

ZÁKONNÉ UZNÁNÍ A REGISTRACE (Malé srovnání historické a současné formy legalizace církve a náboženské společnosti na území ČR)

VLADIMÍR KINDL

I.

Změna politických poměrů nastala v Československé socialistické republice koncem r. 1989, vyúsťující počátkem r. 1993 v její rozpad na dva samostatné státní útvary, přinesla v pořadí už čtvrtý případ^{1/} složitého komplexu otázek o kontinuitě a diskontinuitě právního řádu, který v uplynulých sedmdesátipěti letech na území českých zemí nastal.

Pouhá empirická zkušenost získaná v odstupu několika let od těchto událostí nás už nyní přesvědčuje o výrazné, samozřejmě zatím nezavršené, proměně prakticky všech odvětví či úseků právního řádu dnešní České republiky ve srovnání s obdobím tzv. socialistického práva^{2/}.

Její tvůrci, ať zákonodárci nebo pracovníci teoretického zázemí zákonodárného procesu, hledali – zcela zřetelně to bylo především na počátku devadesátých let – východisko z nastalé koncepční nejasnosti o dalším vývoji zdejšího právního řádu v inspiraci a poučení z minulosti československého práva. Z prvorepublikového právního řádu jako právního systému fungující pluralitní demokracie vycházeli nejčastěji, byť míra tohoto ovlivnění byla případ od případu různá.

Existují však i takové úseky současného právního řádu České republiky, u nichž by hledání, ať rámcově koncepční, či konkrétně institucionální vazby k právní úpravě platné v demokratickém politickém systému (tj. do února r. 1948) přineslo jen minimální, ne-li žádné výsledky. Příkladem takového úseku právního řádu je státní právo konfesní.

Předpisy o svobodě vyznání a zejména o právním postavení církví a náboženských společností patřily mezi první okruhy právních norem dosavadního právního řádu.

^{1/} První byl dán recepční částí zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., druhý dekretem prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čs., třetí snahou o vytvoření lidově demokratického a později socialistického práva, kvalitativně odlišného právního systému ve vztahu k právu vytvářenému a platnému do 25. února 1948.

^{2/} O právu tohoto období srov.: Vznik a vývoj socialistického práva I.-II., Univerzita Karlova, Praha 1976; Příspěvky k dějinám socialistického státu a práva I.-III., Univerzita Karlova, Praha 1987 a M. Cíć a kol., Československý socialistický stát a právo. Vznik a rozvoj. Veda, vydavatelstvo SAV, Bratislava 1987.

ho systému, které byly od konce r. 1989 podrobeny intenzívní kritice, když skrytá polemika neoficiálních struktur s nimi ji samozřejmě předcházela. Objektivně je třeba říci, že kritice zcela zasloužené. Její výskyt byl všeobecně očekáván a nijak proto nepřekvapil.

Normativní vyústění této kritiky bylo sice rychlé, ale jen fragmentální^{3/}. Ač byl obsah státního konfesního práva tvořen prakticky jen normami vytvořenými v r. 1949, nijak neskrývajících ideologicky podbarvený protináboženský a proticírkevní osten^{4/}, nebyly – jak by snad bylo možno očekávat – nahrazeny v dalších letech úpravou zásadně novou a odlišnou, ale jen doplněny dvěma nerozsáhlými zákony^{5/}. Další zákonodárcovy kroky se pak omezily jen na provádění druhotně vyvolaných korekcí zák. č. 218/1949 Sb.^{6/}

Jádro nového, nyní českého konfesního práva tvoří tak svérázná kontaminace zákonů z let 1949 a 1991 a 1992. Pro ně, jak už bylo dříve naznačeno, je příznačné, že jsou téměř bez jakékoliv souvislosti s „předúnorovými“ předpisy konfesního práva, které byly prakticky generelně zrušeny k 31. 10. 1949.

Tento stav nabízí možnost různorodých srovnání dnešní právní úpravy s historicky dlouhodobě fungující koncepcí státního konfesního práva původně rakouského, po r. 1918 československého. K srovnání navíc nutí četné otazníky, které zákony č. 308/1991 Sb. a č. 165/1992 Sb. vyvolávají. Není to komparace samoučelná. Může přispět k nalezení odpovědi na obecnější otázky: zda-li byl tento zásadně ahistorický přístup zákonodárce ku prospěchu kvality dnešního konfesního práva a proč byl zvolen právě tento přístup. Zájem o komplexní zmapování vztahu právního řádu dnešní ČR k právu platnému do jeho „pouónorových“ změn je pak vědeckým imperativem nejobecnějším.

II.

Legalizace nového konfesního útvaru nacházejícího se dosud mimo rámec právního řádu, (i když je také myslitelná legalizace dříve právem zapovězeného takového útvaru), stojí v řadě nabízejících se srovnávacích témat v popředí. Není to jistě jen proto, že patří k všeobecně pozoruhodným námětům širšího kulturního významu, ale především proto, že má svou nemálo komplikovanou minulost, v níž se obráží mnohé základní právní problémy moderního státu a jeho vývoje v 19. a 20. století. Proto porovnání historické a dnešní obecné formy legalizace církve nebo náboženské společnosti umožňuje získat poznatky o motivaci proměnlivých přístupů různých států, jejich zákonodárných sborů a vlád k tomuto více než století řešenému problému.

Až do r. 1874 neexistoval v rakouské části monarchie zákonný předpis umožňující vznik nové náboženské společnosti. K vytvoření této normy otevřela cestu

^{3/} Srov.: Zák. č. 159/1989 Sb. a zák. č. 16/1990 Sb.

^{4/} Ještě v roce 1993 je J. Tretera nazval „právním zmetkem“. Viz: Církevní právo, Jak Krigl, nakladatelství, výroba, expedice tiskovin, Praha 1993, str. 26.

^{5/} Srov.: Zák. č. 308/1991 Sb. a zák. č. 161/1992 Sb. O obou zákonech v dalším textu podrobněji.

^{6/} Srov.: Zák. č. 165/1992 Sb. a zák. č. 522/1992 Sb.

dobově velmi citlivá otázka o právním postavení stoupců starokatolického hnutí (většinou německé národnosti), které se rozšířilo v Rakousku po proklamaci paapežské neomylnosti a univerzálního episkopátu v létě r. 1870 na prvním vatikánském koncilu. Dne 20. května r. 1874 přijala říšská rada s platností od 25. května zákon, „jenž se týče zákonného uznání společností náboženských“ č. 68 ř. z. Na jeho základě došlo na území historických zemí do rozpadu monarchie k vzniku dvou takových náboženských společností. Legalizována, podle příslušné terminologie zákonně uznána („gesetzlich anerkannt“), byla 18. října r. 1877 starokatolická náboženská společnost pod názvem „církve starokatolická“ a 30. března r. 1880, což se dotýkalo náboženského cítění části českého etnika, „evangelická církev bratrská“. Rovněž po vzniku samostatného Československa se zákon uplatnil dvakrát. Podle jeho ustanovení byla 15. září r. 1920 uznána „církve československá“ a konečně 30. června r. 1930 náboženská společnost československých unitářů^{7/}.

Zákon zůstal platným do 31. 10. 1949, když v poválečném období ho již nebylo využito. Paragrafem 14 zák. č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem byl zákon č. 68/1874 ř. z. zrušen. Zanikla tak obecná možnost legalizace nových církví a náboženských společností nejen v českomoravské části státu, ale protože tímž dnem skončila platnost obdobného zákonného článku uherského (XLIII/1895), i na Slovensku. V tehdejší Československu nebyl vznik dalších konfesních organismů právem předpokládán. Politicky byl pak tento fakt považován spíše za nežádoucí.

Paradoxní je skutečnost, že v rozmezí let 1951 – 1989 došlo nakonec k legalizaci dosud největšího počtu církví a náboženských společností na českomoravském území^{8/}. Ve většině případů však bylo úsilí skupin obyvatelstva podporující utvoření těchto náboženských organismů provázeno excesními projevy státních orgánů, jejichž cílem bylo oddálit okamžik utvoření nové církve či náboženské společnosti co možná nejvíce. Neexistence jasných kritérií a pravidel legalizace dala vznik nejrůznějším, leckdy kuriózním řešením, která sice vyvolávají s odstupem času směsici rozpaků, údivu i úsměvu, avšak většinou tehdejší právní veřejnosti byla bez komentáře brána na vědomí. Neujasněná situace trvala ještě v r. 1990 a projevila se v okolnostech právního vzniku „Církve Ježíše Krista Svatých posledních dnů“. Ta byla prvním případem legalizace církevního organismu v politicky odlišných, církvím příznivěji nakloněných vnějších poměrech.

Nijak proto nepřekvapuje, že zákon č. 308/1991 Sb. obsahuje nejrozsáhlejší partii (třetí část, §§ 10 – 21) právě o registraci církví a náboženských společností, tedy o formě jejich legalizace. Tím se po čtyřicetidvou letech vrátila do právního řádu platného na území ČR obecná apriorní možnost vzniku nového organismu státního konfesního práva. Sám tento fakt je nepochybně projevem kultivace této oblas-

^{7/} O církvích zákonně uznaných dle tohoto zákona a o jejich vnitřních předpisech srov.: V. Bušek – J. Hendrych – K. Laštovka – V. Müller, Československé církevní zákony II, Praha 1931, str. 1143–1186, 1262–1272 a 1283–1289.

^{8/} Tento jev by si zasloužil hlubší a rozsáhlejší analýzu. Částečně jsem se jím zabýval ve studii K problematice vývoje právní úpravy svobody vyznání u nás (Ústavněprávní rovina), AUC – IURIDICA 1/1988, str. 33–35.

ti právních vztahů, je právně potřebný a všeobecně užitečný, tj. jak pro stoupence nových náboženských směrů, tak pro orgány státní kultové správy.

Krátce po nabytí platnosti zák. č. 308/1991 Sb. se objevily početné seznamy náboženských útvarů aspirujících na registraci, ještě počátkem r. 1995 čítal tento seznam 25 položek^{9/}. Avšak po přibližně sedmileté platnosti zákona byla v praxi zaregistrována pouze jedna náboženská společnost (r. 1993) a jedna církev (r. 1995). Judikatura Ústavního soudu ČR nepřímou naznačila některé problémy registrace uchazečů o vstup do státního konfesního práva^{10/}. Na širší sporné souvislosti poměru registrace k ústavnímu vymezení svobody vyznání poukázala literatura^{11/} a nebude snad chápáno jako indiskrece, když upozorním též na obsah korespondence z přelomu let 1997/1998 mezi odborem církví MK ČR a děkanem Právnické fakulty UK, která se dotýkala výkladu několika sporných ustanovení zák. č. 308/1991 Sb. právě v jeho části o registraci^{12/}. To vše přisvědčuje tomu, že záměr srovnat úpravu z r. 1874 a r. 1991 není odůvodněn jen akademickými zájmy, jak už bylo předesláno dříve, ale je, alespoň doufám, i právně praktický.

Zákon č. 68/1874 ř. z. rozeznával dvojí podmínky uznání náboženské společnosti. Jednak podmínky obecné, obsažené v § 1 zákona a formulované dílem negativně, dílem pozitivně, jednak podmínky organizační v §§ 5 a 6, které konkretizovaly obecné podmínky pozitivní.

Věřouka, bohoslužba, zřízení (ústava) a název náboženské společnosti neměly obsahovat nic protizákonného nebo mravně závadného (negativní hledisko) a současně muselo být zabezpečeno zřízení a trvání alespoň jedné náboženské obce (pozitivní hledisko), která musela splňovat řadu zmíněných konkrétních požadavků. K nim patřil na prvním místě důkaz, že obec má dostatečné hmotné prostředky nebo že si je může zákonným způsobem opatřit, aby zajistila vydržování duchovního, pravidelné vyučování náboženství, zřízení a fungování bohoslužebných zařízení a ostatní ekonomické potřeby obce. Prvorepublikové zákonodárství (§ 6 zák. č. 122/1926 Sb. – kongruový zákon) ulehčilo žadatelům o uznání v tom, že nemuseli prokazovat dostatečnost subsistenčních prostředků na vydržování duchovního správce v náboženské obci.

Do představenstva náboženské obce mohli být povoláni jen ti její členové, kteří byli rakouskými a po vzniku ČSR československými občany, jejichž občanská práva nebyla omezena. Duchovním správcem obce mohl být ustanoven rovněž jen rakouský, respektive československý občan, na němž byla žádána mravní a státoobčanská bezúhonnost a minimální hranice dosaženého vzdělání, kterou představovala maturitní zkouška na gymnasiu.

^{9/} Srov.: Katolická ročenka 95. Data, čísla, fakta. Uspořádali S. M. Hrudníková, M. Krejčí, J. Pala. Karmelitánské nakladatelství, Kostelní Vydří, 1995, str. 189.

^{10/} Srov.: Nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1995 I. ÚS 27/95 ve věci návrhu Ministerstva kultury ČR proti Ministerstvu vnitra ČR o stanovení rozsahu kompetencí ve věci registrace Nadace pro rozvoj Boží církve v České republice.

^{11/} Srov.: V. Mikule, Svoboda projevu ve správním právu, AUC – IURIDICA 1-2/96, str. 118.

^{12/} Srov.: Dopis MK ČR, zn. 12472/97 z 19. 11. 1997 a odpověď děkana PF UK ze dne 17. 2. 1998. Uloženo v korespondenci děkana PF UK.

K vyslovení zákonného uznání byl příslušný „ministr záležitostí duchovních“, v republikánských poměrech pak ministr školství a národní osvěty. Rakouský zákonodárce zavazoval sice striktní terminologii zákona ministra vyslovit uznání náboženské společnosti vždy, když byla skutková podstata uznání završena, ale na druhé straně mu ponechával v případě posouzení pozitivních podmínek uznání dostatečný prostor pro volnou úvahu o určení okamžiku, kdy se tak opravdu stalo. Je ovšem samozřejmé, že žadatelé měli proti případnému odmítavému rozhodnutí právo stížnosti u Nejvyššího správního soudu. Na posouzení pozitivních podmínek uznání však nestanovil zákon ministrově žádnou lhůtu. Posuzováním hospodářské soběstačnosti náboženské obce (a tím celé společnosti) ve vztahu k jejímu trvání a zcela volnou úvahou o minimálním počtu členů obce, o němž zákon zcela mlčel, ve vztahu k témuž požadavku, se vytvářel dostatečný mechanismus blokuji- cí vznik politicky nepohodlných náboženských organizmů^{13/}.

O formě, v jaké má být uznání vysloveno, neobsahoval zákon ničeho. V rakouské praxi došlo k jeho vyslovení vždy nařízením ministra, které bylo publikováno v Říšském zákoníku. Od tohoto postupu se odchýlila československá praxe, když v případě prvního použití zákona neprovedl uznání ministr, ale vláda. „Prohlášení vlády“, použitý termín rozhodně duchu zákona neodpovídal, bylo publikováno vyhláškou ministra školství a národní osvěty ve Sbírce zákonů a nařízení. Druhá aplikace v ČSR byla provedena nikoliv ministrem, ale ministerstvem a publikována vyhláškou ministerstva ve Sbírce zákonů a nařízení. V rakouské periodě nebyl úředně vyhlášen nebo alespoň oficiálně uveřejněn ani synodální a obecní řád starokatolické církve, ani stanovy nejstaršího sboru evangelické církve bratrské. V Československé republice byla ústava československé církve otištěna ve Věstníku ministerstva školství a národní osvěty, ústava unitářů však oficiálně publikována nebyla.

V r. 1935 provedl JUDr. Rudolf Wierer, soukromý docent Masarykovy univerzity, v závěru své monografie o uznání a právním postavení náboženských společností hodnocení zákona č. 68/1874 ř. z.. Tehdy konstatoval: „v praxi se zákon náš dosti dobře osvědčil“. Ocenil, že v monarchickém období „poskytl právní základ hodící se pro náboženské společnosti nejrůznějšího řádu“, naprosto „rozdílné svou organizační i svou obecnou povahou“. „I v právním řádu československém“, psal dále, „vyhověl náš zákon velmi dobře, umožniv uznání dvou náboženských společností, svým rázem se značně od historických církví lišících“. Posudek uzavřel slovy: „Při nynější úpravě poměru státu k náboženským společnostem jest tedy náš zákon svému účelu zcela vyhovující částí práva konfesního“^{14/}. V okamžiku, kdy Wierer vyslovil tento názor, nemohl tušit nic o dalších osudech zákona, zejména nemohl předpokládat, že funkční působení zákona je už historicky uzavřenou kapitolou.

Jeho slova však platí pouze pro situaci v Československé republice. V Rakousku zákon samozřejmě platil dále a platí dodnes. Tento fakt sám dovoluje časově posu-

^{13/} Srov.: R. Wierer, Uznání a právní postavení náboženských společností podle zákona z 20. května 1874, č. 68 ř. z., nakl. Orbis, Praha – Brno 1935, str. 64–70.

^{14/} Tamtéž, str. 101–102.

nout Wiererovo pochvalné hodnocení. Právní vývoj v Rakousku potvrzuje jeho další funkčnost, protože od r. 1949, kdy zákon přestal v ČSR platit, bylo na jeho základě zákonně uznáno minimálně šest církví a náboženských společností, z nich jedna má mimokřesťanský charakter (Rakouská budhistická společnost, r. 1983)^{15/}.

III.

Termín registrace, který byl použit pro označení dnešní varianty legalizace církve nebo náboženské společnosti, působí navenek silou svého jazykového významu spíše dojmem mechanického, či dokonce jen evidenčního automatismu. Vytváří na straně žadatelů o registraci i na straně nepoučené veřejnosti neodůvodněnou představu o celkem nevelké složitosti registrace a tím také o její menší právní závažnosti ve srovnání s dřívějším zákonným uznáním. Ve skutečnosti se registrace v mnoha směrech přibližuje předchozí úpravě. Pokud vykazuje odlišnosti, nesměřují nijak k zásadnímu zjednodušení legalizace. Celkově obsahuje více nejasných a sporných momentů než úprava v zák. č. 68/1874 ř. z.

Kdysi byl k účelu legalizace náboženského organizmu vydán zvláštní předpis ve formě zákona. Dnes jsou normy sledující tentýž účel obsaženy ve dvou zákonech, pocházejících od různých zákonodárců a vydaných přibližně s půlročním časovým odstupem. Ten z nich, který by svým názvem mohl navozovat představu, že je pilířem celé úpravy, je ve skutečnosti jen prováděcím předpisem, avšak natolik podstatným, že bez jeho existence by řízení o registraci nebylo možno vůbec zahájit. Rozhodující ustanovení celé dnes platné konstrukce jsou naopak součástí zákona, jehož předmět úpravy je mnohem širší, i když je část o registraci jeho nejrozsáhlejší partií (celkem 11 z 25 paragrafů).

V obou případech, historickém i současném, je legalizace upravena zákonem, respektive zákony, a uskutečňovala se a uskutečňuje se na jeho (jejich) základech. Rozdíl však spočívá v tom, že dle úpravy rakouské, později československé, mohlo uznání nového útvaru konfesního práva nastat i jiným způsobem a v praxi k tomu docházelo. V souladu s ustanovením § 15 státního základního zákona č. 142/1867 ř. z. mohly být církve a náboženské společnosti uznány rovněž zvláštním zákonem. Tak v r. 1890, tedy za platnosti zák. č. 68/1874 ř. z. došlo k plnému uznání náboženských obcí židovských^{16/} a v r. 1912 k uznání jednoho ritu islámu a jeho organizace^{17/}. Obdobný postup by v České republice nebylo zřejmě možné bez dalšího uplatnit. Registrace prováděná MK ČR je jediným právem připuštěným způsobem legalizace církve a náboženské společnosti na území České republiky. Tomuto závěru přisvědčuje § 22 zák. č. 308/1991 Sb., jímž byly převedeny ke dni jeho účinnosti všechny církve a náboženské společnosti, dosud vzniklé rozdílnými právními cestami, do postavení církví registrovaných. V této registraci ex lege jsou

^{15/} Srov.: H. Pree, *Oesterreichisches Staatskirchenrecht*, Springer Verlag, Wien - New York 1984, str. 61-62.

^{16/} Srov.: Zák. č. 57/1890 ř. z.

^{17/} Srov.: Zák. č. 159/1912 ř. z.

tedy zahrnuty i ty církve a náboženské společnosti, které byly kdysi zákonně uznány podle zák. č. 68/1874 ř. z. Pozitivním efektem tohoto pochopitelného právního zjednodušení, vyplývajícího nejspíše z nezřetelných legalizačních praktik v rozmezí let 1951 – 1990, je vytvoření základů právně reálné parity postavení všech církví a náboženských společností působících v ČR. Nic to však nemění na faktu, že použitá terminologie v § 22 je právně historicky nepřesná, protože nikdy v minulosti, uvažujeme-li v rozmezí 18. – 20. století, nevyvíjela na území ČR žádná církev nebo náboženská společnost činnost „ze zákona“, či „na základě státního souhlasu“.

Dnešní úprava legalizace náboženských organizací věnuje mnohem větší pozornost formální stránce postupu státního orgánu rozhodujícího o ni, než ji věnovala v minulém století rakouská říšská rada. V zákoně č. 68/1874 ř. z. nebylo téměř nic o tom, jak je třeba kontakt s příslušným státním orgánem navázat, v jaké podobě je třeba předložit podkladové materiály, s kým probíhá korespondence atd. Právě na tyto procedurální otázky se koncentroval dnešní zákonodárce. Stanovil velmi podrobně, kdo návrh podává, jak má být podepsán, které identifikační údaje podepsaných osob je třeba připojit, kdo jedná jménem navrhovatelů. Stejně detailní jsou ustanovení o obligatorním obsahu návrhu a o jeho přílohách, o postupu a lhůtách v případě předložení neúplného návrhu, o vlastním rozhodování o návrhu a možnostech, jež má k dispozici registrující orgán, o lhůtě v níž je možno podat návrh na soudní přezkoumání odmítavého rozhodnutí, atd., atd.

Registrace má charakter správního řízení a pokud zákon nestanoví jinak, postupuje se při ní podle správního řádu. Z toho vyplývá, že rozhodnutí o registraci se, s výjimkou orgánů státní statistiky, sděluje pouze žadatelům o registraci. Veřejnost se o tomto faktu nedozví ani z oficiálního publikačního prostředku právních norem, jak tomu bylo v době, kdy se používala pro legalizaci forma zákonného uznání, ale ani odjinud (např. z Věstníku příslušného ministerstva), protože žádná norma publikací této právně důležité skutečnosti neukládá. Důsledkem tohoto stavu jsou četné omyly, které pronikly i do renomované právnické literatury. Obstarat si totiž spolehlivé informace o tom, které církve a náboženské společnosti jsou skutečně registrovány a jaký je jejich přesný název, je ve skutečnosti nemálo obtížné, protože naposledy byl seznam legálně působících církví a náboženských společností normativní cestou zveřejněn v příloze k zák. č. 308/1991 Sb. Registrace provedené podle tohoto zákona však normativní cestou publikovány nebyly.

Hmotněprávní normy v ustanoveních o registraci jsou v menšině. Zejména formulace podmínek registrace (§ 15 zák. č. 308/1991 Sb.), jejichž splnění vede k vydání rozhodnutí o registraci, je nemálo chaotická a poskytuje ve svém důsledku dnešnímu státnímu orgánu větší prostor k volné úvaze, než který byl kdysi dopřán rakouskému a později československému ministrovi. Téměř výsměšně působí, že v úpravě, v níž se to jen hemží nejrůznějšími lhůtami a termíny, není stanovena žádná lhůta, v níž má státní orgán o registraci rozhodnout.

Ve srovnání s rakouskými a československými poměry přibylo v dnešní úpravě mnohem více negativních podmínek, ale není zcela zřejmé, které rysy, znaky, či

vlastnosti církevního organizmu ucházejícího se o registraci, mají být s nimi srovnávány. Snad jde tedy o veškerou faktografii vyplývající z §§ 12 a 13 zák. č. 308/1991 Sb., jenž nesmí být v rozporu se zákony, ochranou bezpečnosti občanů a veřejného pořádku, zdraví a mravnosti, zásadami lidskosti a snášenlivosti. Současně má být přezkoumáváno, zda právním vznikem a následnou činností nového náboženského subjektu nebudou ohrožena práva jiných právnických osob a občanů. V ustanovení se však nepřesně hovoří o „založení a činnosti církve“ když Ministerstvo kultury jistě nemůže přezkoumávat faktický vznik takového útvaru, což by snad mohl mít použitý termín „založení“ na mysli. V této husté síti mnohdy právně nezřetelných, či málo určitých podmínek může uváznout prakticky každá žádost o registraci.

Klíčovým problémem registrace je však otázka, řečeno s licenci, spíše matematická, které se kdysi rakouský zákonodárce prozřetelně vyhnul. Základní podmínkou pro podání návrhu na registraci je podle § 11 zák. č. 308/1991 Sb. prokázání, že se „k němu“ hlásí nejméně tolik zletilých osob, kolik je stanoveno v § 1 zák. č. 161/1992 Sb. Zde pak není uvedeno číslo jediné, ale jednak „nejméně deset tisíc zletilých osob „, jednak „nejméně 500 zletilých osob“ v případě, že církev nebo náboženská společnost je členem Světové rady církví. Dvojí číselné kritérium se minimálně přičí obvyklému principu rovnosti v případě právního postavení subjektů téhož druhu, nechceme-li zjevnou favorizaci některého z nich hodnotit ještě nepříznivěji.

Další relevantní ustanovení (§ 12 písm. d) zák.č. 308/1991 Sb. a § 1 zák. č. 161/1992 Sb.), která jsou již formulována jako náležitost návrhu, respektive jako podmínka registrace, vztahují požadovaný počet již k příslušné církvi nebo náboženské společnosti („hlásících se k církvi“, „hlásí-li se k nim“). Uvedená nejednotnost dikce je ještě zvýrazněna ustanovením § 23 zák. č. 308/1991 Sb., kde se hovoří o osobách „přihlášených k církvi nebo náboženské společnosti podle § 11“, v němž, jak už víme, jsou uvedeni pouze podporovatelé návrhu na registraci. Bludný kruh vyúsťuje v otázku, zda sloveso „hlásit se“ má na mysli členy církve či náboženské společnosti, nebo alespoň ty, kteří jsou k ní vázáni nějakým pevnějším a trvalejším poutem, nebo má na mysli sympatizanty, třeba náhodné a dočasné, kteří ani nemají v úmyslu stát se členem této církve či náboženské společnosti a jen tímto „přihlášením se“ se rozhodli podpořit registraci.

Řešení tohoto problému má zásadní důležitost. Lze se k němu přiblížit několika způsoby. Především po 1.1.1993 je nutno vztah zák. č. 308/1991 Sb. a z. č. 161/1992 Sb. poměřovat ustanovením § 2 ústavního zákona ČNR č. 4/1993 Sb.. Ten, pokud je zjištěn rozpor mezi zákonem České republiky vydaným před zánikem ČSFR, a zákonem ČSFR, platným v den zániku ČSFR na území České republiky, jehož platnost dosud trvá, stanoví, že se postupuje podle předpisů České republiky. Rozpor mezi oběma zákony lze spatřovat ve znění § 11 zák. č. 308/1991 Sb. (a také § 23 téhož zákona) a § 1 zák. č. 161/1992 Sb. bez ohledu na to, že v jiném případě (§ 12 písm. d) zák. č. 308/1991 Sb. a § 1 zák. č. 161/1992 Sb.) je tu soulad. Za těchto okolností je třeba dát přednost předpisu republikovému a vztáhnout počet „nejméně deseti tisíc zletilých osob“ k církvi nebo náboženské společnosti.

Tento závěr potvrzuje i nahlédnutí do důvodové zprávy zák. č. 161/1992 Sb., která mimo jiné uvádí:

„Počet osob, přihlášených k nové církvi či náboženské společnosti stanoveným v § 12d federálního zákona a nutný k podání návrhu na registraci je stanoven na deset tisíc. Tento počet je výrazem snahy neposkytnout výhody, kterých se podle zvláštních předpisů dostává státem uznaným církvím v oblasti daňové, poplatkové, celní i jiné korporacím, které by se mnohdy jen z účelových důvodů prohlásily za církev nebo náboženské společnosti. Počet deseti tisíc osob vytvoří základní předpoklad pro to, aby registrační řízení (§ 15 federálního zákona) mohlo být provedeno řádně a svědomitě.

Stát zde vyjadřuje svůj zájem na uznání a podpoře pouze těchto nově vzniklých církví či náboženských společností, jejíž náboženskou víru vyznává v rámci ČR nezanedbatelný počet zletilých osob. Vzhledem ke skutečnosti, že církvím registrovaným podle zákona o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností jsou přiznávána určitá privilegia vymezená zejména v jeho § 6, 8, 9, ale i nepominutelné výhody zakotvené v ostatních právních předpisech (celní zákon, devizový zákon, daňové předpisy a další) a výrazně tak zvýhodňují tyto subjekty oproti např. občanským sdružením, není možné umožnit registraci nových církví bez početního cenzu. Opačný přístup by mohl být též využíván k obcházení zákona a využívání uvedených výhod různými účelově založenými pseudocírkvemi. Ve svém důsledku by mohl znamenat poškození kreditu církví a náboženských společností u široké veřejnosti.“

Podpůrnou argumentaci přisvědčující zákonodárcovu úmyslu vyjádřenému v důvodové zprávě lze nalézt i v § 4 odst. 1) a 5 odst. 1) zák. č. 308/1991 Sb., z nichž vyplývá, že právo „zakládat“ církev a náboženské společnosti je dáno pouze věřícím, nikoli nevěřícím. Termín zakládat tak v sobě obsahuje zřejmě celý proces vzniku církve nebo náboženské společnosti, tedy i registraci, takže se jeví velmi pravděpodobným, že osoby nevěřící nemohou být na listině uvedeny vůbec.

Po provedených úvahách se přikláním k závěru, že v seznamu přikládaném k registraci mají právní pravidla na mysli podpis jen těch zletilých osob s trvalým pobytem na území ČR, které k registrující se církvi váže relativně zřetelně definované a relativně trvalé pouto.

Pokud je však možno legalizovat jen církve a náboženské společnosti s minimálně desetitisíci členy, dostává se celý proces do absurdní podoby, protože 13 z celkového počtu 21 registrovaných církví na území ČR nedosahuje podle údajů předložených vládě k 1. 7. 1995 tohoto počtu. V tomto světle se pak hranice jeví jako diskriminační, což si uvědomíme tím spíše, když připomeneme, že Náboženská společnost českých unitářů čítala v roce 1995 jen 365 osob a Novoapoštolská církev 427 osob^{18/}. Problémy s čísly však nekončí. Zákon č. 308/1991 Sb. nevybavuje registrující orgán žádnými právními prostředky, jak tento požadavek zákona ověřit, pokud by se nechtěl spokojit s dobrovolným čestným prohlášením pří-

^{18/} Viz.: Materiál MF ČR pro poradu ministrů vlády ČR dne 10.1. 1997: Přístupy ministerstva financí k budoucímu uspořádání ekonomické stránky vztahu státu a církve, čj. 142/2072/97.

právného orgánu církve nebo náboženské společnosti, že na listině jsou právě jen takové podpisy. V § 13 zák. č. 308/1991 Sb. se ani výslovně nežadá, aby v „základním dokumentu“ zakládané církve nebo náboženské společnosti byla obsažena kritéria, koho tato považuje za osoby k ní tímto pevnějším (členským) poutem připoutané. Obtížnost postavení registrujícího orgánu zvyšuje ještě § 18, který stanoví, že i ke změnám údajů obsažených v §§ 12 a 13 zák. č. 308/1991 Sb. je třeba registrace, což ve vztahu k § 12 písm. d) by bylo možno vykládat například i tak, že klesne-li počet pod deset tisíc osob, o čemž by církev musela registrující orgán informovat sama, přijde o registraci. Věcně jde samozřejmě o chybu, protože § 18 měl odkázat pouze na § 13.

Za této situace, kdy registrující orgán nemá žádný instrument k tomu, jak podpisy na listině věrohodně diferencovat, respektive verifikovat a zákon mu nedává patrně ani oprávnění požadovat na přípravném orgánu církve výše zmíněné čestné prohlášení, ani nestanoví, že ze základního dokumentu církve nebo náboženské společnosti musí být patrné, jak se určují ti, kteří se k církvi hlásí a dokonce ani neukládá dříve legalizovaným církvim povinnost vést vnitřní údaje o své „členské základně“ a periodicky je předkládat státu k nahlédnutí, nabízejí se jen dvě řešení: 1. nerozhodnout o žádném návrhu na registraci až do změny právní úpravy, kterou je třeba iniciovat, nebo 2. odmítnout každý návrh na registraci a doporučit přípravnému výboru, aby se obrátil k Nejvyššímu soudu ČR.

A tak je možno naše uvažování uzavřít. Dnešní úprava legalizace církví a náboženských společností je prakticky nefunkční a tím neperspektivní. Její další existence je jen obtížně slučitelná s ustanovením čl. 15 odst. 1) a čl. 16 odst. 1) Listiny základních práv a svobod o svobodě náboženského vyznání. Legalizace církví a náboženských společností by měla být znovu podrobně promyšlena, aby nemuselo být konstatováno, že v letech 1874 až 1949 bylo právní řešení problému o mnoho zdařilejší než po roce 1991/92.