřuje objektivní potřebu společnosti a skutečným uplatňováním a dodržováním právní úpravy v praxi. To dokládá určitou absenci takové reálné ekonomické motivace jednotlivých subjektů (především podnikatelských organizací), která by byla v souladu s požadavky právních předpisů (se zájmem společnosti). Lze se domnívat, že nové podmínky v naší společnosti zvýrazní a zefektivní význam jak administrativních tak

ekonomických nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu. Nelze ovšem vyloučit ani podstatně změněný přístup k nástrojům právní ochrany zemědělského půdního fondu. Jedno ovšem lze předpokládat: že zájem společnosti na ochraně zemědělského půdního fondu bude i nadále realizován i pomocí práva.

6. Nedostatkem naší právní regulace ochrany zemědělského půdního fondu je i zjevný nesoulad, jak bylo uvedeno výše, mezi ochranou rozlohy a regulací udržování a zlepšování kvality zemědělské půdy. V právní úpravě je proto v dalším nezbytné výrazně posílit takovou regulaci hospodaření na zemědělské půdě, která bude zachovávat a zlepšovat kvalitu zemědělské půdy a ne naopak.

S tím souvisí i slabina dosavadního vývoje právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu spočívající v soustředění ochrany proti přímým záborům zemědělské půdy pro jiné účely. V evidentním nesouladu s tím je ochrana (právní regulace) proti nepřímému odnímání zemědělské půdy zemědělské výrobě (snižování její rozlohy), ke kterému dochází znehodnocením půdy různými vlivy (přírodními a zásahy člověka), jejichž důsledkem nakonec je ztráta způsobilosti půdy sloužit zemědělské výrobě i být důležitou složkou životního prostředí (větrná a vodní eroze, chemizace, kontaminace půdy, imise z činnosti průmyslových podniků, zhutnění půdy, narušení žádoucích hydrologických poměrů v půdě). Naléhavý požadavek vyrábět zdravotně nezávadné potraviny vyžaduje rozhodný obrat v pozornosti legislativy ke zvýšení úpravy hospodaření s půdou, včetně zvýšení ochrany proti vlivům, které znehodnocují zemědělskou půdu vně vlastní zemědělské činnosti.

7. Díváme-li se s určitými rozpaky na účinnost naší právní úpravy ochrany zemědělského půdního fondu (při neustálém zdokonalování právní regulace a určitých zlepšeních) a půdního fondu vůbec, pak tato kritika platí jak pro administrativní tak i ekonomické nástroje. Výsledek neodpovídá záměrům.

Problém spočívá jak v nedůsledném dodržování právní úpravy a v jejím porušování, tak také v samotných omezených možnostech těchto nástrojů. Nemohou např. překonat určité technicko-hospodářské ukazatele ve sféře investiční činnosti.⁵⁰⁾

⁵⁰⁾ Na schůzi České národní rady bylo před časem konstatováno: „Stupeň snižování úbytku zemědělské a lesní půdy úzce souvisí i s tím, jak budou hledány možnosti vypracování a zavedení technicko-hospodářských ukazatelů pro průmyslovou, zemědělskou a jinou účelovou výstavbu. Podle nich by se měly orientovat návrhy na výstavbu ploch z hlediska jejich maximální stavební a funkční využitelnosti“. Těsno-
pisecká zpráva o schůzi České národní rady (15. schůze, 15. dubna 1980), s. 15.

8. Vážným problémem, který provází naši úpravu ochrany zemědělského půdního fondu a podílí se výrazně na efektu úpravy, je schopnost (neschopnost), možnost a ochota orgánů státu (orgánů ochrany zemědělského půdního fondu) důsledně dodržovat zákonnou úpravu. Běžně se totiž hodnotí věci tak, že hlavním problémem ochrany a využití zemědělského půdního fondu není nedostatek legislativní úpravy, ale její nedodržování, obcházení a nepružnost.⁵¹⁾ Je dostatečně známá skutečnost, že v Československu došlo za účinnosti zákonů o ochraně zemědělského půdního fondu k nezákonné výstavbě mnoha tisíců objektů na zemědělské půdě (rodinných domků, chat, chatek, domků ve vinicích), bez vynětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu, bez stavebního povolení, či bez jakéhokoli dokladu o vztahu k pozemku. Bez odpovídajících sankčních opatření ze strany státních orgánů! Jakou autoritu mohou mít zákony, nestojí-li za nimi autorita státu, která je schopná dodržování právní normy svou mocí vynutit a tak zabezpečit státem chráněný zájem.⁵²⁾

Důsledné dodržování právní úpravy, včetně využívání sankčních opatření by svým dílem přispělo ke zlepšení stavu ochrany a využívání zemědělského půdního fondu.

9. K ekonomickým nástrojům ochrany zemědělského půdního fondu:

Relativně menší dosavadní účinnost se všeobecně uznává.⁵³⁾ K tomu, co jsem již uvedl výše, chci dát v úvahu pouze dva podněty k možnému zvýšení efektu těchto nástrojů, přesněji podněty se týkají pouze peněžitých odvodů.

Za prvé. Připojuji se k těm ojedinelým úvahám, které doporučují, aby se peněžitý odvod za odnětí zemědělské půdy zemědělské výrobě neodváděl jednorázově, nýbrž aby se odvod uskutečňoval trvale ročními splátkami, tedy aby se odvod za odnětí půdy stal trvalým zatížením pro provozovatele (stavebníka), v jehož zájmu byla zemědělská půda odňata zemědělské výrobě. Šlo by o citelnější „postih“ ve srovnání s dosavadním řešením. Samozřejmě jde o možnou alternativu řešení.

⁵¹⁾ Viz tamtéž s. 23.

⁵²⁾ Např. při průzkumu v jednom okrese při prověření kolem 4900 staveb bylo zjištěno, že téměř v 2600 případech nebylo vydáno rozhodnutí o vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu, ve více než 2500 případech nebylo vydáno stavební povolení a skoro v 1800 případech stavebník neměl žádný doklad opravňující ke stavbě!

⁵³⁾ „Ukazuje se, že samotné ekonomické nástroje by v našich podmínkách nemohly účinně regulovat odnímání půdy zemědělské výrobě. Jejich význam je však také v tom, že vytvářejí podmínky pro zabezpečení prostředků a jejich akumulaci na práce, spojené s rekultivacemi a melioracemi půdy a intenzifikací zemědělské výroby jako možných kompenzací úbytku půdy. Finanční odvody však málo ovlivňují umístování zvláště velkých rozpočtově náročných investic. Představují totiž jen zlomek celkových nákladů stavby. Aby i ekonomické nástroje sehrávaly v ochraně půdního fondu aktivnější úlohu, bude nutné se jimi ještě znovu zabývat.“ Jako v poznámce 50, s. 17—18.

Za druhé. Zvýšení účinnosti peněžitých odvodů při ochraně zemědělského půdního fondu by pomohlo, domnívám se, kdyby se ze zákona buď úplně vypustilo ustanovení § 22, podle něhož ve stanovených případech se peněžitě odvody nepředepisují (osvobození od odvodů) anebo kdyby se případy osvobození od odvodů podstatně zredukovaly. Zákon by byl důslednější a domnívám se, efekt vyšší.

10. V uplynulém období došlo v Československu ke snížení významu vlastnických vztahů k půdě⁵⁴⁾ na úkor rozšíření vztahů užívacích, jejichž náplň stanovil zákon nezávisle na vlastníkově. Domnívám se, že i tento vývoj přispěl ke snížení vážnosti vztahů k půdě vůbec, včetně ochrany zemědělského půdního fondu. Myslím, že pozvednutí významu a vážnosti vlastnického práva v půdě, jeho renezance, k čemuž v této době vývoj nezvratně spěje, svým dílem přispěje i k tomu, že více budeme chránit i zemědělský půdní fond.

11. K účelové kategorizaci půdy.

Současná účelová kategorizace půdy není optimální. Mám pouze dvě doporučení k úvaze pro legislativu. Základním dělítkem platného rozdělení půdy do jednotlivých účelových kategorií je to, zda jde o půdu zemědělskou nebo nezemědělskou. Toto hledisko vycházelo z jednoho ze základních záměrů úpravy evidence nemovitostí v zákoně č. 22/1964 Sb. a prováděcích předpisech k němu vydaných — měla posloužit jako podklad pro plánování zejména zemědělské výroby.

Tento důvod, domnívám se, je vývojem překonán. Zemědělská půda jako taková, jako základní přírodní bohatství naší země a jako jedna z hlavních složek životního prostředí, je jednou z částí půdního fondu státu. A jestliže u nás sílí snahy o komplexní péči o půdní fond celého státu, vzrostl i význam jiných částí tohoto fondu, pak bychom to měli promítnout i do právní úpravy účelové kategorizace půdy. Jako více odpovídající bych doporučoval tuto kategorizaci půdy (pozemků):

- a) zemědělská půda (s dalším rozčleněním na podkategorie nebo kultury);
- b) lesní půda (s případným rozčleněním);
- c) vodní plochy (s případným rozčleněním);

⁵⁴⁾ Stalo se tak s cílem urychleně (domnívám se, že překotně a ne vždy správnou cestou) překonávat soukromé vlastnictví k půdě ve prospěch výrazného posilování užívacích vztahů k půdě. Domnívám se, že dopad tohoto záměru a úsilí byl širší: oslabil vlastnický vztah k půdě vůbec, tedy nejen vztah soukromovlastnický. Těžko ovšem tvrdit, že by došlo ke skutečnému zlepšení vztahu k půdě na základě vztahů užívacích. Spíše opak je pravdou.

- d) zastavěné plochy a nádvoří;
- e) ostatní plochy (s dalším rozčleněním).⁵⁵⁾

Domnívám se, že rozčlenění půdy (pozemků) do kategorií by se mělo odrazit i v právní úpravě jednotlivých kategorií půdy. Smysl kategorizace by tak byl účelně naplněn. Účelová kategorizace půdy by měla obsahovat i jednoznačnou úpravu přeměny půdy jedné kategorie na jinou.

12. Podporuji volání vědeckovýzkumných pracovníků — půdoznalců — po vytvoření objektivního nadrezortního orgánu pro péči o veškerý půdní fond státu. Tento orgán by měl disponovat jak dostatečnými rozhodovacími pravomocemi, tak i finančními a technickými prostředky k plnění úkolů, včetně existence půdní inspekce.⁵⁶⁾

13. V poslední době sílí hlasy za komplexní péči o veškerý půdní fond státu. Souhlasím s těmito požadavky. Domnívám se, že v současné době vývoje naší společnosti zajistí optimálnější využívání půdního fondu k různorodým účelům společnosti, než-li je tomu za platnosti omezených resortních přístupů, které preferují zájmy užší — rezortní, před zájmy celkovými ve využívání toho základního přírodního bohatství země, jímž je půda. Takový přístup by umožnil hodnocení a využívání částí půdního fondu státu podle vlastností (schopností) půdy sloužit určitým účelům a ne trvale podle rezortního začlenění. Z hlediska rozlohy i kvality zemědělské půdy by bylo možné přesouvat využívání půdy mezi nynějšími rezorty, např. přeměnit lesní půdu vhodnou svými vlastnostmi pro výrobu zemědělskou na využití pro tuto činnost, popřípadě též naopak.⁵⁷⁾

Komplexní přístup k péči o veškerý půdní fond státu pozvedne hodnocení významu půdy pro život jednotlivce i celé společnosti. Povede k tomu,

⁵⁵⁾ Jako podklad pro optimalizaci využití půdního fondu státu při výraznějším uplatňování rovnováhy ekologických a ekonomických kritérií navrhuji někteří vědci — půdoznalci zavést do evidence a legislativy tyto kategorie:

- produkční půdní fond;
- ochranný půdní fond;
- ohrožený půdní fond;
- intoxikovaný (kontaminovaný) půdní fond;
- rezervní půdní fond.

Hraško, J., Racionálne využívanie pôdneho fondu a zúrodňovanie poľnohospodárskych pôd, in: Racionálne využívanie pôdneho fondu a zúrodňovanie poľnohospodárskych pôd, Sborník ČSAZ č. 122, 1988, s. 19—20.

⁵⁶⁾ Viz práci uvedenou v poznámce 55. Viz i otázky doporučení monitoringu o půdě, zavedení půdní služby aj.

⁵⁷⁾ „Aby sa zabezpečilo a v praxi realizovalo racionálne využitie pôdy, musí sa to týkať celého pôdneho fondu štátu. K tomu je potrebné zhodnotiť pôdny fond podľa vhodnosti pre rôzne typy využitia pôdy, a to s ohľadom na rôznu úroveň stupov a možností zúrodnenia predovšetkým pre poľnohospodárstvo, lúkarstvo a lesníctvo. Pôda v modernom hospodárskom systéme sa využíva vo variabilných formách a sú dané možnosti pre operatívne zmeny, ak je to podmienené zachovaním pôdneho krytu. Viz práci jako v poznámce 55, s. 7.

že si začneme více půdy vážit jako základu našeho bytí, jako nejvyšší hmotné priority.⁵⁸⁾

14. Ve vývoji právní úpravy zemědělského půdního fondu v Československu můžeme sledovat tyto etapy:

a) nejdříve je zemědělská půda chráněna jako nenahraditelný základní výrobní prostředek zemědělské výroby, to je nejužší pojetí ochrany zemědělské půdy;

b) druhou etapu představuje ochrana zemědělské půdy nejen jako nenahraditelného výrobního prostředku, nýbrž i jako základního přírodního bohatství země a jedné z hlavních složek životního prostředí; aspekt, rámec a pojetí ochrany zemědělské půdy je tedy výrazně širší;⁵⁹⁾

c) domnívám se, že vývoj ochrany zemědělské půdy spěje ke své další, třetí etapě, v níž se péče a ochrana o zemědělskou půdu bude uskutečňovat v rámci komplexní péče o veškerý půdní fond státu.

Uvedenému budoucímu trendu by mělo odpovídat i legislativní řešení péče o zemědělskou půdu. Domnívám se, že komplexní péči o veškerý půdní fond ve státě by odpovídala i komplexní právní úprava hospodaření s půdou (péče o půdu) v jednom souhrnném právním předpise — v zákoně o půdě.⁶⁰⁾

4. Přílohy

Příloha č. 1

Bilance zemědělské půdy v ČSSR (v tis. ha)

	1936	1946	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
Zemědělská půda	7 750	7 537	7 506	7 414	7 327	7 160	7 093	7 004	6 851	6 794	6 765
z toho:											
orná půda	5 605	5 428	5 096	5 156	5 131	5 072	4 998	4 908	4 810	4 786	4 752
louky			1 122	1 110	1 079	992	966	906	852	829	828
pastviny			973	856	821	781	793	841	830	812	818

Pramen: Statistická ročenka ČSSR 1965 s. 261, 1970 s. 298, 1980 s. 289, 1985 s. 289, 1989 s. 295 a Historická statistická ročenka ČSSR, Praha 1985 s. 233 a 234.

⁵⁸⁾ Jako v poznámce 50, s. 13 a 25.

⁵⁹⁾ Použité formulace v zákonech akcentují určité priority. To neznamená, že by ochrana zemědělského půdního fondu podle zákona č. 48/1959 Sb., který zdůraznil produkční význam zemědělské půdy, nepůsobila objektivně i jako faktor životního prostředí.

⁶⁰⁾ Návrhy na kodifikovanou úpravu společenských vztahů týkajících se půdy v jednom zákoně — v pozemkovém zákoníku — byly v Československu v šedesátých letech nejen diskutovány, ale i předány jako podněty centrálním státním orgánům.

Příloha č. 2

Úbytky zemědělské půdy podle účelu použití

	Celkem	Těžba		V tom		
		a jiná činnost	Těžba uhlí	Ostatní	Zales- ňování	Ostatní plochy
1963	38 512	30 375	916	848	18 570	10 041
1965	35 246	25 947	1 021	336	10 323	14 267
1970	16 375	9 826	104	279	3 742	5 701
1975	46 441	37 059	11	294	29 353	7 401
1980	79 130	72 089	1 327	458	45 391	24 913
1983	11 562	6 753	1 750	145	1 614	3 244

	Investiční		V tom			
	výstavba celkem	Průmysl	Občanská a bytová	Země- dělská	Přehrady, rybníky	Jiné účely invest. povahy
	8 137	1 673	2 041	2 049	2 374	
	9 299	1 081	2 096	1 173	3 135	1 814
	6 549	879	2 040	583	1 356	1 691
	9 382	1 225	2 717	1 056	2 189	2 195
	7 041	920	2 578	987	1 067	1 489
	4 809	531	1 780	710	784	994

Pramen: Historická statistická ročenka ČSSR, Praha 1985, s. 233 a 234.

Příloha č. 3

Úbytky orné půdy podle účelu použití

	Celkem	Těžba a jiná činnost	Investiční výstavba
1963	11 719	7 055	4 664
1965	13 157	7 767	5 390
1970	6 111	2 398	3 713
1975	9 816	4 426	5 390
1980	11 920	8 059	3 861
1983	4 861	2 275	2 586

Pramen: Historická statistická ročenka ČSSR, Praha 1985, s. 233 a 234.

RECHTLICHE REGELUNG DER SORGE
UM DEN LANDWIRTSCHAFTLICHEN BODENFOND

Zusammenfassung

Nach dem zweiten Weltkrieg kam es in der Tschechoslowakei infolge einer intensiven Investitionsbautätigkeit zu einem merklichen Rückgang des landwirtschaftlichen Bodenfonds, vor allem des Ackerbodens. Über die Rechtssprechung verabschiedete der Staat eine Reihe von Maßnahmen zur Sicherstellung der Produktion auf dem gesamten landwirtschaftlichen Bodenfond sowie zur Einschränkung der Umwandlung landwirtschaftlichen Bodens in Boden anderer Bestimmung. Das führte schließlich zur Annahme einer komplexen rechtlichen Regelung zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds im Jahre 1959, und zwar mit dem Gesetz Nr. 48/1959 Gslg. Damit war die Tschechoslowakei eines der ersten Länder, das ein Gesetz zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds verabschiedete.

In der weiteren Entwicklung wurde die rechtliche Regelung zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds erweitert und vervollkommenet. So folgte 1966 ein weiteres Gesetz zum Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds (Nr. 53/1966 Gslg.), 1976 eine umfangreiche Novellisierung (Nr. 75/1976 Gslg., völliger Wortlaut Nr. 124/1976 Gslg.). Zu den Schutzmaßnahmen administrativen Charakters (Erweiterung der Fläche des landwirtschaftlichen Bodens, Regelung der Zustimmung zur Besitznahme von Boden zur landwirtschaftlichen Produktion, Einführung von Strafzahlungen usw.), die im Laufe der Zeit vervollkommenet wurden, kamen Maßnahmen ökonomischen Charakters, die ebenfalls erweitert und vervollkommenet wurden (finanzielle Abführungen für die Besitznahme von landwirtschaftlichen Bodens, Entschädigung für ökonomische Nachteile, die bei der Besitznahme von landwirtschaftlichen Bodens oder durch Einschränkung oder Erschwerung der Bewirtschaftung durch die Schaffung von Schutzzonen für Trinkwasserquellen entstanden).

Im Laufe von mehr als 30 Jahren rechtlicher Regelung des Schutzes des landwirtschaftlichen Bodenfonds konnte der Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche wesentlich gesenkt werden. Das war Ergebnis sowohl einer aktiven Anwendung des Rechts als auch der Veränderungen in der Investitionstätigkeit. Trotzdem wird ein Rückgang des Bodenfonds auch weiterhin als untragbar für unser Land betrachtet. Man sucht nach dem Optimum der effektivsten Verbindung und wirksamen Anwendung administrativer und ökonomischer Hebel. Die bisherige Anwendung ist nicht einseitig und deutlich erfolgreich.

Der Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds in der Tschechoslowakei wurde anfangs als Schutz des grundlegenden und unersetzbaren Mittels für die Herstellung von Lebensmitteln betrachtet, später (und das bis heute) versteht man unter dem Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds auch den Schutz des grundlegenden natürlichen Reichtums des Landes und einen der wichtigsten Bestandteile des Umweltschutzes. In Zukunft sollte die Sorge um den landwirtschaftlichen Bodenfond Bestandteil der Sorge um den gesamten Bodenfond des Landes werden.

VLADIMÍR KINDL

K VYBRANÝM PROBLÉMŮM PRÁVNÍHO POSTAVENÍ CÍRKVÍ A NÁBOŽENSKÝCH SPOLEČNOSTÍ V „PROTEKTORÁTU ČECHY A MORAVA“.

Právněhistorické poznání okupačního šestiletí nepřekročilo dosud úroveň dílčích sond. S výjimkou několika studií (zejména J. Housera, K. Litsche, J. Michla a neprávnicků S. Šislera a J. Tesaře) zůstávají nám dosud mnohé instituty, vztahy a mechanismy tehdejší státoprávní sféry skryty. Jakoby byl citově zabarvený odsudek protektorátních let, založený na hlubokém prožitku osobní zkušenosti nemalé části naší populace, vědomě respektován badatelskými kruhy. Částečné vysvětlení lze hledat ovšem i jinde. Právněhistorickou pozornost přitahovala v minulých letech spíše teorie kontinuity mezi předmnichovskou a osvobozenou republikou a její vnitřně konfliktní naplňování. Tento silný a samozřejmě mnohostranně inspirativní moment přehlušoval úsek druhorepublikového a protektorátního „nepráva“. Nicméně velmi silná rezonance protektorátních poměrů ve vývoji poválečného československého státu a reflexe prakticky až současná zvýrazňují dluh tomuto úseku.

Studium církevněprávní a náboženskoprávní problematiky v období nesvobody volíme proto, že je názorným příkladem použití metod a prostředků, jimiž nekontrolovatelná moc usilovala v podrobení subjektů, které předchozí právní řád koncipoval jako vnitřně autonomní, pohybující se ve vztazích ke státu jen na základě obecně závazných předpisů. Současné porušování osobní svobody vyznání představuje řídkou možnost zachytit v plné souvislosti a podmíněnosti komplexní negování individuálních i korporativních práv ohraničeného úseku normotvorby v daných letech.

I. ZÁKLADY PRÁVNÍHO POSTAVENÍ CÍRKVÍ A NÁBOŽENSKÝCH SPOLEČNOSTÍ

Po vyhlášení „Protektorátu Čechy a Morava“ 16. března 1939 nebylo žádným předpisem stanoveno, že by církve a náboženské společ-

nosti právně existující během tzv. první a druhé republiky¹⁾ změnilo nebo ztratilo legální základnu na jeho území. Za trvání protektorátu (do 4. května 1945) nikdy také nebyla žádnou relevantní formou konstatována neplatnost některého z dosavadních církevněprávních předpisů, protože by odporoval „smyslu převzetí ochrany Německou říší“, jak to pro tento důsledek požadoval v čl. 12 Hitlerův výnos, jímž se protektorát zřizoval. A i kdyby tato skutečnost byla považována za fakt nastalý ipso iure, nepotřebující vůbec takového výslovného aktu, nelze z žádného jiného projevu, a to ani z konkludentního jednání, zjistit, že by německé okupační nebo protektorátní orgány někdy takový závěr učinily.

Přesto koncem roku 1940 projevila na stránkách církevního tisku Jednota bratrská pochybnost, zda-li mezi uznané církve nadále patří.²⁾ Důvodem této nejistoty byl obsah údajného výnosu MŠaNO vydaného s datem 11. ledna 1939, tedy ještě před vznikem protektorátu. Ministerstvo tyto dohady vyvrátilo až počátkem roku 1941, kdy ve svém Věstníku zveřejnilo přehled „úředně uznaných“ církví a náboženských společností v protektorátě, v němž z osmi položek figuruje Jednota bratrská na pátém místě.³⁾ Vydání inkriminovaného výnosu, který vyvolal tuto nejistotu, ministerstvo popřelo.⁴⁾ Uspokojená církev zveřejnění zaregistrovala a ve svém periodiku přinesla opravu mylné domněnky.⁵⁾ Výše uvedený seznam církví a náboženských společností nebyl ovšem vytvořen na ministerstvu školství a národní osvěty. Vznikl na ministerstvu dopravy (poštovní správa), které jej pořídilo jako součást prováděcího předpisu⁶⁾ k vl. nař. č. 429/1940 Sb. z 9 prosince 1940, v němž byla obsažena nová úprava poštovního styku (zrušení dosavadních předpisů o osvobození od poštovního.⁷⁾ Jeho smyslem bylo zachycení těch církevních a náboženských organizací, jež podléhaly pravidlům nové poštovní úpravy v rámci resortu školství a národní osvěty. Přetiskem jej ovšem ústřední orgán kultové správy nepochybně autorizoval a vydal absolutorium o jeho obsahu. Komentovaný se-

¹⁾ Na území Čech a Moravy se jedná o kategorii církví a náboženských společností „uznaných“. Patřily k ní: církev katolická (všech ritů), církev pravoslavná, česko-bratrská církev evangelická, augspurská církev evangelická ve východním Slezsku, německá evangelická církev, starokatolická církev, Jednota bratrská, československá církev, náboženská společnost československých unitářů, židovské náboženské obce. Dále byly v rámci uznání oprávnění vytvářet vlastní organizaci mohamedáni (hanefitský ritus) a příslušníci sekty lipovanů, avšak žádná nevznikla. Srv.: R. Wierer, Uznání a právní postavení náboženských společností podle zákona z 20. května 1874, č. 68 ř. z., Praha—Brno 1935, str. 94—100.

²⁾ Kostnické jiskry XXII, 1940, č. 51 z 19. 12. 1940.

³⁾ Věstník MŠaNO XXIII, 1941, seš. 1, str. 27.

⁴⁾ SÚA Praha, fond MŠaNO, karton 3815, spis 8290/1941/V/2.

⁵⁾ Kostnické jiskry XXIII, 1941, č. 8 z 20. 2. 1941.

⁶⁾ Výnos z 19. 12. 1940, č. P. 54.849-C/1-1940.

⁷⁾ Zejména z. č. 108/1865 ř. z.

znam je jediným oficiálním materiálem toho druhu, který byl v protektorátních letech uveřejněn.

Mezi uznané náboženské organizace nezahrnuje „Augsburskou církev evangelickou ve východním Slezsku v Československu“. Teritoriálně vytvořená organizace, jejíž obce se po záboru Těšínska Polskem na podzim roku 1938 převážně octly mimo československé a po 16. březnu 1939 mimo protektorátní území,⁸⁾ tu chybí jakoby samozřejmě. Její vynechání však nesvědčí o právní perfektnosti. Vychází nepochybně z fakticity věci, ovšem tato fakticita neznamená, že by uznání této církve z roku 1923⁹⁾ de iure zaniklo.

Příčina vzniku seznamu nepochybně určila jeho obsah. Potřebné bylo zachytit jen ty církevní organizace, které se skutečně vyskytovaly na protektorátním území. Svědčí pro to i to, že vedle slezských evangelíků v seznamu chybí i uznání mohamedánů¹⁰⁾ a lipovanů¹¹⁾, kteří se nemohli vykázat žádnou organizační sítí v historických zemích od okamžiku vydání uznávací normy. Že však uznání islámu nepominulo, lze dovodit ze zajímavé epizody. Protektorátní vláda totiž připravovala na podzim roku 1941 vydání vládního nařízení — záležitost se v prosinci roku 1941 dostala až do stádia připomínkového řízení — o zřízení islámské náboženské obce hanefitského ritu v Praze s působností pro celé území protektorátu. Právně bylo nařízení konstruováno jako provádějící předpis k zákonu č. 159/1912 ř. z.¹²⁾

Dalším problematickým místem seznamu je to, že nepovažuje za náboženskou organizaci ve smyslu protektorátního konfesního práva žádný útvar židovského vyznání. O židovských náboženských obcích se v něm nehovoří, aniž by tento fakt bylo možno opřít, stejně jako v případech shora uvedené slezské evangelické církve, islámu a sekty lipovanů, o předpis, který by jim státní uznání výslovně odnímal. Konkrétně to znamená uznání na základě z. č. 57/1890 ř. z. a jeho prováděcích předpisů.¹³⁾ Tuto skutečnost je nepochybně třeba připsat důvodům jiným. Židovská otázka byla považována za problém svým rozsahem překračující mez církevně právní problematiky, a to nejen ve světle norem říšských, ale i s ohledem na vývoj dosavadních protižidovských předpisů druhorepublikových a pro-

⁸⁾ O dalších osudech církve stručně, in Český ekumenismus. Theologické kořeny a současná tvář církví, Praha 1976, str. 193—194.

⁹⁾ Vyhláška MŠaNO č. 165/1923 Sb. z. a n.

¹⁰⁾ Z. č. 159/1912 ř. z.

¹¹⁾ Cís. patent z 9. října 1783, výnos min. kultu a vyučování č. 13.021 z 30. srpna 1859.

¹²⁾ VHÚ, fond Vládní vojsko, Gen. Insp., 7. odd., 1941, sg. 132/1—2.

¹³⁾ V. Bušek — J. Hendrych — K. Laštovka — V. Müller, Československé církevní zákony II, Praha 1931, str. 1294—1295 a 1318.

tektorátních.¹⁴⁾ V této souvislosti poukážme předběžně jen na závěr publikovaný v základní literatuře. Židovské náboženské obce byly fakticky zlikvidovány, jejich bohoslužba zakázána, bohoslužebné objekty uzavřeny, případně zničeny.¹⁵⁾ Tyto zásahy se odehrály v rozhodující míře v letech 1940/42.

Provedený rozbor publikovaného seznamu uznaných církví a náboženských společností dokládá jak protektorátní úřady výčet organizací, jimž příslušela tato právní charakteristika, účelově redukovaly. Ztotožnily formálně právní aprobaci církve a náboženské společnosti s fakticitou výskytu a činnosti její organizační sítě na protektorátním území. To platilo ve všech uvedených případech s výhradou židovských náboženských obcí, které byly postupným faktickým i právním vývojem vyjímány z rámce protektorátních církevněprávních předpisů vůbec. (O tom podrobněji v části V.)

II. ZMĚNY NÁZVŮ CÍRKVÍ A NÁBOŽENSKÝCH SPOLEČNOSTÍ

Zřízení protektorátu předurčilo změny v názvech četných veřejných institucí. Vlna vynuceného přejmenování se projevila i v úpravě názvu jedné církve a jedné náboženské společnosti. Z církve československé se stala „českomoravská církev“. Formální nedostatky tohoto kroku napovídají, že se tak stalo ve spěchu a zřejmě na nátlak německé moci. Ministr školství a národní osvěty uvedl v publikačním prostředku ministerstva, v části nadepsané „Ministerské vyhlášky“ „Oznámení“, pod nadpisem „Změna názvu církve československé“, že bere na vědomí tento fakt, aniž se tu podávalo kdo, kdy a jak jej provedl. Vzetí na vědomí postrádalo jakéhokoli čísla a data.¹⁶⁾ Až v roce 1945, kdy výnosem MŠaO z 19. října 1945¹⁷⁾ byl církvi vrácen původní název, se nejasný postup protektorátního ministerstva vysvětlil. Změnu názvu provedl patriarcha církve 22. listopadu 1939 „z nařízení německých úřadů“, v rozporu

¹⁴⁾ O protizidovském německém zákonodárství, včetně recipování norimberských zákonů, srv.: Rejstřík německých právních norem vydaných v době od 15. března 1939 do 15. října 1939 s platností pro Čechy a Moravu, Praha 1939, str. 26. O protektorátních protizidovských předpisech srv.: L. Svatuška, Přehled právních předpisů o Židech v Protektorátu Čechy a Morava, Moderní stát XIV, 1941, str. 277—283; týž, Židovské předpisy v Protektorátu Čechy a Morava a vývoj rasového práva v Říši, Praha 1940. Hranice židovství ve smyslu těchto právních norem byla širší než pouhá příslušnost k židovskému náboženství. Perzekuce proto postihovala i ty, kteří se k židovskému vyznání nehlásili a byli buď křesťany, případně bez vyznání.

¹⁵⁾ Srv.: Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu 1848—1945 II, Bratislava 1983, str. 477; K. Lagus — J. Polák, Město za mřížemi, Praha 1964, str. 352 a j.

¹⁶⁾ Věstník MŠaNO XXII, 1940, seš. 5, str. 139.

¹⁷⁾ Věstník MŠaO I, 1945, seš. 8, str. 86.

s tehdy platnou ústavou církve, která pro tento krok žádala usnesení církevního sněmu.¹⁸⁾ Vynucené patriarchovo opatření vzal tehdejší protektorátní ministr na vědomí, ač mu jistě musilo být známo, že tento postup je v rozporu s platným právním stavem. Až z výnosu poválečného se dovídáme, že ono původní vzetí na vědomí bylo formálně také výnosem vydaným s datem 22. dubna 1940. Na návrh národní správy církve z 2. srpna 1945 zrušilo MŠaO jak opatření patriarchy, tak výnos z roku 1940.

Druhá změna názvu byla provedena u organizace unitářů. „Náboženská společnost československých unitářů“ se stala „Náboženskou společností českých unitářů“ a jistě i v tomto případě stál v pozadí nátlak německých orgánů, i když úřední zveřejnění tohoto kroku bylo naformulováno obratněji než v prvním případě (výnos měl datum 3. června 1940 i číslo),¹⁹⁾ avšak podstata provedené změny byla opět jen vzata na vědomí a neříká se v ní kdo a kdy v náboženské společnosti samé tento krok provedl.²⁰⁾ K původnímu názvu se unitáři vrátili v listopadu 1945, kdy se na tom jednomyslně usnesl sněm společnosti a MŠaO dne 24. prosince 1945 toto rozhodnutí vzalo na vědomí.²¹⁾

Pro úplnost je třeba připomenout, že mluvilo-li se v protektorátě o „pravoslavné církvi“, bylo toto pojmenování vlastně nepřesné, protože pravoslavný kult nemohl představovat na protektorátním území úplnou církevní organizaci ve smyslu předpokládaném původními československými předpisy²²⁾ a ve smyslu do Mnichova nerealizovaného záměru státní církevní politiky, kterým byla autekafita (církevní samostatnost) pravoslavné organizace. Proto je pravoslaví představované v protektorátě jen Českou pravoslavnou eparchií, jež nepřestala být jurisdikčně podřízena srbské pravoslavné církvi.

III. HRANIČNÍ ÚPRAVY NA PODZIM ROKU 1938 A ORGANIZACE CÍRKVÍ V PROTEKTORÁTU

Zmenšení československého území v důsledku ujednání na mnichovské konferenci, výroku vídeňské arbitráže a zaboru Těšínska představovalo značný zásah do vnitřní organizace jednotlivých církví a náboženských společností. Kupodivu MŠaNO ponechalo tuto změnu dlouho

¹⁸⁾ Čl. 39, odst. 7, ústavy církve schválené výnosem MŠaNO 23. července 1934, č. 73.599-VI/2 a publikované ve Věstníku MŠaNO XVI, 1934, seš. 9, str. 302 a n.

¹⁹⁾ Věstník MŠaNO XXXII, 1940, seš. 7, str. 189.

²⁰⁾ Ústava nábož. společnosti schválená výnosem MŠaNO 30. června 1930, č. 85.771-VII/2 a publikovaná ve Věstníku MŠaNO XII, 1930, seš. 9, str. 429 a n. požaduje v čl. 13, písm. d. pro změnu názvu náboženské společnosti usnesení sněmu.

²¹⁾ Věstník MŠaO I, 1942, seš. 6, str. 233.

²²⁾ Srv.: Ústava české pravoslavné eparchie, § 1. Věstník MŠaNO XII, 1930, seš. 1, str. 11—12.

bez hlubší pozornosti jak do 15. března 1939, tak ještě téměř dva roky po tomto datu. Až zájem úřadu říšského protektora z konce měsíce ledna 1941, obrátil pozornost ministerstva tímto směrem. Jeho kultový odbor požádal ústředí církví a náboženských společností o předložení seznamu farností, jejichž obvody jsou dosud rozděleny hranicemi mezi protektorátem a německou říší a současně nařizoval provést neodkladnou úpravu farních obvodů v souladu se stávající hranicí. Ministerstvu se dlouho nedařilo získat uspokojivé a ucelené odpovědi. Korespondence s vedením církví vykazuje jednak liknavost církevních ústředí, jednak nedostatečnou kompetentnost, protože podávala zprávy mnohdy neúplné nebo jen předběžné. Proto ministerstvo prostřednictvím ministerské rady žádalo úřad protektora o strpení a teprve na konci dubna r. 1941 bylo schopno podat zprávu, ovšem ani ta nebyla zcela vyčerpávající. Odděleně byly zpracovány údaje o katolické církvi, všechny ostatní náboženské organizace obsahoval druhý materiál.²³⁾ Ze spisů plyne, že dvě z uznaných náboženských organizací, a to starokatolická církev a společnost českých unitářů, měly své farní obvody a tím hranice celé organizace ztotožněny právně i fakticky s hranicemi protektorátu. Jednalo se o organizace, které v předmnichovské ČSR měly jednoduchou strukturu a poměrně malý počet věřících.²⁴⁾

U ostatních náboženských organizací šlo vesměs o situaci složitější. Uvedenými posuny hranic byla z nekatolických církví nejvíce postižena československá (českomoravská) církev, která ztratila 19 obcí, jež zůstaly na německém území, 6 obcí se octlo v Polsku²⁵⁾ a 56 farních obvodů v Čechách a na Moravě bylo rozděleno. Značně poznamenaly změny také organizaci českobratrské církve evangelické, která uvedla, že má 11 obcí v Čechách a 5 na Moravě rozdělených hranicí. Synodní rada oznamovala, že ve většině případů provedla nové ohrazení v souladu s protektorátní hranicí a na zbytku se pracuje. U německé evangelické církve bylo rozděleno 17 obvodů a též vedení této církve přislíbilo, až budou úpravy ukončeny, podat ministerstvu zprávu. Jednotě bratrské nově vedená hranice přefala 3 farní obvody. Církev konstatovala, že za hranicemi žijí jen jednotliví věřící, takže nepomýšlí na zvláštní církevně správní opatření. Stejný postoj zaujala i česká pravoslavná eparchie, která měla zasaženo osm farních obvodů, ale i ona nepočítala s žádnou správní korekcí s týmž zdůvodněním.

²³⁾ SÚA Praha, fond MŠaNO, karton 3815, spisy 32.500/1941/V-2, 44.867/41/V-2, 77.128/41/V-2.

²⁴⁾ U starokatolické církve přináší literatura založená na církevních zdrojích i jiné údaje. Srv.: J. Junga — J. Hájek, Starokatolická církev v ČSR, Praha 1984, str. 25.

²⁵⁾ A. Sekot, Církev československá husitská, Praha 1982, str. 35 a n. Dalších 6 obcí se nacházelo na území přičleněném na podzim r. 1938 k Maďarsku. Celkem ztratila církev 1/8 farních obcí, což představovalo asi 10 % členstva.

Samostatnou kapitolu představují územně správní úpravy římsko-katolických diecesí, už proto, že se v nich angažovala i Sv. Stolice. Přinášíme jen stručný a neúplný výčet těchto změn, o jejichž pozadí a detailech nejsme dosud dopodrobna zpraveni. Charakteristické je, že ústředí katolické církve reagovalo na novou státoprávní situaci neobyčejně rychle a spolupůsobilo aktivně v přizpůsobení katolické církevní správy.²⁶⁾ Nicméně je třeba říci, že příslušná opatření svoji formou naznačují pouhou prozatímnost nových úprav a odrážejí opatrný přístup k momentálnímu stře- doevropskému uspořádání. Tak např. pražskou nunciaturu se Vatikán snažil udržet co nejdéle, i když ji v r. 1939 formálně uzavřel a přidělil území protektorátu do kompetence nunciovi v Berlíně C. Orsenigovi. Ve skuteč- nosti se v budově úřadovalo dále. Úřad vedl R. Forni, který byl přidělen berlínské nunciatuře jako sekretář. Směřovaly sem nadále zprávy ordi- nářů o stavu diecesí a kléru. Teprve v r. 1942 si K. H. Frank vynutil ukon- čení této praxe.

Všechny české a moravské diecése byly územními změnami okleštěny. Pro správu oddělených částí některých diecesí, kde sídlo jejího ordináře zůstalo na protektorátním území, byly zřízeny generální vikariáty se sídlem mimo protektorát, tedy na říšském území. Tak pro sudetskou část královéhradecké diecése, kterou tvořilo 9 vikariátů byl vytvořen generální vikariát v Trutnově, pro oddělenou část brněnské diecése (3 arcipresbyte- riáty) sídlil generální vikář v Mikulově. Jinak byla řešena církevní správa odtržených částí pražské a budějovické diecése, kde tato území admi- nistrovala přímo biskupství v říši. Centrum litoměřické diecése se octlo na území sudetské župy. Zde byl zvolen způsob opačný. Generální vika- riát pro část diecése, která zůstala v rámci protektorátu, spravoval gene- rální vikář krátce se sídlem v Libochovicích, později v Kováni.²⁷⁾

Vedle světské duchovní správy byla dotčena samozřejmě i struktura řeholí. Nebylo by nijak snadné, ale ani účelné vypočítávat zmenšení pro- vincie u všech řádových společenství a popisovat osud jejich domů, které zůstaly mimo československé a pak protektorátní území. Připomeňme je- den případ za mnohé. Vybrali jsme ho záměrně, protože se týká vůbec nejstarší české řeholní komunity, benediktínského kláštera Břevnovsko- broumovského. Příznačné je, že ani řeholní komunita, spjatá slavnými sli- by a tuhou disciplínou obsaženou v řádových pravidlech, nezůstala ušetře-

²⁶⁾ Srv.: H. Lemberg, *Die Kirche in unserem Jahrhundert 1918—1973, in Bohemia Sacra. Das Christentum in Böhmen 973—1973* (hrsg. F. Seibt), Düsseldorf 1974, str. 30.

²⁷⁾ Srv.: *Catalogus universi cleri partis dioeceseos Litomericensis in protectoratu boh. sitae pro anno D. N. Jesu Christi 1939*; *Catalogus cleri dioecensis brunensis 1940*, *Catalogus saecularis et regularis cleri dioeceseos Bohemo-Budvicensis pro anno domini 1941*, *Catalogus venerabilis cleri saecularis et regularis dioeceseos Reginae-Gradecensis pro anno Domini nostri Jesu Christi 1942*; *Handbuch der Erzbistums Prag für das Jahr 1945*.

na vlivu nacionálního česko-německého napětí vrcholícího v roce 1938. Broumovská větev kláštera byla vesměs složena z Němců, kteří se neskrývali s podporou henleinovců, břevnovská, převážně česká, zaujímala pozitivní postoj k Československé republice. Proto z české strany byly vyslovovány požadavky na rozdělení komunity na dva kláštery, každý s vlastním představeným. Událostmi na podzim r. 1938 byly dosud spojené řeholní domy roztrženy, což využili břevnovští k tomu, aby se zbavili nepříjemného německého tlaku z Broumova. Zákrokem nového převora P. Anastáze Opaska u papeže Pia XI. se podařilo 3. ledna 1939 Broumov a Břevnov prohlásit za samostatné kláštery a břevnovský podřídit přímo Svatému Stolci. Dosavadní členové se pak mohli rozhodnout pro některý z klášterů. Od té doby byl uvnitř břevnovského řeholního společenství prakticky vyloučen německý vliv, což za okupace mělo značný význam.²⁸⁾ Celkově však bylo postavení česky osazených klášterů v protektorátu velmi obtížné.²⁹⁾ Stávaly se často předmětem persekuce německých policejních složek. V tomto směru je charakteristický případ dalšího benediktínského kláštera Emauzy, který gestapo v červenci 1941 zlikvidovalo. Zákrok byl zřejmě motivován počestněním kláštera v r. 1918, kdy německý opat Albanus Schachleiter a němečtí řeholníci byli vypuzeni a přispěla k němu i otevřeně slovanská orientace kláštera směrem na Polsko a Jugoslávii. Německé klášterní komunity zůstávaly samozřejmě nedotčeny.³⁰⁾

IV. K ÚPRAVĚ MEZIKONFESNÍCH VZTAHŮ JEDNOTLIVCŮ

Novodobé uplatňování feudálního principu personality práva, vedlo v období protektorátu k neobyčejně komplikovaným důsledkům, nepostrádajícím často rysů absurdity. Přesto není podnes dopodrobna známo, jak se v různých odvětvích práva nebo úsecích normotvorby projevoval dopad různého statusu osob s protektorátní a říšskou příslušností a časově souběžná platnost různých právních systémů s četnými kolizními střety. Tato tematika je však neobyčejně složitá a žádá si v okruhu náboženskoprávních norem zvláštní výzkum. Upozorníme v této souvislosti jen na to, jak byla řešena otázka výstupu z církve německých státních příslušníků, pobývajících v protektorátě. Pozornost, která byla výstupům

²⁸⁾ Břevnovský klášter za okupace a v květnovém povstání, Praha, bez data, str. 8—10.

²⁹⁾ Srv. např.: B. Hoffmann, A kdo vás zabije ... Život a utrpení kněžstva v koncentračních táborech, Přerov 1946, str. 251—256.

³⁰⁾ Srv.: E. Sobota, Glossy 1939—1944, Praha 1946, str. 113—117.

Němců z církve ze strany úřadu říšského protektora věnována, dokládá podporu oficiálních německých míst tomuto kroku.

Koncem listopadu r. 1939 upravil říšský protektor, až do doby vydání jiné normy, výstup německých státních příslušníků — kupodivu — tak, že naň vztáhl úpravu protektorátní, která spočívala na ustanovení § 6 z. č. 96/1925³¹⁾, podle něhož vystoupení muselo být oznámeno ústně nebo písemně politickému úřadu místa bydliště. Ministerstvo vnitra, když o měsíc později oznamovalo vydání výnosu zemským a okresním úřadům, magistrátu v Praze a vládním komisařům v Brně a Olomouci uložilo, aby tyto orgány zpravovaly o vystoupení také německé stavovské úředníky, v jejichž knihách byla vystupující osoba evidována.³²⁾ Ač se ve výnosu výslovně neřeší důležitá otázka, zda na německé příslušníky dopadají i ostatní ustanovení zákona č. 96/1925 Sb. z. a n., je nutno z dalšího připustit, že se tak věc zamýšlela. Když totiž 20. června 1940 vydal říšský protektor nové nařízení o výstupech,³³⁾ říkalo se v jeho § 5, že ustanovení zákona č. 96/1925 Sb. z. a n., odporující tomuto nařízení se na německé příslušníky nepoužije. Odlišnosti nového předpisu spočívaly zejména v novém stanovení věkové hranice, která byla u říšských příslušníků snížena na dovršených 14 let oproti dosavadnímu věku šestnácti let, jež nadále platil pro protektorátní příslušníky. Druhá důležitá změna se týkala místa, kde říší Němci museli své rozhodnutí projevit. Vystoupení musilo být provedeno před stavovským úředníkem příslušným podle místa bydliště. Stalo-li se tak písemně, musilo být prohlášení veřejně ověřeno, což protektorátní mezikonfesní předpis nežádal. Nařízení říšského protektora zachovávalo opouštěné církvi po dobu tří měsíců od posledního dne měsíce, kdy byl úmysl odchodu projeven, závazky, které až do té doby dospěly. Protektorátní úprava počítala se zánikem práv opouštěné církve k datu oznámení výstupu. Nařízení protektora řešilo také výstup z církve osob v branné službě, jednotek SS, policie a říšské pracovní služby podle místa momentálního pobytu, což protektorátní úprava pochopitelně neobsahovala. Z textu nařízení dále vyplývá, že původní výnos, vztahující na říšské Němce úpravu československého mezikonfesního zákona z r. 1925, nebyl v řadách německého obyvatelstva plně respektován a nevžil se. Bez ohledu na jeho platnost, neodevzdávali Němci oznámení o výstupu u českých politických úřadů, ale u německých stavovských úředníků nebo německých úředních soudů v protektorátu. Proto pozdější nařízení konvalidovalo účinky těchto původně neúčinných podání, jako by byla učiněna v souladu se zněním § 6 z. č. 96/1925 Sb.

³¹⁾ Výnos č. I-3-23.802 z 24. listopadu 1939. Publikován jen v denním tisku.

³²⁾ Věstník MŠaNO XXII, 1940, seš. 1, str. 20.

³³⁾ Věstník říšského protektora 1940, str. 250 a n. Srv. též: Časopis katolického duchovenstva 80(105), 1940, seš. 4, str. 295—296.

S dalšími předpisy tohoto druhu se do konce existence protektorátu ne-
setkáváme a výstup z církve zůstal upraven u obou kategorií obyvatel-
stva rozdílně. Případný vstup do jiné církve nebo náboženské společnosti
byl ponechán zcela na rozhodnutí jednotlivce, což pro obyvatele protekto-
rátu bylo výslovně řečeno v § 6, odst. 3 z. č. 96/1925 Sb. z. a n., pro Něm-
ce to žádný předpis *expressis verbis* nestanovil.

V závěru se dotkneme okrajově ještě dvou změn, které nastaly v nábo-
ženských poměrech na protektorátním území. S likvidací československé
armády došlo i ke zrušení vojenské duchovní správy, fungující v našich
branných silách pro katolíky, evangelíky a příslušníky církve českoslo-
venské. Stalo se k 31. červenci r. 1939.³⁴⁾ V protektorátním vládním voj-
sku nebyla duchovní služba zřízena a vojenští duchovní přešli do civilní
církvní nebo do státní služby. Po vyvezení vládního vojska do Itálie, roz-
hodl zplnomocněnec říšské branné moci při úřadu říšského protektora
8. května 1944 o znovuzřízení duchovní služby v místech, kde bylo vojsko
dislokováno. Opačný vývoj nastal v péči o duchovní potřeby německých
branných sil, umístěných v protektorátu. V pražské diecési byl zřízen úřad
hlavního vojenského faráře, který měl k dispozici 3 další kněze. Pro ci-
vilní německé obyvatele Prahy byla vytvořena zvláštní duchovní správa.
Obyvatelstvo na pravém břehu Vltavy příslušelo k faře u sv. Ludmily,
na levém břehu Vltavy k faře u sv. Mikuláše. V dalších chrámech konali
němečtí duchovní církevní obřady. Veškeré katolické německé obyvatel-
stvo na protektorátním území církevně správně podléhalo biskupovi v Li-
toměřicích.³⁵⁾

V. REPRESIVNÍ ZÁSAHY PROTI ČESKÉ PRAVOSLAVNÉ EPARCHII A ŽIDOVSKÝM NÁBOŽENSKÝM OBCÍM

Jurisdikční spojení české pravoslavné eparchie se srbskou pra-
voslavnou církví a jejím patriarchátem bylo trnem v oku říšské kultové
správy v Berlíně. Od léta r. 1940, nepochybně v dohodě s úřadem pro-
tektora v Praze, vyvíjela nátlak na představitele české eparchie biskupa
Gorazda (občanským jménem Matěj Pavlík), aby se připojil s českou pra-
voslavnou eparchií k eparchii pravoslavného biskupa berlínského a celé
německé říše. Gorazd požadavek z kanonickoprávních důvodů odmítl a in-
formoval o něm patriarchu srbské pravoslavné církve Gavriila a současně
kultový odbor protektorátního ministerstva školství a národní osvěty.³⁶⁾
Ze vzkazu srbskému patriarchovi vyplývá zajímavý fakt. Biskup Gorazd

³⁴⁾ Výnos MNO (v likvidaci), čj. 55969-I/6 odděl. z 29. 7. 1939. Věcné výnosy (na-
hrazuje dřívější Věcní věstník) XXII, 1939 č. 42, čl. 223.

³⁵⁾ H. Dolezel, *Die Organisation der Erzdiözese Prag, in Bohemia Sacra*, str. 40.

³⁶⁾ J. Šuvarský, *Biskup Gorazd, Praha 1979*, str. 217—218.

se musil účastnit berlínských porad pravoslavných biskupů z německého území, ač tu zatím žádná organizační, ani věroučná souvislost české pravoslavné eparchie s tímto prostorem nebyla.

Vhodný okamžik, usnadňující německým místům dosažení záměru odtrhnout organizaci pravoslavných v protektorátě od srbského patriarchátu, nastal po dobytí Jugoslávie koncem dubna r. 1941, kdy se synod srbské pravoslavné církve v Bělehradě postavil jednoznačně proti německé okupaci, a proto nacisté jeho činnost násilně potlačili. Do rukou okupantů se dostal i archiv patriarchátu, v němž byly uloženy také četné písemnosti, které biskup Gorazd do Bělehradu zasílal od počátku dvacátých let. Tyto vzdálené události se rychle odrazily v postavení pravoslavné eparchie v Praze. Biskup Gorazd hledal zástítu před očekávaným zatýkáním pravoslavného duchovenstva u berlínského pravoslavného arcibiskupa Serafima. Z průběhu dalších událostí je zřejmé, že však Serafim jednal v plném srozumění s úředními místy německé státní církevní správy v Berlíně, respektive v Praze. Dne 7. října 1941 navštívil arcibiskup Serafim biskupa Gorazda v Praze a sdělil mu, že „... vzal ... českou eparchii pod svou ochranu do konce války...“ Krátce na to obdržel Gorazd ministerský přípis o připojení eparchie k diecési arcibiskupa v Berlíně a německé říši. Protektorátní ministerstvo tu hovořilo o připojení jako o hotové věci, aniž by jakýmkoli způsobem toto opatření předběžně s církví konzultovalo nebo bylo ochotno alespoň následně konzultovat. Přes několikrát Gorazdovy protesty se na jednostranném rozhodnutí nic nezměnilo. Přestože ministerstvo intimovalo eparchiální radě připojení k berlínské obedienci už 26. září 1941 a ta se s tímto faktem smířila 21. listopadu 1941,³⁷⁾ právně relevantní provedení tohoto kroku se objevilo ve Věstníku MŠaNO až v létě r. 1942. Tehdy byl publikován výnos z 3. května 1942,³⁸⁾ v němž se připojení nenápadně skrývalo ve schváleném dodatku k ústavě české pravoslavné eparchie. Zda byl dodatek přijat postupem, který ústava eparchie pro takový úkol vyžadovala, výnos neuvádí, ač by to neopominul jistě zdůraznit, kdyby se tak stalo. Výnosem byla nejen derogována práva příslušící srbskému patriarchovi, biskupskému saboru a synodu, ale také přenesena práva eparchiálního shromáždění české eparchie na eparchiální radu, tedy na užší a snadněji kontrolovatelný orgán. Činnost církve tak byla podvázána tři týdny před atentátem na R. Heydricha.

Podíl české pravoslavné eparchie, konkrétně jejího vладыky Gorazda, duchovních při kostele sv. Cyrila a Metoděje v Praze, laických funkcionářů a zaměstnanců církevního ústředí na ochraně parašutistů, kteří pro-

³⁷⁾ Tamtéž, str. 218—221.

³⁸⁾ Věstník MŠaNO XXIV, 1942, seš. 6, str. 233.

vedli atentát na zastupujícího říšského protektora, byl v literatuře zabývající se odbojovým hnutím vícekrát vyličen a zaslouženě oceněn. Zejména biskup Gorazd, který 19. června 1942 napsal dopisy předsedovi protektorátní vlády dr. J. Krejčímu, ministrovi E. Moravcovi a úřadu říšského protektora, v nichž, ve snaze předejít represáliím namířeným proti církvi a jejím věřícím, nabídl svoji osobu k dispozici, aby se podrobil každému trestu, včetně trestu smrti, prokázal neobyčejnou osobní statečnost a zcela mimořádnou mravní odpovědnost.

Po odsouzení (3. září 1942) a zastřelení (4. a 5. září 1942) biskupa Gorazda, faráře V. Čikla, kaplana dr. Vl. Petřeka a předsedy sboru starších J. Sonnevenda, rozpoutala říšská správa v protektorátě proti české pravoslavné eparchii doslova tažení. Říšský protektor opatřením z 18. září 1942, které bylo publikováno v denním tisku 27. září 1942 a tehdy nabylo účinnosti, rozpustil pravoslavné farní obce v protektorátě. Za povšimnutí stojí fakt, že se v opatření hovoří o obcích (stále) srbské a kaňhradské jurisdikce. Zakazovala se jejich každá další činnost. Jmění obcí bylo zabaveno ve prospěch říše. Výkon opatření se svěřoval tajné státní policii. Skutečně ještě téhož dne gestapo začalo majetek z chrámů odvážet a kostely a modlitebny byly uzamčeny. Následovalo vyvezení pravoslavných duchovních z území protektorátu na nucené práce do Německa.

Na opatření z 18. září se odvolávala i vyhláška ministra školství ze 7. října 1942, vyhlášena ve Sbírce až 12. ledna 1943 pod č. 5 o odnětí zákonného uznání české pravoslavné eparchie — jediného odnětí zákonného uznání církevní pospolitosti, které bylo v protektorátě provedeno. Vyhláška zpětně ke dni, kdy nabylo účinnosti opatření říšského protektora, konstatovala, že tentýž den, tj. 27. září česká pravoslavná eparchie „ztratila ... pro sebe i svoji ústavu zákonné uznání“. Tím byla právní likvidace organizace pravoslaví v protektorátě dokončena. Za vykonávání pravoslavných bohoslužeb a každou další náboženskou činnost hrozil absolutní trest. Přesto byl v ojedinělých případech pravoslavný kult vysluhován ilegálně.³⁹⁾

Už v závěru II. části jsme naznačili, že židovské náboženské obce se postupně dostávaly mimo působnost církevněprávních norem platných pro ně v období první a druhé republiky. Nebylo to samozřejmě ani jejich přáním, ani k tomu nijak nepřispívaly vlastní aktivitou. Úprava organizace židovského kultu spočívala na zákonu č. 57/1890 ř. z. Dle tohoto předpisu vytvářeli židovští věřící jednotlivé náboženské obce, teritoriálně za-

³⁹⁾ R. Trebišovský, *Obnovenie cyrilometodovskej pravoslávnej cirkvi v Československu*, in: *Pravoslavný teologický sborník XV*, Praha 1989, str. 33—34.

hrnující všechny israelity, aniž by zákon předpokládal vznik vyšších obligatorních jednotek. Nedostatek jednotné organizační struktury byl ze strany židů i ze strany státu považován za nevýhodný, a proto bylo ve dvacátých letech administrativní cestou vytvořeno pět svazů židovských náboženských obcí, částečně na územním principu (zemském), částečně na jazykovém principu (jednací řeč čeština, němčina), které sdružovaly více než 250 obcí. V r. 1927 se svazy dohodly na vyšší zastřešující jednotce, Nejvyšší radě svazů židovských náboženských obcí v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Koncentrační a centralizační tendence založené jen na schváleních MŠaNO měl na úroveň zákonného stavu povznést z. č. 9/1937 Sb. z. a n., který doplňoval organizaci židovského náboženství v zemi České a moravskoslezské. Slučoval židovské obce z obou zemí v jednotné společenství, aniž by se dotýkal jejich postavení ve smyslu z. č. 57/1890 ř. z. Předpis předpokládal vydání jednotné ústavy židovské náboženské společnosti v českých zemích. Dnem schválení ústavy měl zákon vstoupit v účinnost. Horšíci se vnitřní a mezinárodní situace realizaci zmařila.

Dílní protizidovské kroky, k nimž došlo v období druhé republiky, vytlačující židy ať skrytě (č. 265/1938 Sb. z. a n., č. 284/1938 Sb. z. a n.) nebo otevřeně (vl. usnesení z 27. ledna 1939) ze státní a veřejné služby, byly založeny především na příslušnosti k židovskému náboženství. Když tedy někdo z židovské náboženské obce vystoupil, byl pokládán za árijce. Vztažením základních rasových předpisů německé říše na základě čl. 2 výnosu o zřízení protektorátu na protektorátní území se poměr k židům podstatně změnil a nutil protektorátní orgány, aby ve vlastních židovských předpisech, chtě nechtě, respektovaly úpravu německou. Navíc říšská správa v protektorátě dala brzy po svém ustavení najevo, že se o rozhodující legislativu ve věcech židovských nehodlá s protektorátními orgány dělit. Existence dvojích předpisů, vycházejících z různých normativních ohnisek, nebyla proto vůbec problémem konkurence dvou právních řádů. Neskrývané zásahy do vypracovávání židovských předpisů autonomními orgány, jejich zbrždování, obsahové ovlivňování, či odmítání souhlasu k vydání, měly rozhodující část této úpravy udržet v německých rukách.⁴⁰⁾

Dokladem tu budiž zákulisní machinace, jejímž cílem bylo prosadit říšské kritérium pro urcování, kdo je či není židem, vycházející především z rasového základu, z něhož nebylo možné prakticky uniknout, na rozdíl od konfesního měřítká, jež původně hájily protektorátní úřady. Rychlým vydáním nařízení říšského protektora ze dne 21. června 1939,⁴¹⁾

⁴⁰⁾ Srv.: E. Stodola, Co to byl protektorát, Praha 1946, str. 146 a n.; též: L. Feierabend, Soumrak československé demokracie I, Londýn 1986, str. 47.

⁴¹⁾ Věstník říšského protektora 1939, str. 45 a n.

v němž § 6 vymezil pojem Žida, předběhla německá správa v protektorátě obdobný předpis chystaný protektorátními orgány o 14 dnů. Ten pak musil pro definici žida přijmout bez dalšího úpravu německou. Ani to však nestačilo a úřad protektora pozdržel vyhlášení vlád. nařízení č. 136 až do února r. 1940. Obdobně si německé úřady zajistily vliv na organizaci židovského kultu. Vláda připravovala v druhé polovině r. 1939 nařízení, jímž by Židé byli soustředěni ve „Svaz židů“ s nuceným členstvím, což měla být samosprávná organizace pod kontrolou protektorátní vlády a mohla proto tak mít alespoň částečně ochranný význam pro protektorátní židovstvo. Říšský protektor odsouval schválení předpisu a nakonec jej odmítl. Sám na konci července roku 1939 zřídil ústřednu pro židovské vystěhovalce („Zentralstelle für jüdische Auswanderung“), která nejdříve fakticky a po vydání nařízení říšského protektora z 5. 3. 1940 o péči o Židy a židovské organizace⁴²⁾ i právně převzala rozhodující kontrolu nad židovskými náboženskými obcemi. Ty sice formálně nepřestaly podléhat kultovému odboru MŠaNO, ale tuhý dozor ústředny, jež byla vlastně součástí bezpečnostního aparátu a nepodléhala obecně závazným předpisům, ani nebyla vázána stanovami jednotlivých obcí, vyřadil protektorátní orgány z veškerého vlivu na organizaci židovského kultu.

Přesun administrativních vazeb židovských náboženských obcí dokládá také zjišťování dopadu hraničních změn na strukturu židovské náboženské organizace na jaře 1941. Rada židovských náboženských obcí ještě 18. 3. 1941 sděluje MŠaNO, že zbytky bývalých náboženských obcí, jejichž sídla připadla k říši, byla zahrnuta do obvodů sousedních náboženských obcí. Avšak krátce na to už ministerstvo dává najevo, že se nepovažuje za příslušnou instanci pro vyřešení úpravy hranic židovských náboženských obcí. Píše, „že to dle § 3 nařízení říšského protektora z 5. 3. Věstníku říšského protektora“, str. 77 patří do působnosti „Zentralstelle für jüdische Auswanderung“, která věc projednává“.⁴³⁾ Ústředna mohla obce rozpouštět, spojovat nebo včleňovat do jiných organizací. Rozhodnutí o tom nemusila být odůvodňována a nebylo proti nim možno postupovat žádnými opravnými prostředky. Mezi podřízenými náboženskými obcemi se vytvářela hierarchie. Pražská židovská obec byla zmocněna k udělování závazných pokynů jiným židovským obcím i dalším židovským organizacím, přičemž o nich musela zachovávat mlčenlivost před protektorátními orgány, včetně vlády.⁴⁴⁾ Náplň činnosti židovských náboženských obcí

⁴²⁾ Věstník říšského protektora 1940, str. 77 a n.

⁴³⁾ SÚA Praha, fond MŠaNO, karton 3815, spis č. 77.128/1941.

⁴⁴⁾ Srv.: St. Jurásek, Právní a hospodářské postavení židů v Protektorátě Čechy a Morava, Právník LXXIX, 1940, str. 391 a n., 452 a n., 493 a n., zejména str. 509.

byla rozšířena i o některé obory mimonáboženské, ať už se tak stalo na základě předpisu⁴⁵⁾ nebo z nutnosti.

I další podrobnosti dosvědčují plné podřízení židovské kultové organizace orgánům okupační správy. Tak např. „Auswanderungsfond für Böhmen und Mähren“ — nositel majetku ústředny — podléhal jurisdikci německých soudů a dozorčím úředníkem nad fondem byl velitel bezpečnostní policie u úřadu říšského protektora.

Dvanáctého srpna 1942 přejmenoval říšský protektor ústřednu na „Zentralamt für Regelung der Judenfragen in Böhmen und Mähren“, aniž by v agendě úřadu došlo ke změnám.⁴⁶⁾

Uvedená organizace dozoru nad židovskou kultovou organizací byla na prvním místě orientována na tzv. „konečné řešení židovské otázky“. K 16. březnu 1939 bylo v protektorátu 118 310 občanů považovaných dle norimberských zákonů za židy. Před zahájením genocidy se podařilo 26 111 osobám vystěhovat. Ze zbylých 92 199 lidí přežilo 14 045 osob.⁴⁷⁾

VI. DUCHOVENSTVO A MATRIČNÍ SLUŽBA

Duchovenstvo uznaných církví, které v Čechách a na Moravě vedlo podstatnou část matričních knih, si častokrátě při různých příležitostech před okupací ČSR stěžovalo na nadměrné zatížení administrativními povinnostmi, jež ovlivňovaly negativně pastorační práci. S vytvořením protektorátu tato agenda ještě narostla a navíc se v ní objevily zcela nové prvky, plynoucí z různé státní příslušnosti obyvatelstva v protektorátu a zejména z uplatňování rasového kritéria pro dělení občanů na plno a poloprávné. Na matriční službu byl tak v krátké době vyvinut značný normativní i nařizovací tlak ze strany úředních protektorátních míst a zprostředkovaně i orgánů říšských, jemuž odpovídal vzrůstající objem požadavků ze strany obyvatelstva. Nároky na práci matrikářů se všeobecně zvýšily a jejich bezprostřední odpovědnost za individuální lidské osudy prudce vzrostla.

Už v závěru r. 1938 začali matrikáři uznaných církví a náboženských společností uskutečňovat technicky náročnou matriční rozlukou s Němcem, která vyplývala z úmluvy uzavřené 14. listopadu 1938. Její provádění pokračovalo ještě několik měsíců po vytvoření protektorátu.⁴⁸⁾ Z celé

⁴⁵⁾ Např. nařízením říšského protektora ze dne 5. srpna 1941 byla židovským náboženským obcím přidělena dobrovolná dobročinná péče. Věstník říšského protektora 1941, str. 469 a n.

⁴⁶⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 328.

⁴⁷⁾ Srv.: Jan Podlešák, Perzekuce českých židů v letech 1939—1945, in Židovská ročenka 5739/1978/1979, str. 18.

⁴⁸⁾ Věstník MV XXI, 1939, str. 83.

řady opatření, která zasahovala do chodu matriční služby ve zbytku r. 1939 a v dalších letech, upozorněme stručně na některé nové povinnosti, jimiž byli matrikáři pověřeni.

Vládní nařízení č. 434/41 Sb. uložilo matričním úřadům od 1. ledna 1942 povinnost oznamovat všechna narození, sňatky a úmrtí ohlašovacími úřadům (vesměs obecní úřady místa pobytu) jako podklad kontroly, zda osoby hlášením povinné dodržovaly požadavky řádu hlášení (č. 223/1941 Sb.). V praxi se hlášení provádělo na zvláštních tiskopisech za celý matriční měsíc do pátého dne měsíce následujícího.⁴⁹⁾ Dále se na matrikáře v protektorátu mohli obracet se žádostí o vydání listin bezprostředně i soukromé osoby z tzv. Slovenského štátu, jimž tato cesta byla otevřena německo-slovenskou dohodou o sděleních a žádostech v oboru věcí osobního stavu z 21. ledna 1941, jež nabyla na území protektorátu platnosti 4. prosince 1942.⁵⁰⁾ Církevní matrikáři musili také od října r. 1944 ve svých matrikách obligatorně poznamenat datum a úřad, kde byl uzavřen civilní sňatek osob, které evidovali. Množství práce přibývalo matrikářům s vyřizováním záležitostí německých státních příslušníků, což bylo aktuální především v počátečním období existence protektorátu, než se pro říšské příslušníky konstituovaly (od 1. srpna 1939) německé stavovské úřady. Na matrikářích často zůstávalo zjišťování státní příslušnosti zemřelého a její uvádění v tiskopisech seznamů úmrtí, což mělo rozhodující význam pro další úřední postup, např. v dědickém řízení.⁵¹⁾ Avšak nejen u zemřelých, ale samozřejmě i u živých hrála německá, resp. protektorátní příslušnost důležitou roli. Německé orgány žárlivě střežily svoji kompetenci kupř. v sňatkové agendě. Proto na jejich popud protektorátní ministerstvo vnitra důrazně nabádalo duchovenstvo, aby zevrubně zkoumalo státní příslušnost snoubenců pod sankcí neplatnosti sňatku. České duchovenstvo mohlo asistovat jen u těch smíšených manželských svazků, kde pouze žena byla německou státní příslušnicí a předložila vysvědčení o způsobilosti k sňatku od německého stavovského úředníka.⁵²⁾

Samostatnou kapitolu v protektorátních matričních záznamech narozených, představuje dopad soudních rozsudků o určení pokrevního původu (§ 2 vlád. nař. č. 180/1941 Sb.), jimiž byl sledován zásah do integrity českých rodin v návaznosti na absurdní rasové předpisy. Pud sebezáchovy měl proti sobě postavit rodiče a děti tím, že soudy projednávaly žaloby o určení, zda někdo není pokrevním dítětem osoby, která je ze zákona jeho manželským otcem; žaloby o určení, že někdo, kdo není pokrevním dítětem osoby, která je ze zákona jeho manželským otcem, je

⁴⁹⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 79—84.

⁵⁰⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 70.

⁵¹⁾ Věstník MV XXI, 1939, str. 271 aj.

⁵²⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 163—166.

pokrevním dítětem určité osoby jiné; žaloby o určení pokrevního původu nemanželského dítěte. Tím byla v rodné matrice zřízena nová poznámka, která říkala, že osoba v matrice zapsaná jako manželské dítě určitých rodičů, nepochází pokrevně od manžela matčina, eventuálně pochází od jiného muže. Podobná poznámka byla zapisována i v matrice nemanželských dětí. Zjištění pokrevního původu mělo podle rasových předpisů zásadní význam. Poznámka učiněná v matrice na základě rozsudku v uvedených žalobách byla dostatečným průkazem při rozhodování o rodovém původu.⁵³⁾

Jazykové úpravy preferující němčinu před češtinou a sledující tak germanizační cíle se nezastavily ani před vedením vlastních matričních zápisů a doklady vydávanými na jejich základě. Zápisy do matrik (a opravy) se u německých státních příslušníků prováděly jen v německém jazyce, u protektorátních příslušníků dvojjazyčně, pokud nebylo žádáno o zápis výhradně německý. Ve dvojjazyčném zápisu patřila němčině přednost a matrikář musil do němčiny přeložit i křestní jméno. Taktéž výtahy z česky psaných zápisů pořizovali matrikáři německy a česky. Německé překlady prováděly matriční úřady bezplatně a jejich správnost byla přezkoušena a potvrzena politickým úřadem první instance.⁵⁴⁾

Součástí represivního zákroku proti české pravoslavné eparchii bylo také zajištění matričních knih rozpuštěných náboženských obcí. Knihy byly svezeny a předány zemskému archivu v Praze.⁵⁵⁾

Přestože změny, z nichž jsme vybrali příkladmo jen některé, přinášely českému duchovenstvu nemálo nové práce při stejném nebo spíše se zmenšujícím personálním stavu a současně zvyšovaly možnosti vzniku disciplinárních konfliktů s církevními matričními nadřizenými i protektorátními dohlížecími orgány politické správy, nepředstavovaly tu nejpodstatnější změnu, která v činnosti matričních úřadů nastala.

Nejožehavějším a všeobecně nejcitlivějším momentem v činnosti matriční služby byla její nezastupitelná úloha ve sféře vydávání dohledů pro důkaz rodového původu.⁵⁶⁾ Při klíčovém významu „Osvědčení o nežidovském rodovém původu — Osvědčení o židovském rodovém původu“, jejichž obsah byl prejudicielním faktem s nesmírně závažnými veřejně i soukromoprávními důsledky, spočívala na matrikářích zcela mimořádná odpovědnost. Příslušný postup při obstarávání dokladů, jež byly podkladem vydání výše uvedených osvědčení, byl upraven v § 3 vlád. nař. č. 166/1939 Sb. Matrikáři vyhotovovali na dožádání výtahy z matrik na předepsaných formulářích, jejichž předtisk se několikrát měnil. Pro průkaz, že

⁵³⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 77—79.

⁵⁴⁾ Věstník MV XXIV, 1942, str. 357—361.

⁵⁵⁾ Věstník MV XXV, 1943, str. 9.

⁵⁶⁾ Věstník MV XXII, 1940, str. 143—144, 338—344.

není někdo židem ve smyslu § 1 vlád. nař. č. 136/1940 Sb. o právním postavení židů ve veřejném životě, případně § 6 nař. říšského protektora z 21. července 1939 o židovském majetku, se předkládaly křestní listy prarodičů a křestní list vlastní. Praxe žádala i křestní listy rodičů, tedy celkem sedm křestních listů, ať originálů či právě ověřených výtahů. I když formálně obstarané osvědčení nebylo obligatorní, konstatoval prováděcí předpis protektorátního ministerstva vnitra, že „... vydávání jich není možno omezit jen na souvislost s projednáváním konkrétní věci“.⁵⁷⁾ Ostatně v oboru veřejných zaměstnanců se zjišťování zda někdo je nebo není židem provádělo z úřední moci, ale doklady si každý zaměstnanec musil obstarat sám.⁵⁸⁾ Za daných okolností byli církevní matrikáři zavaleni žádostmi o vyhotovení dokladů, na nichž, bez nadsázky, záležely další životní osudy, mnohdy i život sám českého obyvatelstva v protektorátě. Této nesnadné a ožehavé úlohy se zhostilo duchovenstvo vesměs čestně, a pokud mu prostor jen trochu dovoľoval, v zájmu českého živlu.

VII. NA OKRAJ POSTIHU DUCHOVENSTVA V OBDOBÍ OKUPACE

Represivní zákroky proti českému obyvatelstvu v období let 1939—1945 byly zacíleny vertikálně a nezůstala jich ušetřena žádná sociální skupina, včetně duchovenstva uznaných církví a náboženských společností. V široké škále odbojové aktivity nenajdeme sice žádnou organizaci, která by byla vytvořena na popud některé církve či náboženské společnosti nebo využívala církevních struktur jako organizační báze protiněmeckého odporu, ale jednotliví duchovní byli mnohostranně zapojeni do národněosvobozovacího zápasu. Mnohdy tu proto vznikal složitý vztah mezi oficiálními představiteli náboženských organizací, kteří se pravidelně musili stýkat s protektorátními i říšskými orgány, jejichž přirozenou snahou v zájmu věřících bylo uchránit organizaci církve (náboženské společnosti) před negativními zásahy vnější moci a mezi řadovým duchovenstvem, inklinujícím mnohdy k jednoznačnému vyjadřování odmítavého postoje vůči okupantům. Tento rozporný poměr se nejvíce projevoval u katolické církve, jejíž organizační členitost je nejsložitější a počet kněžstva největší. Našel svůj výraz v politických hodnoceních postojů katolické církve v protektorátu, vyslovovaných po osvobození, která se jeví v rozpětí několika let téměř protikladná a odrazil se i v odborné literatuře. Publikace katolických autorů vydané krátce po osvobození ne náhodou narážejí nejdříve na výtky, jimiž se, v podstatě oprávněně, katolickému

⁵⁷⁾ Věstník MV XXII, 1940, str.

⁵⁸⁾ Věstník MV XXII, 1940, str. 344—362.

duchovenstvu připomínalo, že v r. 1918 nemělo takřka žádné zásluhy na dosažení samostatnosti. Vyjadřují přesvědčení, že tentokrát nelze jádru katolického duchovenstva tyto výčitky předkládat za jeho chování a jednání v období nacistické okupace. Obhajoba národní pevnosti katolického kněžstva v nich dostává téměř apologetický ráz a vyúsťuje v názor, že katolické duchovenstvo „vykonalo tolik jako jiné stavy, ano, ještě více“.⁵⁹⁾ Toto mínění přetrvává v řadách katolického duchovenstva i v současnosti.⁶⁰⁾ S názorem katolické publicistiky se shodují i výroky předních politických představitelů, účastníků obou větví odbojového hnutí, presidenta E. Beneše a ministra školství a osvěty Zd. Nejedlého, pronesené koncem r. 1945.⁶¹⁾

Konfliktem mezi katolickou hierarchií a vedením „pouňorového“ státu, vrcholícím závěrem druhé poloviny roku 1949 v souvislosti s přijetím tzv. církevních zákonů, se otevřela otázka o postoji katolické církve v protektorátních letech znovu. Snahou tehdejšího vedení státu a Národní fronty bylo získání nižšího duchovenstva pro novou právní úpravu, a proto se při zpochybňování pouňorového působení církevní hierarchie objevily i argumenty, označující činnost vedoucích představitelů diecézí v době okupace jednoznačně za kolaborantskou. Byly vyřčeny i z parlamentní tribuny⁶²⁾ a dány do kontrastu s osobní statečností drobných kněží.⁶³⁾ Uváděné doklady měly mnohdy jistě ráz občanské nestatečnosti nebo nadmíru stupňované loajality, postrádaly však diferenciaci v posouzení a nebyly nijak opřeny o rozhodnutí retribučních tribunálů z minulých let. Jejich převzetí částí literatury bylo v dobovém kontextu absolutizováno⁶⁴⁾ a přesáhlo obzor jednotlivců, s nimiž bylo spojeno. Odrážejí se i v literárních příspěvcích vzniklých v téměř čtyřicetiletém odstupu,⁶⁵⁾ přestože se v šedesátých letech objevily i objektivnější pohledy na tuto otázku.⁶⁶⁾

⁵⁹⁾ B. Hoffmann, c. d., str. 7. Srv. též: F. Ludvík, České katolické kněžstvo s národem a lidem v boji, utrpení a práci pro lepší zítřek, Praha 1946 a brožuru Požehnaný, jenž přichází ve jménu Páně!, Praha 1946 vydanou k intronizaci Dr. J. Berana, kde je na str. 14—18 podán přehled tisku, zdůrazňujícího vlastenecké smýšlení a statečné chování pražského arcibiskupa v letech okupace.

⁶⁰⁾ Rudé právo 70, č. 264 z 9. listopadu 1989, str. 4, rozhovor s vyšehradským proboštem Janem Márou.

⁶¹⁾ Cituje je např. V. Medek, Cesta české a moravské církve staletími, Praha 1982, str. 342—343.

⁶²⁾ Těsnopisecká zpráva o 35. schůzi N. S. R. Č. v pátek 14. října 1949, projev ministra spravedlnosti A. Čepičky, str. 17 a násl.

⁶³⁾ Tamtéž, projev poslankyně Leflerové, str. 30.

⁶⁴⁾ Srv. např.: A. Svoboda — A. Tučková — V. Svobodová, Spiknutí proti republice, Praha 1949, str. 85—97; Kořen zla je chtivost peněz, Věstník katolického duchovenstva V, 1953, č. 2, str. 7—8.

⁶⁵⁾ M. Procházka, Nové podmínky — nové postoje církví zejména 1945—1950, Sborník pedagogické fakulty v Ústí nad Labem. Řada: marxismus-leninismus, Praha 1985, str. 47—48.

⁶⁶⁾ Srv. např.: Náboženství, církve, klerikalismus a naše dějiny, Praha 1962, str. 218—228.

Opustíme-li oblast různících se hodnotících soudů a interpretačních přístupů a vrátíme-li se ke spolehlivé faktografii, do níž nepočítáme kněze působící v zahraničním odboji,⁶⁷⁾ uvádí obecně přijímané zdroje následující: celkem 371 českých katolických kněží z území protektorátu bylo pronásledováno. Do koncentračních táborů a dalších věznic jich bylo uvrženo 260, jinak internováno 111, popraveno 8. V koncentračních táborech a věznicích zemřelo celkem 58 duchovních. Další dva zůstali nezvěstní.⁶⁷⁾ Mezi oběťmi jsou jak kaplani, faráři, katecheti, tak kněží zastávající významná církevní místa jak ve světské duchovní správě, tak v řeholních organizacích.⁶⁸⁾ Řádění německých represivních složek oproti protektorátnímu duchovenstvu vystihl 5. července 1939 zcela přesně pražský arcibiskup kardinál Kašpar v intervenci E. Háchovi za zatčené kněze. „Při katastrofálním nedostatku kněžském mohou mi pozavíratí jednoho kněze po druhém — záminka se vždy snadno najde a dovolání není žádného!... Jsou to poměry vpravdě přesmutné, kdy právo vůbec neexistuje.“⁶⁹⁾

Obdobným způsobem byli zasaženi duchovní ostatních uznaných církví a náboženských společností, s výjimkou německé evangelické církve a starokatolické církve. V československé (českomoravské) církvi bylo 32 duchovních zavlčeno do koncentračních táborů, z nich sedm se nevrátilo. Církevní zdroje uvádí, že celkem 30 % duchovních církve bylo pronásledováno (cca 100 lidí) a 11 % duchovenstva zaplatilo okupaci životem. I další svémocné zásahy do vnitřního života církve záměrně ochromovaly její poslání. Německé orgány bránily po smrti druhého patriarchy dr. Gustava Procházky (1942) ve volbě nové hlavy církve. V r. 1945 uvěznily biskupa pražské diecése J. Lomoze a jeho nástupce K. Vodičku.⁷⁰⁾ Nebyly to však jen úřady německé, které personálními zásahy omezovaly činnost církvi a náboženských společností, ale i úřady protektorátní. Zejména některá rozhodnutí protektorátního ministra E. Moravce zasáhla těžce českobratrskou církev evangelickou. Od 9. července 1944 nemohl vykonávat úřad synodního seniora dr. Josef Křenek, protože odmítl podepsat manifest Ligy proti bolševismu; podobně se musel vzdát od srpna 1944 činnosti i synodní kurátor A. Boháč.⁷¹⁾ V r. 1941 byl zatčen předseda náboženské společnosti československých (českých) unitářů N. Čapek, který zahynul v říj-

⁶⁷⁾ B. Černý, Die Kirche im Protektorat 1939—1945, in *Bohemia Sacra*, str. 351. Zde jsou údaje uvedeny v tabulce podle diecézí. Odtamtud je převzal V. Medek, c. d., str. 341—342.

⁶⁸⁾ Srv.: B. Hoffmann c. d., str. 244—250, 257—258, 264—268, 330—340, 343—345.

⁶⁹⁾ Dokumenty z historie československé politiky 1939—1943, sv. II, Praha 1966, č. 354, str. 442.

Zmíněná intervence z 5. července 1939 se týkala zatčeného a do Dachau odvezeného faráře J. Kloučka. Není vyloučeno, že Hácha v jeho prospěch zasáhl, protože Klouček, který přišel do Dachau 16. června 1939, byl na svobodu propuštěn 10. července 1939.

⁷⁰⁾ Srv.: A. Sekot, *Církev československá husitská*, Praha 1982, str. 35—36.

nu 1942 v Dachau. Koncem roku 1944 uvažovaly německé orgány v protektorátě o rozpuštění této náboženské společnosti. Společnost řídil až do osvobození ilegální sedmičlenný výbor.⁷¹⁾ O dopadu nacistické zvlá na pravoslavné a židovské duchovenstvo bylo hovořeno na jiném místě.

Respekt k morálnímu kreditu kněžstva a částečnou hmotnou kompenzaci za přestáté utrpení projevily státní orgány krátce po obnovení samostatnosti úpravou kongruy katolických a pravoslavných duchovních (pres. dekret č. 116/1945), respektive odpovídajícím nárůstem dotace pro duchovní ostatních církví a náboženských společností (státní rozpočet na rok 1946).

Vladimír Kindl

ZU AUSGEWÄHLTEN PROBLEMEN DER RECHTSSTELLUNG
DER KIRCHEN UND RELIGIONSGEMEINSCHAFTEN
IM „PROTEKTORAT BÖHMEN UND MÄHREN“

Zusammenfassung

In der Studie werden einige Veränderungen untersucht, zu denen es in der rechtlichen Stellung der Kirchen und religiösen Gemeinschaften nach der deutschen Besetzung von Böhmen und Mähren (15. März 1939) im Vergleich zu der Periode der sog. ersten und zweiten Republik (von 1918 bis zum Münchner Abkommen Ende September 1938, vom Münchner Abkommen bis zur Besetzung) kam.

Untersucht wird die Haltung des zentralen Protektoratsorgans für die Kultverwaltung zur bis dahin gültigen Rechtsqualifikation der Kirchen und Religionsgemeinschaften (der sog. anerkannten). Dabei wurde festgestellt, daß es zu einer Reduzierung von elf auf acht Organisationen kam (I.); weiter wurde die Unbenennung (auf rechtlich unkorrekte Weise) der „Tschechoslowakischen Kirche“ und der „Religionsgemeinschaft der tschechoslowakischen Unitarier“ (II.) erläutert. Die Studie gibt auch eine zusammenfassende Charakteristik der Änderungen in der Territorialorganisation der Kirchen und Religionsgemeinschaften, die sich aus den Gebietsverlusten nach dem Münchner Abkommen (30. 9. 1938) ergaben (III.).

Eingehender werden die repressiven Schritte deutscher Stellen gegen die „Tschechische orthodoxe Eparchie“ und die jüdischen Religionsgemeinden untersucht (V.). Beispielgebend für die unterschiedliche Lösung für die Protektoratsbevölkerung und für die deutsche Bevölkerung ist die Regelung des Austritts aus der Kirche (IV.). Die außergewöhnliche Verantwortung der Geistlichkeit gegenüber den tschechischen nationalen Interessen ergibt sich deutlich aus dem Studium der Aufgaben, die von der Geistlichkeit bei der Ausübung der Matrikendienste verlangt wurde (VI.). Im Schlußkapitel werden die persönlichen Opfen aus dem Reihen der Geistlichen aller Kirchen und Religionsgemeinschaften gewürdigt, womit diese wesentlich zur Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit beitrugen (VII.).

⁷¹⁾ Srv.: P. Černý, Českobratrská církev evangelická, Praha 1982, str. 17—18.

⁷²⁾ Srv.: L. Hora, Náboženská společnost československých unitářů, Praha 1982, str. 34.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 6/1990

Redakční rada: doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), doc. JUDr. Stanislav Balík, CSc. (místopředseda), doc. JUDr. Karel V. Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drob- ník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. Zdeněk Kuče- ra, DrSc., doc. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., doc. JUDr. Irena Peliká- nová, CSc., prof. JUDr. František Šamalík, DrSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1991
Prorektor-editor prof. JUDr. Karel Malý, DrSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Řezáčová
Dáno do tisku 10. 10. 1990
Vytiskl Tisk, sdružený podnik, Brno, závod 1, ul. 9. května 7

Vydání 1. Náklad 550 výtisků Brož. 15 Kčs ISSN 0323-0619

46 018

Brož. Kčs 15,—