

Právně historická expertiza Univerzity Karlovy¹ v Praze právního postavení tzv. katolického církevního majetku v druhé polovině 19. a ve 20. století na území dnešní ČR

I. Doktrinální a politické názory na účel a povahu církevního jmění, z nichž vycházela jeho konkrétní právní úprava, vykrytalizovaly v rakouské části Rakousko-Uherské monarchie v druhé polovině šedesátých a v první polovině sedmdesátých let 19. století. Jednalo se o vnitřně nekonsistentní koncepci, v níž se obrazil kompromis mezi liberální a konzervativní (tj. katolicky a prořímsky orientovanou) částí tehdejšího politického spektra. Nicméně konečná tvář výsledné právní úpravy, která na našem území přetrvala s minimálními změnami až do konce října 1949, respektive prosince roku 1950, byla podstatně ovlivněna historicky dlouhodobě založenými právními konstantami existujícími v této oblasti od konce 18. století, z jejichž mezi nebylo možno nikdy později radikálně vykročit.

Od vydání rakouské prosincové ústavy v r. 1867 (zákony č. 141-146/1867 ř.z.) dal zákonodárce najevo, že katolická církev, jakožto jedna z tzv. církví uznaných, s právním charakterem korporace (svazu) veřejného práva (§ 15 zák. č. 142/1867 ř.z.), nebude omezena v nabývání majetku určitého druhu, i když existenci amortizačních zákonů, bránících nabývání nemovitostí do budoucna nevyloučil (§ 6, odst. 2 zák. č. 142/1867 ř.z.). Nikdy však již nebyly vydány a to ani v monarchii, ani v ČSR a starší předpisy tohoto druhu, jakkoliv věc byla akademicky spornou, neoživly ani po 13.5.1874, kdy nabyl platnosti pod č. 50 ř.z. "zákon o vnějších právních poměrech církve katolické", v němž se církevního jmění dotýkala ustanovení části VII., §§ 38-59. Vydáním tohoto zákona však neztratily platnost některé starší dílčí normy o katolickém majetku, jednak říšské (celostátní, jednak zemské, k nimž bylo třeba nadále přihlížet; celostátní předpisy tohoto druhu pocházely především z let 1858 a 1860, zemské z let 1863 a 1864. V platnosti však zůstaly i mnohé starší normy ještě z konce 18. a z první poloviny 19. století.

II. Ústavní ustanovení § 15 zák. č. 142/1867 ř.z. pojmově omezilo vlastnické právo katolické církve účelovostí, tj. určením tohoto majetku jen k cílům kultové činnosti, vyučování a dobročinnosti, neumožňujíc mu sledovat jiné cíle, např. výdělečné. Běžně se pak hovořilo o církevním jmění jako o jmění účelovém. Péči o zachování tohoto určeného katolického církevního majetku neponechalo právo v rukou vlastníka, ale světilo je také státu. Proto státní kultová správa dozírala na zachování kmenového jmění kostelů a církevních ústavů. Byla oprávněna kdykoliv se přesvědčit o jeho existenci a v případě zjištění schodku, měla povinnost postarat se o jeho náhradu. V návaznosti na ústavní vymezení doplnil § 38, odst. 1 zák. č. 50/1874 ř.z. zvláštní charakter církevního jmění ještě potud, že mu přiznal stejně intenzivní ochranu ze strany státu, jakou požívala "nadání obecně užitečná". Obrat o státní ochraně takových nadací byl obsažen v Nej. rozhodnutí z 15.5.1841 publikovaném v dekretu dv. k. z 21.5.1841 Sb. z.s. Rozsah této ochrany postupně narůstal a zahrnoval posléze řadu ustanovení v právních předpisech různého druhu, např. v právu trestním, exekučním, daňovém a v pravidlech upravujících zastupování katolického církevního jmění.

¹ *K této studii vydala dne 3. 2. 2012 Univerzita Karlova prohlášení rektora, ve kterém uvádí, že tato studie nebyla schválena Vědeckou radou Univerzity Karlovy a nelze ji tudíž považovat za expertizu Univerzity Karlovy (viz <http://www.cuni.cz/UK-3921.html>).*

Jestliže několik paragrafů v trestním zákoníku (122, 174, 175 zák. č. 117/1852 ř.z.) a v exekučním řádu (§§ 15 a 25 zák. č. 79/1896 ř.z.) bralo zvláštní ohled jen na ty předměty katolického církevního vlastnictví, které byly zasvěcené bohoslužbě, pak výraznější praktický význam měla dvě ustanovení daňového zákona č. 177/1927 Sb. (§§ 126, 174), jimiž byly jednak budovy sloužící veřejné bohoslužbě a budovy sloužící za úřadovny osob pověřených duchovní správou a vedením matrik vyňaty z daně domovní, jednak fondy pro stavbu a udržování chrámů a fondy pro bohoslužbu z daně rentové. V praxi tedy všechny katolické kostely a rozhodná většina farních budov, byla od daní osvobozena. Také budovy - resp. jejich části - sloužící za úřední sídla biskupů byly od daní osvobozeny, jak stanovil dekret dv. kanceláře z 20.5.1835 č. 1750 (č. 71, sv. 63 Sb. z.p.), který stále zůstával v platnosti.

Nejvýraznějším projevem státní ochrany poskytované podstatné části katolického církevního majetku bylo jeho zastupování ex lege v civilním soudním řízení (a další služby), čímž byla pověřena Finanční prokuratura. Naposledy došlo k úpravě postavení a úkolů Finanční prokuratury zákonem č. 97/1933 Sb. z. a n., k němuž byla v r. 1936 (vl. nař. č. 82/1936 Sb.) vydána služební instrukce podrobně, mimo jiné, stanovící i pravidla zastupování katolického církevního majetku. Majetek jiných církví nebo náboženských společností Finanční prokuratura nezastupovala a ani zastupovat nemohla. Toto soudní zastupování katolického církevního majetku zaniklo až k 1. únoru 1950 (viz zák. č. 270/1949 Sb. z.). Finanční prokuratury jako státní úřad zastupovaly církevní jmění v právních rozepřích a sloužily mu k právní poradě. Ve smyslu úkolů svěřených Finanční prokuratuře bylo katolické jmění postaveno naroveň majetku státnímu. Tímto způsobem docházelo k zastoupení kmenového jmění katolických kostelů a duchovních obrocí, a dále k zastoupení jmění zrušených duchovních ústavů, klášterů a společenstev, pokud se nacházelo ve státní správě. V těchto případech bylo zastupování výlučné. O zájmy potenciálního katolického vlastníka pečovala Finanční prokuratura také tím způsobem, že vstupovala do těch dědických řízení, v nichž v testamentu byly učiněny odkazy "k účelům zbožným", ale obdařená osoba nebyla určitě označena.

III. Vícekrát citovaná ustanovení § 15 ústavního zákona č. 142/1867 ř.z. a § 38, odst. 1 zák. č. 50/1874 ř.z. přinesla základní informaci o odlišnostech právního charakteru katolického církevního jmění ve srovnání s jměním jiných vlastníků. I když došlo k 29.2.1920 ke zrušení zákona č. 142/1867 ř.z., vžitého vymezení katolického církevního jmění se tato skutečnost nijak nedotkla, leda snad tím, že po vydání československé ústavní listiny (ústav. zák. č. 121/1920 Sb. z. a n.), v níž chybělo ustanovení o právním základu, na němž spočívala existence církví a náboženských společností uznaných ve státě, by bylo takové ustanovení, či ustanovení o poměru církví ke státu, možno vydat zákonem běžným.

Ve všech soukromoprávních poměrech, zejména v otázce vlastnictví (např. určení podmětu vlastnického práva k určité části církevního jmění, dále jeho nabývání, držení, užívání a zánik) katolického církevního majetku prohlásil § 38, odst. 2 zák. č. 50/1874 ř.z. za rozhodné předpisy obecného občanského práva, tj. především obecného občanského zákoníku (ABG) z r. 1811 (č. 946/1811 Sb. z.s.) a spory z těchto poměrů odkázal před civilní soudy.

Státní předpisy o katolickém církevním majetku akceptovaly jeho dělení, v souladu s kanonickým a majetkovým právem, na jmění zádušní (kostelní) a jmění prebendní (beneficiální) a zdůraznily jejich oddělení nejen právní, ale i ekonomické (důsledně separovaná správa a zúčtování). Ke kostelnímu jmění bylo přiřazováno jmění kostelních ústavů při kostelech zřízených. Ač zákon sám jako příklad uváděl jmění různých fundací (§

41), nepochybně sem bylo možno řadit především hřbitovy. Konečně považoval § 41 zák. č. 50/1874 ř.z. za zvláštní druh církevního jmění církevní nadace.

Určité odchylky od obvyklého právního režimu majetku fyzických a ostatních právnických osob přinášelo in favorem církevního majetku však i samo občanské právo. V případě intestátního nabývání majetku po duchovním trvale ustanoveném na určitém beneficiu při určitém kostele (k nim lze přičítat biskupy, kanovníky, faráře, lokální kaplany a některé další), zajišťoval § 761 obecného zákoníku občanského jednu třetinu z celkové pozůstalosti právě tomuto kostelu. Zmíněné pravidlo, ostatně platné už před vydáním o.z.o. od r. 1807 (dv. dek. z 27.11.1807, č. 828 Sb. z. s.), zajišťovalo vlastně částečné přelévání mezi beneficiálním a kostelním církevním jměním se zřejmým cílem bránit tomu, aby alespoň tato část církevního majetku nemohla přejít cestou mortis causa kněze do sféry individuálního, resp. mimocírkevního vlastnictví vůbec. Jinými slovy: duchovenstvo zemřelé bez pořízení testamentu, muselo část majetku, získaného ze zdrojů, které byly předmětem vlastnického práva církevních subjektů vracet zpět do těchto zdrojů a další (druhá) jedna třetina jejich jmění musela připadnout chudým (v praxi chudinským fondům), což byl příjemce srovnávající se s účelem církevního jmění, jak jsme jej vymezili výše.

Též ztráta vlastnického práva k církevnímu majetku cestou promlčení, oproti ostatním občanskoprávním vlastníkům, byla ztížena. K vydržení církevního majetku proti vlastníkům statků církve (shodně jako proti fisku) nestačila obecná vydržecí doba, ale doba kvalifikovaná. V případě byla-li tato práva u věcí nemovitých vložena na držitelovo jméno do veřejných knih žádalo se trvání lhůty šestileté, u práv do knih nevložených bylo lze je nabýt jen držením čtyřicetiletým (§ 1472 o.z.o.). V ostatních případech postačovala kratší lhůta, tj. tříletá u movitostí a třicetiletá u nemovitostí.

IV. Nejvýraznější zásah do vlastnického práva ke katolickému církevnímu jmění ze strany veřejné moci připustil stát ve fázi jeho spravování, tedy v časovém rozmezí od okamžiku jeho nabytí do případného okamžiku zániku, pokud tento zánik stát vůbec připustil. Správa katolického majetku podléhala zvýšenému státnímu dozoru a její mnohé úkony státnímu schvalování, obojí podstatně více a častěji než u majetku jiných církví a náboženských společností.

Státní správa vykonávala nejen obecný dohled nad zachováním tzv. kmenového církevního jmění, jak už dříve bylo uvedeno, ale mohla nakládat s podstatou církevního jmění téměř nezávisle, protože v její moci bylo povolit změnu v dotaci beneficií jen po vyslyšení biskupa (§ 22 zák. č. 50/1874 ř.z.). Mohla rovněž důchody z církevního jmění, kterých nebylo zapotřebí k účelu, k němuž bylo původně věnováno, přikázat jinému církevnímu účelu a i v tomto případě jen po vyslyšení biskupa (§ 54 zák. č. 50/1874 ř.z.), aniž by jeho názorem byla vázána. Ve sporu o to, zda-li nějaká nadace ryze církevní, což byl spor v podstatě vlastnického charakteru, rozhodoval orgán státní kultové správy (§ 47 zák. č. 50/1847 ř.z.). Všechny důležité změny v podstatě církevního jmění museli církevní správcové okamžitě státní správě oznámit (§ 49 zák. č. 50/1874 ř.z.).

Přestože zákon č. 50/1874 na několika místech (§§ 14, 45) připouštěl, že církevní funkcionáři spravují vnitřní církevní záležitosti tedy i církevní jmění ve svých obvodech podle církevních předpisů, pokud neodporují zákonům státním, ve skutečnosti, stát toto jejich právo nemálo zrelativizoval, tím spíše, že slíbený speciální zákon o správě církevního jmění (§ 52 zák. č. 150/1874 ř.z.) nebyl nikdy vydán. Zůstala tak v platnosti četná ustanovení předpisů starších, svojí konstrukcí zakořeněných ještě v logice josefínského osvícenství.

Podle zásady právně platné od r. 1800, že na správě kostelního jmění a jmění církevních ústavů má být účasten ten, kdo by v případě jeho nedostatečnosti byl povinen alespoň částečně hradit jeho schodek, spravoval tedy tento majetek farář, zástupce farní obce a patron kostela. To ve skutečnosti znamenalo, že rozhodující vliv na správu vykonával patron prostřednictvím pověřeného úředníka, tzv. patronátního komisaře. Protože patronát byl často v rukou právnické osoby veřejného práva (politické obce, země, náboženského fondu, jiného veřejného fondu, někdy i státního orgánu) a patronátní právo bylo považováno za veřejné právo, docházelo často k ztotožnění nebo alespoň ke zájmovému sblížení rozhodujícího činitele správy kostelního jmění a dozorčí státní složky nad tímto jměním. Zejména v Čechách bylo postavení patronů velmi silné. Patron, resp. patronátní komisař vedl spolu s účetním kostelní účty, předkládal roční závěrku vikariátnímu úřadu a zasílal výtahy z účtů každoročně zemské správě politické. Patron měl právo stížnosti proti zákrokům státního dozoru vůči jeho spravování až k Nejvyššímu správnímu soudu.

Jmění obroční bylo spravováno beneficiátem pod dohledem patrona a vrchním dozorem biskupa a státu (§ 46 zák. č. 50/1874 ř.z.). Oproti správě kostelního jmění byl tu nemalý rozdíl. Kostelní jmění bylo spravováno všemi činiteli společně, ale u obročního jmění měl patron pouze právo dozoru, nikoliv spolusprávy. Patron proto nedisponoval právem stížnosti k Nejvyššímu správnímu soudu. Mohl církevní a státní orgány pouze upozorňovat. Vliv církevních činitelů na správu beneficiálního jmění byl silnější než u jmění kostelního.

Jen církevní nadace jako jediný druh církevního jmění spravovaly výlučně orgány církevní, i když i ony podléhaly samozřejmě vrchnímu státnímu dozoru (§ 47 zák. č. 50/1874 ř.z.). Správa zvláštních druhů církevního jmění biskupského, kapitulního a klášterního řídila se statutárním právem, taktéž bez újmy státního dohlédacího práva (§ 44 zák. č. 50/1874 ř.z.).

V. Omezení volné dispozice s katolickým církevním majetkem patřilo k nejvýraznějším ingerenčním zásahům státu do vlastnického práva subjektů katolického církevního majetku (§ 51 zák. č. 50/1874 ř.z.). Podrobnosti stanovila ministerská nařízení č. 162 a 175/1860 ř.z. o zcizení a zatížení jmění katolických kostelů, obročí a duchovních ústavů. Podstatou věci bylo to, jak podrobně vylíčil doc. Mikule ve svém materiálu, že zcizení a zatížení církevního jmění provedená bez ohledu na tyto předpisy se považovala za neplatná. Intabulace do pozemkových knih mohla být proto provedena jen tehdy, jestliže se k návrhu zápisu předložilo výslovné prohlášení úřadu zemské politické správy, že zvláštním předpisům o nakládání s tímto majetkem bylo vyhověno. Zpětně pak knihovní soudy měly povinnost každý zápis o zcizení a zatížení církevního majetku oznamovat zemskému politickému úřadu. Finanční hranice příslušných transakcí se měnily nejen v r. 1919, jak materiál doc. Mikuleho připomíná, ale ještě v r. 1929: zcizení církevního majetku do 40 000 Kč a zatížení do 80 000 Kč bylo v kompetenci zemské politické správy (vl. nař. č. 187/1929 Sb.), zcizení do 240 000 Kč a zatížení do 360 000 Kč ministerstva školství a národní osvěty a částky vyšší zůstávaly vyhrazeny plénu ministerské rady (Československé církevní zákony I., str. 402 - 403).

I když původně nebylo zcela jasné, zda-li je třeba svolení státní správy i tehdy, když má být hotových prostředků církevního jmění použito k nákupu nemovitosti pro církevní subjekt, v konkrétním případě rakouské ministerstvo výnosem z 12. 11. r. 1879 č. 17839 se pro tento postup vyslovilo. Proto nepřekvapuje, že i pozdější československá judikatura, o níž hovoří doc. Mikule na str. 12 svého příspěvku, zejména v nálezu NSS Boh. admin 12 138/35 postupovala podle obdobného principu. Už v rakouském období se díky nalézací praxi NSS vžil výklad, že pojem "zcizení" je třeba chápat široce, tj., že zahrnuje "každé úplatné nebo bezplatné vzdání se věci nebo práv mezi živými" (Slovník veřejného práva československého

III, str. 159). Lze proto jen konstatovat, že výklad československé soudní praxe oprávnění státu uvedená v nařízení č. 162/1860 ř.z. spíše ještě rozšiřoval.

V této souvislosti lze připomenout často přehlíženou skutečnost, že až do 70. let 19. stol. nebyla naprostá většina církevních pozemků (obročních a zádušních) knihovně kotvena. V r. 1866 ordinariáty v Čechách, po předběžném schválení místodržitelstvím a ministerstvem vyučování a kultu, začaly přípravy na první vklad zádušních a beneficiálních pozemků všude tam, kde dosud zaknihovány nebyly. Když v r. 1871 vyšel obecný zákon o pozemkových knihách (č. 95/1871 ř.z.) a v r. 1874 bylo nařízeno, aby nové pozemkové knihy byly založeny, církevní představení znovu začali usilovat o knihovní vklad církevních nemovitostí. Výlohy s tím spojené se měly hradit z výnosů záduší, pro obroční pozemky ze záduší ve formě zálohy. Největší část povinností byla přenesena na vikáře, kteří měli uloženo pololetně podávat konsistořím zprávu o průběhu akce, včetně informací o překážkách, které se vyskytly. V roce 1875 nařídilo místodržitelství v Praze všem okresním hejtmanstvím, aby vyšetřila, zda katastrální mapy se shodují se skutečným stavem a je-li vše, co některému záduší, obročí nebo fondu náleží, zaznamenáno. Do pozemkových knih měl být zpravidla zapsán pro zádušní pozemky jako vlastník "římskokatolický farní (nebo filiální) chrám", pro obroční pozemky "římskokatolické farní beneficium". Zapisování bylo provázeno příznačnými spory o to, kdo má být jako podmět církevního jmění do pozemkových knih zanesen. Často se toho dožadovali zejména patroni, u kostelního jmění rovněž farní obce nebo obce politické. Poslední vycházely z katastrálních měření, při nichž si často daly připsat pastviny, jejichž skutečným vlastníkem bylo záduší či obročí, ale obce jich neoprávněně užívaly. Zápis církevních nemovitostí proběhl během asi deseti let. Po polovině 80. let 19. stol. byla rozhodující masa církevních objektů zapsána. Tehdy bylo také někdy po 6. 8. r. 1880 vloženo do pozemkové knihy (knihovní vložka č. 2) pro katastrální území Hradčany vlastnické právo k parcelám č. 4 a 5 a stavbám na nich stojícím, tj. k nejpřednějšímu katolickému kostelu v zemi, chrámu Sv. Víta a k věži chrámu Sv. Víta. Jako subjekt, v jehož prospěch vlastnictví svědčí, byla uvedena "Katholische Metropolitankirche zum heiligen Veit".

VI. Celá konstrukce katolického církevního majetku byla velmi úzce svázána s Náboženským fondem. Ten vznikl složitým vývojem v roce 1782 (kabinetní listy Josefa II. z 27. 2. a 11. 3. 1782), kdy do něho bylo soustředěno, vedle dalších zdrojů, jmění zrušených klášterů. Účelem fondu bylo přispívat k úhradě nepokrytých církevních potřeb. Pokud zdroje nepostačovaly, potřebné schodky doplňoval stát. Názory na právní povahu Náboženského fondu, od r. 1928 jednak fondu českého, jednak fondu moravskoslezského, se měnily. Podle judikatury NSS z první republiky (Boh. adm. č. 5402 a č. 5461) byly fondy samostatnými právními osobami, veřejnými fondy s vlastním jměním, které bylo tvořeno kostely, klášterními budovami, domy, pozemky, zahradami, hřbitovy, cennými papíry. Pokud zanikl některý podmět vlastnického práva církevního majetku, který měl vlastní jmění, připadlo toto právě Náboženskému fondu (§ 53 zák. č. 50/1874 ř.z.).

Toto jakési "dědické právo" fondu vůči církevnímu jmění vyjadřovalo princip subsidiárního a zaměnitelného uspokojování potřeb katolické církve. Popsaný mechanismus překonával oddělení jednotlivých majetkových podstat církevního majetku vyplývající z civilního práva a naznačoval konec konců jeho singularitu. Tato vazba byla dále posílena ještě tzv. interkalárními příjmy, to je důchody plynoucími z uprázdněných beneficí, pokud tomu nebránila nadační ustanovení (§ 59 zák. č. 50/1874 ř.z.). Navíc do náboženských fondů plynuly i zvláštní příspěvky, což byla vlastně progresivní daň z téměř veškerého majetku obročního a řeholního. Tyto příspěvky rozepisovala státní správa a nepodléhaly promlčení. Příspěvky se zakládaly na zákonu č. 51/1874 ř.z. a jejich provádění bylo upraveno řadou

nařízení, z nichž podrobná ustanovení obsahovalo zejména nař. č.112/1881 ř.z. (Slovník veřejného práva II, str. 693 - 694).

VII. Téměř celá, shora nastíněná, situace církevního jmění (část I. - VI.) byla zlikvidována naráz k 1. 11. 1949 paragrafem 14 zák. č. 218/1949 Sb. Za pozornost ovšem stojí fakt, že se nový stav státního majetkového práva katolické církve, na rozdíl od jiných oblastí úpravy jejího postavení, lišil od práva rakouského a prvorepublikového jen minimálně a jeho koncepce - lze-li tu ovšem o ní vůbec hovořit - byla svojí logikou úzce spjata s předchozím vývojem. Jen normativní vyjádření bylo mnohem stručnější. Dozor byl pak fakticky uplatňován do všech detailů. Církevní subjekty nepřišly o svůj majetek žádným cíleným předpisem. Majetek byl omezován v kontextu kroků jiných, zejména zákonem o revizi první pozemkové reformy a především pak v zákoně o pozemkové reformě nové (zák. č. 46/1948 Sb.).

Veřejnoprávní omezení vlastnického práva Církve římskokatolické na území České republiky (nástin)

I.

Období do roku 1918

1. Císař Josef II. vyslovil svůj názor na poměr mezi mocí světskou a mocí církevní pregnantně ve vládní normě z 19. 12. 1781: "Zeměpanská moc obsahuje bez výjimky vše to, co v církvi je ne z božského, nýbrž lidského vynálezu a ustanovení, a co, ať je to cokoli, jen povolení anebo schválení vrchnostenské moci svou existenci děkuje; této moci musí tedy příslušet právo všechna podobná dobrovolná povolení nejen změnit a omezit, nýbrž i zrušit, kdykoliv toho zájmy státní, nepřístojnosti nebo změněné časy a poměry vyžadují." (cit. podle Hobza, A.: Poměr mezi státem a církví, Praha 1931, str. 64). V tomto systému - tzv. josefinismu - "došlo k **vítězství státu nad církví**, k opačnému poměru, než jaký byl ve středověku. Jako tehdy církev stála nad státem a diktovala mu hranici jeho působnosti, tak nyní byl to stát, jenž sám bez ohledu na církev určoval hranice její moci. Ale stát neodvracel se od církve, naopak stát sám upravoval zřízení církevní, ovšem ze svého hlediska. Síly církve měly být státu pomocny při udržování veřejného pořádku a při sledování úkolů státních. Církev byla nejpřednější institucí státní policie (správy) a náboženství připisován jen výchovný účel (nebylo samo účelem, nýbrž prostředkem). Církev měla státu konat služby v oboru veřejné správy (policie) tak dlouho, až vyspělost lidu dovolí nahradit ji správou světskou. Mluví-li se tu o "církvi", nemyslí se tím žádný církevní svaz (korporace), nýbrž souhrn církevních úřadů a úřadů na státním území. Vedle státu nestála tu církev jako právně organizovaný svaz, ať mimostátní, ať vnitrostátní. Církevní zřízení splynulo tu se zřízením státním. Biskupové a jiní církevní funkcionáři byli státními orgány ve smyslu právním. Tím, že stát hleděl vlastními zákonnými normami upravit celý život církevní, byla hranice mezi samostatným oborem působnosti církve a státu úplně zmatena. Státní církevnictví neznalo také rozdílu mezi církevními záležitostmi vnitřními a vnějšími. (Hobza, A., op. cit., str. 65).

2. Od roku 1848 se stále více prosazovaly **snahy směřující k oproštění církve od nadvlády státu**, které vyvrcholily uzavřením konkordátu (smlouvy státu s Vatikánem.), jenž byl vyhlášen patentem z 5. 11. 1855 č. 195 ř.z. Konkordát zaručoval církvi mj. právo volně nabývat majetek (čl. 29); správa církevního majetku byla přikázána orgánům církevním a

měla být vedena podle zákonů církevních, **ke zcizení církevního majetku se však vyžadovalo svolení papežova i panovníkova** (čl. 30). Jmění náboženského a studijního fondu bylo prohlášeno za vlastnictví církve s tím, že je bude jejím jménem spravovat stát (čl. 31). Konkordátem byla uskutečněna idea dualismu moci státní a moci církevní.

Na konkordát navazovala mj.

- nařízení min. kultu z 20. 6. 1860 č. 162 ř.z., o zcizení a zatížení jmění katolických kostelů, obročí a duchovních institutů, a
- nařízení min. spravedlnosti z 13. 7. 1860 č. 175 ř.z.

Podle nařízení č. 162/1860 ř.z. **nesměl být žádný majetek církevní** (kostelní, obroční, nadační) **zcizen nebo značně zatížen** (propachtován, podroben služebnosti, zatížen dluhem, zastaven), resp. zbaven zajištění (výmazem hypotekární pohledávky), aniž by předtím byl získán **souhlas příslušných orgánů církevních a státních**. Přesahovala-li cena církevního majetku, který měl být **zcizen**, 100 zl., měla příslušná správa jmění podat žádost biskupu, který spis se svým vyjádřením postoupil zemskému úřadu. Jestliže biskup souhlasil a cena zcizované věci nepřesahovala 8 000 zl., mohl dát souhlas zemský úřad; nesouhlasil-li biskup nebo byla-li cena vyšší než 8 000 zl., měl být spis předložen ministerstvu, které si při ceně vyšší než 20 000 zl. mělo vyžádat rozhodnutí panovníka. (Podle judikatury rakouského soudního dvora správního se zcizením nerozuměl pouze prodej, nýbrž každé úplatné nebo bezplatné vzdání se věci nebo práv mezi živými.) Pokud jde o **zatížení**, podléhalo schválení jen zatížení značné, tj. které přesahovalo cenu 1 000 zl. za značné zatížení se považovalo též, měly-li být pozemky, obytné budovy nebo práva dány do nájmu na dobu delší 3 let, jakož i mělo-li být pachtovné nebo nájemné placeno více než rok napřed. Jestliže dal biskup k zatížení souhlas, mohl zemský úřad povolit zatížení v ceně do 15 000 zl., resp. pacht nebo nájem do 15 let. Pokud biskup nesouhlasil nebo šlo-li o vyšší sumu nebo dobu, rozhodovalo ministerstvo (při ceně přes 40 000 zl. nebo při pachtu či nájmu na dobu delší 30 let bylo třeba rozhodnutí panovníka). Zcizení nebo zatížení církevního jmění, k němuž byl získán souhlas státní správy, mohlo být **vloženo do pozemkových knih** jen na základě prohlášení zemského úřadu, že úkon je v souladu s právními předpisy (prohlášení bylo možno vydat teprve poté, co bylo prokázáno, že ke zcizení nebo zatížení dala souhlas papežská stolice, bylo-li ho zapotřebí).

3. Základní zákon státní z 1. 12. 1867 č. 142/1867 ř.z., o všeobecných právech státních občanů pro království a země v říšské radě zastoupené, výslovně připustil, aby z příčin veřejného dobra byla zákonem omezena práva mrtvé ruky nabývat nemovitosti a jimi vládnout (čl. 6 odst. 2) a v čl. 15 stanovil: "Každá církev a společnost náboženská zákonem uznaná má právo náboženství společně a veřejně vykonávat, své vnitřní záležitosti samostatně pořádat a spravovat, ústavy, nadace a fondy k náboženským, vyučovacím a dobročinným účelům určené držet a jich užívat, je však jako každá společnost podrobena všeobecným zákonům státním."

Když nejpřednější český a čelný rakouský konstitucionalista prof. J. Pražák tuto úpravu komentoval, uznal, že náboženským společnostem se tu zaručuje **pouze "držení a užívání jmění"**, nikoliv však také "správa" tohoto jmění. Vyslovil však názor, že princip autonomie patrně vyžaduje samostatnost i co do správy jmění, a poukázal na to, že nekatolické náboženské společnosti jsou i v tomto směru samostatné, protože jsou omezeny jen předpisy o nadacích. Pokud jde o církev katolickou, platí pro ni ovšem obsáhlejší omezení, která se vysvětlují jednak historicky (katolická církev byla církví státní), jednak tím, že stát doplácí z

vlastních důchodů to, čeho se katolické církvi k uhrazení jejích potřeb nedostává, takže státu záleží na tom, aby měl nad správou jmění katolické církve mnohem intenzivnější dohled. (Pražák, J.: Rakouské právo ústavní, část třetí - ústava říšská, Jednota právnická, Praha 1902, II. vydání, str. 74)

4. **Zákonem ze dne 7. 5. 1874 č. 50 ř.z., jímž se vydávají ustanovení o úpravě zevnějších právních poměrů církve katolické**, byl především výslovně zrušen patent z 5. 11. 1855 č. 195 ř.z., jímž byl vyhlášen konkordát s Vatikánem (po roce 1867 byla ostatně platnost konkordátu postupně zatačována na pole ryze církevní). Dále zákon podrobně upravoval církevní úřady a obročí (oddíl I.), výkon církevní úřední moci a správy duchovní (II.), výchovu duchovních, pokud jde o vzdělávací zařízení (III.), klášterní společnosti (IV. - nové předpisy o těchto společnostech vydány nebyla a v platnosti proto zůstaly předpisy staré, zejména min. nař. č. 95/1858 ř.z., podle něhož bylo ke zřízení nového řeholního domu předchozího státního souhlasu; ohledně zcizení nebo zatížení jmění řádů a kongregací platila ustanovení zákona č. 50/1874 ř.z.), církevní patronát (V.), farní obce (VI.), církevní právo majetkové (VII.) a státní dozor nad církevní správou (VIII.).

Pokud jde o **církevní právo majetkové**, zákon v první řadě stanovil (§ 38): "Co se týče hospodaření s jměním církevním, je pravidlem, že jmění církevní požívá té ochrany státní, které požívají nadace obecně užitečné. Státní správa záležitostí duchovních má zvláště právo přihlížeti k tomu, aby se základní jmění kostelů a ústavů církevních zachovalo, zjednat si jistotu, zda-li toto jmění tu jest a shledalo-li by se, že něco schází, učiniti čeho zapotřebí, aby se to nahradilo. Stran otázky vlastnictví a jiných soukromoprávních poměrů týkajících se jmění zádušního a obročního, jsou rozhodující ustanovení obecného práva občanského; v případě sporu přísluší rozhodování soudům." V § 51 byla **výslovně potvrzena další platnost nařízení č. 162/1860 a 175/1860 ř.z.** s tím, že byl odstraněn požadavek papežského svolení, pokud byl dosud stanoven. Podle § 54 byla státní správa oprávněna přikázat církevní jmění, jehož důchodů není zapotřebí k účelu, jemuž bylo především věnováno, takže vznikají přebytky z rent, jinému církevnímu účelu, který není dostatečně dotován, a to pouze po slyšení biskupa. zanikne-li některá církevní společnost nebo ústav, které mají své samostatné jmění, připadá toto jmění náboženskému fondu, není-li nějakým nadačním nařízením stanoveno, jak má být užito (§ 53).

V § 60 zákona, upravujícím **státní dozor nad církevní správou**, bylo stanoveno: "Státní správa záležitostí duchovních má přihlížet k tomu, aby církevní orgány nevybočovaly z mezí své působnosti" přiznané státním právním řádem. Dojde-li k takovému vybočení, může státní správa použít všech donucovacích prostředků dovolených zákonem, zejména může uložit peněžitou pokutu přiměřenou majetkovým poměrům. Dozorčí právo státu ve smyslu § 38 zákona bylo výslovně vztaheno i na správu jmění biskupského, kapitulního a klášterního (§ 44) a na správu jmění obročního (§ 46).

5. Specifickou povahu církevního jmění dosvědčuje i omezení způsobilosti lokálního jmění kostelního a obročního. Podle služební instrukce z 9. 3. 1898 č. 41 ř.z. (a podobně již i podle předchozí instrukce z roku 1855) totiž tzv. **finanční prokuratury**, jakožto státní úřady **povinně zastupovaly** v právních sporech také církevní jmění, jestliže šlo

- o jmění zrušených duchovních nadací, klášterů a společností, které je ve státní správě,
- o jmění kostelů a duchovních beneficí, pokud jde o původní nadání kostela, resp. duchovního benefícia, nebo o integritu kmenového jmění anebo pokud bylo toto jmění

spravováno státními úřady. Neměly však být zastupovány běžné majetkové užitky existujících kostelů nebo duchovních beneficí.

6. Již z toho, co bylo shora uvedeno, se podává, že **subjektem majetkových vztahů** může být pouze jednotlivá církevní instituce jako právnická osoba, tedy kostel, farní obroč, kapitula, nadace apod. (Hendrych, J.: *Katolická církev*, in: *Slovník veřejného práva čsl.*, sv. II, Brno 1932, str. 155, 156)³⁴. A. Hobza (op. cit., str. 114) k tomu uvádí, že není žádné jednotné katolické korporace, žádné právní osobnosti katolické církve ve smyslu práva státního. Ani celá katolická církev, jež je svazem kanonickým, nikoliv právním, ani souhrn rakouských katolíků nebyl nositelem práv vyplývajících ze zásady, že církve jsou veřejnoprávními korporacemi ve státě. Byly to **jen jednotlivé katolické úřady a ústavy na státním území**. Jen mezi určitým **katolickým** úřadem nebo ústavem (institutem) a státem existuje podle práva poměr analogický tomu, jenž byl založen mezi státem a celou církví **jinou**, ve formě veřejné korporace uvnitř státu organizovanou: to je smysl tzv. **institutové teorie**. Pohled na tuto otázku v návaznosti na Hobzu dokresluje J. Matějka (*Pojem veřejnoprávní korporace*, Praha 1929, str. 96): "Katolická církev přes veškeré proměny, jež nastaly v dlouholetém vývoji jejího poměru k jednotlivým státům, neztratila povahu mimostátního svazu, jehož organizace vyvinula se a trvá neodvisle od kteréhokoliv státu a jehož moc je v poměru k státní moci původní a není odvozena z moci žádného státu. Ježto každá veřejnoprávní korporace odvozuje svou moc od moci státní, nelze označit katolickou církev vzhledem k mezinárodní povaze její organizace a původnosti její moci veřejnoprávní korporací."

II.

Období od roku 1918 do 1. listopadu 1949

1. Zákon č. 11/1918 Sb. stanovil, že "veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti" (čl. 2). **Součástí československého právního řádu** se tak staly zákon č. 50/1874 ř.z. i obě nařízení č. 162/1860 a 175/1860 ř.z. Usnesením ministerské rady z roku 1919 a dalšími akty státní správy byly do obou nařízení promítnuty změny valutárních poměrů (1 zl. = 2 Kč) a byla upravena působnost orgánů státní správy k vyslovování souhlasu se zcizením nebo zatížením církevního jmění.

2. Vládní návrh ústavní listiny počítal se zavedením odluky státu a církví. Ustanovení § 123 ústavní listiny mělo znít: "Právo spravovat své vnitřní záležitosti a své jmění odvozují náboženské společnosti toliko z propůjčení státního. Zákon upraví jim výkon tohoto práva obdobným způsobem, jako jinakým sdružením" (Srov. zprávy ústavního výboru a zpravodaje ústavního výboru, otištěné v publikaci Z. Pešky *Československá ústava a zákony s ní související*, I. díl, Praha 1935, str. 363 a 424). Navrhovaná ustanovení však nakonec nebyla přijata, protože pak podle čl. IX uvozovacího zákona k ústavní listině z roku 1920 dnem 6. 3. 1920 pozbyly platnosti všechny dřívější ústavní zákony, pozbylo tímto dnem platnosti také ustanovení čl. 15 rakouského státního základního zákona č. 142/1867 ř.z., takže (vzhledem k nepřijetí navrhovaného znění § 123 ústavní listiny) materie, která byla dříve upravena v čl. 15, zůstala **ústavně** neupravena. Podle názoru J. Hendrycha (op. cit., str. 145) "prakticky nemá tato okolnost důsledků měnících cokoli na dosavadním stavu věci", protože zákon č. 50/1874 ř.z. zůstal nadále v platnosti - byl to ovšem zákon jen "obyčejný", k jehož změně nebo zrušení nebylo zapotřebí v Národním shromáždění kvalifikované většiny, předepsané ke změně nebo doplnění ústavní listiny.

Obdobný názor zastával i Nejvyšší správní soud. V konkrétní věci (nález z 15. 11. 1922, Boh. admin. 1661/1922) byla vznesena námitka, že zákon č. 50/1874 ř.z. se nesrovnává s ústavní listinou a proto buď vůbec pozbyl účinnosti nebo aspoň dostal zcela jiný směr, než jaký mu dávalo ust. čl. 15 státního základního zákona č. 142/1867 ř.z., jímž byly tzv. vnitřní záležitosti církevní vyhrazeny autonomii církví (zejména to bylo namítáno ohledně § 14 zákona č. 50/1874 ř.z., podle něhož "arcibiskupové, biskupové a biskupští vikáři spravují vnitřní záležitosti církevní svých diecézí podle nařízení církevních, pokud tato nařízení neodporují státním zákonům"). NSS konstatoval, že žádné z ustanovení § 121 až 125 ústavní listiny, pojednávajících o náboženských vyznáních, "nic nemění na poměru státu a církve římskokatolické, jak byl upraven zákonem upravujícím vnější poměry právní církve katolické z 7. května 1874, který sluší podle čl. 2 zákona z 28. října 1918 č. 11 Sb. z. a n. prozatím pokládat za zákon dosud platný. Je ovšem pravda, že v osnově ústavní listiny (§ 123) bylo navrženo ustanovení, dle něhož náboženské společnosti odvozují právo spravovati své vnitřní záležitosti a své jmění toliko z propůjčení státního, a že zákon upraví výkon tohoto práva obdobným způsobem jako jinakým sdružením. Leč ustanovení tohoto obsahu (...) nebylo do ústavní listiny pojato a soud neměl proto žádného důvodu řešit otázku, zda-li by norma v osnově ústavní listiny navrhovaná již sama o sobě byla zbavila orgány církevní povahy orgánů úředních a jejich působnost povahy úřední kompetence (srov. Hobza, Autonomie náboženských svazů, str. 129)."

3. F. Rouček (in: Rouček - Sedláček, Komentář k čsl. obecnému zákoníku občanskému, díl druhý, Praha 1935, str. 263) mluví v souvislosti s min. nařízeními č. 162 a 175/1860 ř.z. o "nezcizitelnosti církevního majetku katolického" jako o "**pravé nezcizitelnosti**", která má příčinu ve věci a nikoliv v osobě vlastníkově, v tomto případě ve zvláštním účelovém poslání věci, které vyvolává zákonný zákaz zcizení bez schválení úřadem. Poukazuje přitom také na ustanovení § 109 odst. 1 ústavní listiny, podle něhož "soukromé vlastnictví lze omezit jen zákonem". Zárukami účelu kultových práv k věcem se podrobněji zabýval mj. také J. Tureček (Kapitoly z konfesního práva čsl., Praha 1936, str. 138 a násl.).

4. Tzv. první pozemková reforma se týkala i majetku církevního. Dnem vyhlášení záborového zákona č. 215/1919 Sb. byl zabrán veškerý velký majetek pozemkový na území ČSR bez zřetele na jeho subjekt vlastnický. Velkým majetkem pozemkovým byly podle § 2 zákona soubory nemovitostí správy, která jsou spojena s jejich držením, jestliže výměra **náležící na území ČSR vlastnický jediné osobě** nebo týmž spoluvlastníkem je větší než 150 ha půdy zemědělské nebo 250 ha půdy vůbec. Při zkoumání záboru církevního majetku byla otázka, komu nemovitosti náležejí "vlastnický", zvláště důležitá, protože tento majetek byl často knihovně vlastnický připsán jedinému subjektu, ve skutečnosti však tvořil řadu zvláštních účelových jmění určených jednotlivým dignitářům nebo účelům (srov. Kaňka, J.: Pozemková reforma, in: Slovník veřejného práva čsl., sv. III, Brno 1934, str. 336).

Okolnost, že **i církevní majetek podléhá záboru podle zákona č. 215/1919 Sb.**, vyvozoval nejvyšší správní soud ze znění tohoto zákona (Boh. admin. 3910/24): Podle ustanovení § 1 zákona se zabírá i velký majetek vázaný, tedy také majetek nezcizitelný nebo zcizitelný jen po schválení státním úřadem, čímž byly zřejmě míněny i statky nadační a církevní, na druhé straně podle ustanovení § 3 zákona účelový majetek ze záboru vyloučen není.

Pokud jde o vlastnické subjekty, příznačný byl případ projednávaný Nejvyšším správním soudem v roce 1922 (Boh. admin. 1537/22), který se týkal suverénního Maltéžského rytířského řádu. Tento řád se dožadoval, aby za samostatná účelová jmění bylo uznáno 8 tzv.

komend (velkostatků), které byly v zemských deskách zapsány jako majetek řádu; tato účelová jmění lze prý přirovnat k farním beneficiím. NSS uvedl, že podle jeho konstantní judikatury výraz "vlastnicky", užitý v § 2 záborového zákona, nelze pojímat tak, že by byl rozhodný jedině knihovní zápis na listě B zemských desek nebo pozemkových knih, a připustil, že kdyby byly jednotlivé statky určeny jednotlivým dignitářům řádu nebo pro vydržování nemocnic a kostelů, pak by nebylo možno tvrdit, že subjekt vlastnických práv k těmto statkům je úplně a naprosto identický.

5. Od roku 1933 bylo postavení a působnost **finančních prokuratur** nově upraveno (zákon č. 97/1933 Sb., o finančních prokuraturách, vládní nařízení č. 82/1936 Sb., kterým se vydává služební instrukce pro finanční prokuratury). Finanční prokuratury byly státní úřady, které obstarávaly pro stát, země, okresy a další právnické osoby a jmění úkoly právního zástupce. Tyto další právnické osoby a jmění měla stanovit vláda, vyžadoval-li to veřejný zájem (§ 1 odst. 3 zákona). Služební instrukce pak stanovila, že finanční prokuratury konají úkoly právního zástupce mj. také pro **jmění katolických kostelů a duchovních obročí**, ale jen jde-li o jejich kmenové jmění, a nikoliv o běžné užitky, a dále pro státem spravované jmění zrušených duchovních ústavů, klášterů a společenstev (§ 2 odst. 1 bod 6.). Zastupování finanční prokuraturou bylo v těchto případech **výlučné**, v pochybnostech si měla finanční prokuratura před vykonáním některého úkonu (popř. dodatečně) vyžádat schválení ministerstva financí, které rozhodne po dohodě s příslušným ministerstvem (§ 2 odst. 3, 4 služební instrukce). Úkoly právního zástupce spočívaly v zastupování před soudy a před úřady a v podávání právních posudků, součinnosti při uzavírání právních jednání a při jiných právních úkonech (zejména při sepisování právních listin). Tato působnost finančních prokuratur vůči uvedenému církevnímu jmění byla tedy odůvodňována **veřejným zájmem**.

Již podle dřívějších předpisů měla finanční prokuratura např. oprávnění podat odvolání proti rozhodnutí o vyvlastnění části kmenového jmění katolického kostela (Boh. admin. 3543/24).

6. Pro výklad zákona č. 50/1874 a min. nařízení z roku 1860 má stěžejní význam **judikatura Nejvyššího správního soudu**, je proto třeba právní názory tohoto soudu, vyjádřené v jeho nálezech, uvést alespoň například.

a) V nálezu Boh. admin. 1661/22 (z něhož pak vycházely i nálezy Boh. admin. 2865 a 2866/23) vyslovil NSS právní názor, že

- volním projevem vlastníka budovy, jímž tuto budovu, ponechává ji ve svém vlastnictví, sám neomezeně a bezvýhradně věnoval k bohoslužebným účelům církve katolické, a
- přijetím tohoto věnování ze strany příslušného orgánu církve, které se projevuje a provádí rituálním aktem konsekracím, tj. aktem příslušného církevního hodnostáře, jež tento hodnostář vykonává mocí svého církevního úřadu, stane se ona budova předmětem bohoslužbě určeným, čímž **právo dispozice s ní přechází do sféry vnitřních záležitostí církevních**, jejichž správa podle ustanovení § 14 zákona č. 50/1874 ř.z. přísluší orgánům, vykonávajícím církevní moc úřední. Věnováním vzniká mezi vlastníkem budovy (ve všech uvedených případech to byly obce) a církví římskokatolickou **veřejnoprávní poměr**, který se vymyká kompetenci řádných soudů. (Jinak by tomu ovšem bylo, kdyby církev užívala budovu ke svým bohoslužebným účelům na základě titulu **práva soukromého** - např. smlouva nájemní, bezplatné

propůjčení, precarium: pak by byl právní poměr mezi církví a vlastníkem budovy poměrem ryze soukromoprávním a případný spor by patřil před řádné soudy.)

NSS uvedl, že - pokud jde speciálně o budovy kostelní - podle práva rakouského, jež v tomto směru zákonodárstvím státu československého nebylo změněno, je třeba **kostely** církví státem uznaných považovat za **věci veřejné**, jestliže byly věnovány veřejné bohoslužbě, a to i když jsou třeba předmětem soukromého vlastnictví, a že tato jejich "veřejnost" se zakládá právě na věnování pro obecné užívání té které náboženské společnosti, podobně jako se na "věnování" pro usus publicus zakládá veřejný charakter i jiných věcí, které byly veřejnému užívání věnovány (poukázal přitom na názory vyslovené v dílech Randy, Gierkeho a O. Mayera).

Již podle zákona č. 50/1874 ř.z. má církev římskokatolická povahu **svazu práva veřejného**, zákon na mnohých místech výslovně přiznává jejím orgánům **povahu úřadů** (např. § 1 a násl.) a jejich působnosti povahu **moci úřední**, přičemž tuto působnost jako úřední kompetenci respektuje. Nejde sice již o úřad státní, jako snad tomu bylo za soustavy státní církve, nýbrž o úřad samosprávného svazu nebo ústavu státem uznaného, ne-li snad dokonce o úřad svazu státu koordinovaného.

Jestliže tedy obec jako vlastník kostelní budovy, která byla věnována katolické bohoslužbě, s touto budovou svémocně disponuje (ve všech případech šlo o usnesení orgánů obce, jimiž byla budova propůjčena k užívání nebo spoluužívání církvi československé, popř. českobratrské církvi evangelické), **zasahuje do úřední kompetence orgánů církevních** (nejde tu o otázku právního poměru mezi dvěma stranami). Neodporuje proto zákonu, když orgány politické správy v rámci státního dohledu na obce výkon inkriminovaných usnesení orgánů obce zastavily.

b) V nálezu Boh. 3448/24 se NSS zabýval situací, která vznikla, když příslušníci církve československé svémocně převzali užívání kostela, jehož vlastníkem je podle zápisu v pozemkové knize "katolický kostel Sv. Martina biskupa v O.", který byl podle ritu katolické církve vysvěcen a který dosud sloužil jen k bohoslužebným účelům katolické církve.

Vlastnictví kostela bylo nesporné (v případě sporu by věc podle ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 50/1874 ř.z. patřila před soud). Šlo proto pouze o to, kdo je oprávněn kostela k bohoslužebným účelům užívat.

NSS poukázal na své nálezy uvedené shora pod písm. a) a konstatoval, že **dispozice s tímto kostelem k bohoslužebným účelům** je vnitřní záležitostí církve katolické, jejíž správa náleží funkcionářům církve katolické (§ 14 zákona č. 50/1874 ř.z.). Jednáním příslušníků církve katolické (§ 14 zákona č. 50/1874 ř.z.). Jednáním příslušníků církve československé bylo tedy porušeno právo příslušných úřadů církve katolické na to, aby s kostelem disponovaly. Toto právo neplyne z práva vlastnického nebo vůbec majetkového, nýbrž je (jakožto výron i státem uznané úřední pravomoci příslušných úřadů církevních) **právem povahy veřejné**. Není předmětem právního obchodu, **nemůže být podle § 311 o.z.o. předmětem držby** ve smyslu práva občanského a nemůže být proto ani případné porušení tohoto práva předmětem žaloby pro rušenou držbu. V takovémto případě tedy nejde o spor, jehož rozhodnutí by spadalo do kompetence řádných soudů. Je proto dána kompetence správních úřadů. (Obdobně Boh. admin. 4231/24, 4721/25 a 4834/25.)

c) V nálezu Boh. admin. 3140/24 bylo vysloveno, že byla-li kaple v soukromém vlastnictví věnována katolické veřejné bohoslužbě, tvoří **zvláštní účelové jmění** (věnovaná církevním účelům, totiž správě a udržování kaple a opatření bohoslužby v ní), které ani tím, že je spravuje sám vlastník kaple, není zbaveno povahy jmění církevního.

d) Podle nálezů Boh. admin. 3501 a 3543/24 tedy platný právní řád **nepřiznává jmění církevnímu právní povahu veřejného fondu**, i když církevním orgánům a ústavům z církevního jmění dotovaným a jejich působnosti přiznává v některých směrech povahu úřední. (Církevní subjekty se v těchto případech domáhaly, aby církevnímu jmění byla povaha veřejného fondu přiznána.)

e) V nálezu Boh. admin. 9981/32 byl řešen tento případ: Řád Benediktinů zcizil svůj nemovitý majetek s výhradou, že ke zcizení bude dán církevními úřady souhlas ve smyslu min. nařízení č. 162/1860 ř.z. Církevní souhlas byl odepřen, přesto bylo zahájeno řízení o udělení státního souhlasu. NSS se neztotožnil s názorem správních úřadů, že tu jde o případ, kdy biskup žádost o udělení státního souhlasu nepodpořil, což má jenom ten důsledek, že se o žádosti bude rozhodovat na vyšším stupni státní správy. V daném případě chybí právně závazná smluvní vůle řádu (podmínka církevního souhlasu nebyla splněna), takže není co schvalovat (chybí způsobitelný předmět pro schvalovací činnost státních úřadů kultových ve smyslu min. nař. č. 162/1860 ř.z.).^{xx/}

f) Závažný význam má nález NSS Boh. admin. 12 138/35, v němž bylo vysloveno, že **koupeř nemovitosti** katolickou církví, která přesahuje rámec obvyčejné správy církevního jmění, podléhá ve smyslu ustanovení § 38 zákona č. 50/1874 ř.z. a § 233 o.z.o. **schválení státní správy kultové**. (Šlo o koupi velkostatku katolickou církví za cenu přesahující 5 mil. Kč.)

NSS konstatoval, že v takovém případě nejde o zcizení nebo zatížení církevního majetku a proto nepřichází v úvahu schválení státní správou ve smyslu ustanovení § 51 zákona č. 50/1874 Sb.

Avšak podle § 38 tohoto zákona "Co se týče hospodaření s jměním církevním, jest pravidlem, že jmění církevní požívá té ochrany státní, které požívají nadace obecně užitečné". Ochrana se vztahuje na církevní jmění vůbec, nikoliv jen na jmění kmenové. Je proto třeba použít obdoby s úpravou jmění nadačního. (K tomu srov. zejména Hermann-Otavský, E.: Nadace, in: Slovník veřejného práva čsl., sv. II, Brno 1932, zejména str. 718. Majetek nadační je podle dávných předpisů postaven - pokud jde o jeho ochranu - naroveň majetku osob stojících pod ochranou poručenskou. Dozor, jenž jinak vykonává úřad poručenský, přísluší nadačnímu úřadu dozorcímu. Podle ustanovení § 233 o.z.o. nemůže poručník v takových věcech, které nepatří k řádnému provozování hospodářství a které mají větší důležitost, provést nic bez soudního přivolení. Analogicky je tedy zapotřebí souhlasu dozorcího úřadu nadačního k veškerým závažnějším jednáním konaným jménem nadace, která přesahují meze obvyčejných opatření řádného hospodaření.)

"Podle tohoto právního stavu je tedy třeba schválení státního úřadu kultového ke všem právním jednáním o církevním jmění, která přesahují rámec obvyčejné správy jmění a mají větší důležitost."

7. Zákon č. 50/1874 ř.z. a ministerská nařízení z r. 1860 platila nadále i po II. světově válce. Téměř žádná judikatura NSS týkající se církevních věcí a žádná judikatura týkající se církevního jmění nebyla v letech 1945 až 1948 publikována.

8. **Konfiskační dekrety** presidenta republiky č. 12 a č. 108/1945 Sb. vyvolaly otázku, zda je přípustná jejich aplikace i na církevní majetek. Některé dokumenty, charakterizující výměnu názorů na toto téma, zejména mezi ústředními úřady státu, publikoval K. Kaplan (Katolická církev a pozemková reforma 1945 - 48, Praha 1996).

Ministerstvo zemědělství odlišovalo

a) Církevní majetek, jehož subjekt má povahu osoby veřejného práva, tj. který obstarává část veřejné správy, jako např. fary. Ten je z konfiskace vyloučen.

b) Církevní majetek ostatní, např. řádový a klášterní. Ten podléhá konfiskaci jako každý jiný.

Některá jiná ministerstva měla názor odlišný. Podrobně se v r. 1946 vyjádřila Kancelář presidenta republiky (str. 100 a násl. cit. publikace), která dospěla k závěru, že "tzv. církevní majetek v našem právním řádu není majetkem ve smyslu soukromoprávním, že jeho subjektem jsou sice jednotlivé instituce církevní, že však nejsou jeho soukromoprávními vlastníky. Takzvaný církevní majetek je majetkem povahy veřejné, je jměním účelovým a nemůže proto být svému účelu odňat bez souhlasu státu". Pokud se jednotlivé církevní instituce, resp. jejich členové, dopustili činnosti spadající pod ust. § 1 odst. 1 č. 3 dekretu č. 108/1945 Sb., příp. § 1 odst. 1 lit c) dekretu č. 12/1945 Sb., "státní moci přísluší také rozhodnutí, jak v takovém případě s majetkem naložit, zda totiž se shoduje s jeho povahou účelového jmění, aby bylo v konkrétním případě odňato svému církevnímu účelu a použito k účelu jinému, nebo zda je nutno, aby zůstalo církevnímu účelu zachováno a aby bylo pouze přiděleno jiné církevní instituci, resp. aby došlo jen ke změně v osobě správce tohoto majetku".

O tom, že tento problém nebyl obecně vyřešen, svědčí např. případ Řádu německých rytířů (nyní Česká provincie Řádu bratří domu Panny Marie Jeruzalémské). O zemědělském majetku tohoto řádu v okresech Bruntál a Opava bylo v roce 1946 správními úřady vysloveno, že podléhá konfiskaci podle dekretu č. 12/1945 Sb. Řád napadl tato rozhodnutí stížností k Nejvyššímu správnímu soudu; namítány byly procesní nedostatky, po věcné stránce bylo zdůrazněno, že řeholní kongregace jsou korporacemi práva veřejného (s odkazem na rozhodnutí Nejvyššího soudu - Vážný civ. 2713, 5383 - a na Tilsche, Občanské právo, část všeobecná, str. 114)^{xxx/} a na korporace veřejného práva nelze dekret č. 12/1945 Sb. aplikovat. NSS údajně 2. 2. resp. 17. 2. 1948 o stížnosti rozhodl tak, že napadená rozhodnutí zrušil (z důvodů ryze procesních), tento jeho nálezný však údajně nebyl stěžovateli doručen. U Obvodního soudu pro Prahu 1 se nyní vede pod sp.zn. 22 C 17/94 civilní spor, v němž je žalobcem Řád (jeho údajný právní nástupce) a žalovanými jsou Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra a Státní léčebné lázně Karlova Studánka, s.p. (!). Pokud je známo, je věc ve stadiu dovolacího řízení proti rozsudku odvolacího soudu, kterým bylo určeno "že nebylo pravomocně rozhodnuto o tom, že řád německých rytířů (...) je subjektem spadajícím pod ustanovení § 3 odst. 1 dekretu pres. rep. č. 12/1945 Sb. a § 1 odst. 1 dekretu č. 108/1945 Sb." (Přitom nebylo objasněno, zda majetek Řádu, který mu byl údajně konfiskován Německou říší ve čtyřicátých letech, mu byl po II. světové válce opět vrácen.) Právní názory a rozhodnutí soudů v této věci jsou značně sporné.

8. Ústava z r. 1948 postavení církví a náboženských společností zvlášť neupravila.

III.

Období od 1. listopadu 1949 do roku 1990

1. Dnem 1. listopadu 1949 nabyl platnosti a účinnosti zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, který generální derogací klauzulí (§ 14) **zrušil "všechny předpisy, které upravují právní poměry církví a náboženských společností"**. Zrušeny byly tedy zjevně i zákon č. 50/1874 ř.z. a min. nařízení z roku 1860.

Ohledně **majetku** církví a náboženských společností zákon stanovil (§ 16) mj., že

- stát na tento majetek **dozírá** a že
- jakékoliv **zřízení nebo zavazení** majetku církví a náboženských společností vyžaduje **předchozího souhlasu státní správy**. Vládní nařízení č. 219/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církve římskokatolické státem, k tomu dodalo (§ 27), že stát dozírá na církevní majetek tím, že zkoumá církevní hospodaření a vyhrazuje si předchozí **schválení všech důležitých majetkově právních jednání**, týkajících se tohoto majetku. Nová právní úprava byla tedy v porovnání s úpravou dřívější mnohem vágnější, i když šla v jejích intencích.

Dozor zpravidla vykonávaly národní výbory. Např. podle směrnic ministerstva školství a kultury z 20. 7. 1960:

a) Odbor školství a kultury okresního národního výboru měl mj.

- dohlížet na užívání kostelů a kaplí, udělovat souhlas ke zřizování a rušení kaplí, popř. k jejich použití k jiným náboženským účelům,
- dohlížet na hospodaření církví a náboženských společností i jejich složek a schvalovat dispozice s jejich majetkem při ceně do 100 000 Kčs a trvání dispozice do 25 roků,
- zkoumat návrhy rozpočtů a dohlížet na hospodaření farností a na řádné provádění inventarizace církevního majetku.

b) Odbor školství a kultury krajského národního výboru měl mj.

- dozírat na využívání církevních objektů k nenáboženským účelům a udělovat souhlas ke zřizování nových kostelů a bohoslužebných místností,
- dozírat na církevní majetek a kontrolovat hospodaření církví a náboženských společností, schvalovat dispozice s majetkem, pokud to nepatřilo do působnosti ONV, sledovat církevní majetek a dozírat na jeho správu, používání a zatížení.

Protože Nejvyšší správní soud byl v roce 1952 zrušen, nebyla v těchto věcech poskytnuta soudní ochrana proti rozhodnutím státní správy a soudní judikatura proto chybí.

(Nutno dodat, že podle zákona měl stát poskytovat osobní požitky duchovním církví a náboženských společností, kteří působí se státním souhlasem v duchovní správě, v církevní administrativě nebo v ústavech pro výchovu duchovních (§ 1) a hradit církvím a

náboženským společnostem podle jejich schváleného rozpočtu řádné věcné náklady spojené s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou, popř. na mimořádné věcné náklady poskytnout v odůvodněných případech zvláštní pomoc (§ 8.)

2. K právní povaze majetku církví a náboženských společností se v roce 1954 tehdy. Generální prokuratura vyjádřila (citováno podle oficiální publikace Soubor právních předpisů upravujících poměr k církvím v ČSSR, ministerstvo školství a kultury, Praha 1962, str. 163):

"Majetek církví a náboženských společností není socialistickým vlastnictvím ani vlastnictvím osobním. Církevní majetek nebyl zestátněn. Vlastnictví církví, popřípadě církevních institutů trvá a stát na majetek toliko dozírá. Nemůže proto jít o žádnou z forem socialistického vlastnictví. Osobním vlastnictvím nemůže být rovněž, poněvadž je to povahou tohoto druhu vlastnictví vyloučeno. **Jde tedy o vlastnictví soukromé.** Toto vlastnictví se však vyznačuje některými zvláštnostmi, které je odlišují od jiného soukromého vlastnictví zejména tím, že církevní majetek je nejen pod dozorem, ale i pod zvláštní ochranou státu, který svým dozorem jej chrání před odnětím kultovým účelům, a dokonce hradí i věcný náklad na jeho uchování. Po provedení sekularizace té části církevního majetku, který představoval výrobní prostředky a mohl být proto zdrojem vykořisťování a bezpracných zisků, zůstal povětšinou toliko majetek sloužící přímo kultovým účelům, takže téměř zmizel prvek, který je typický pro soukromé vlastnictví."

Výraz "soukromé vlastnictví" tu ovšem nebyl míněn ve smyslu rozlišení vlastnictví soukromoprávního a vlastnictví veřejnoprávního. Podle tehdy platného občanského zákoníku (č. 141/1950 Sb.) se totiž rozlišovalo vlastnictví socialistické (§ 101 - státní nebo družstevní vlastnictví), vlastnictví osobní (§ 105 - osobní majetek, jako předměty domácí a osobní spotřeby, rodinné domky) a vlastnictví soukromé (§ 106), o němž nebylo podrobněji nic stanoveno. (Obdobně rozlišoval druhy vlastnictví i pozdější občanský zákoník č. 40/1964 Sb.)

Přitom však byla **církevnímu majetku poskytována stejná trestní ochrana jako majetku v socialistickém vlastnictví**, pokud byl dotován ze státních prostředků (§ 139 trestního zákona č. 140/1961 Sb.). V tomto smyslu se vyslovilo např. soudní rozhodnutí publikované pod č. 47/1971 Sbírky rozhodnutí a stanovisek soudů ČSSR ve věcech trestních (náklady na bohoslužebné zařízení církevních budov hradí podle § 8 zákona č. 218/1949 Sb. stát, jsou to nejen náklady na opatření takového zařízení, ale i náklady spojené s udržováním a opravou, jde tedy o církevní majetek dotovaný ze státních prostředků a náleží mu podle § 139 trest. zák. stejná ochrana jako majetku v socialistickém vlastnictví).

Podle tehdy oficiálního názoru "buržoazní nauka práva občanského" rozlišovala právnické osoby veřejného práva a právnické osoby soukromého práva, aniž dovedla stanovit přesnou hranici mezi oběma druhy, právě tak jako nedovedla vést přesnou hranici mezi právem veřejným a soukromým. **V nauce socialistického práva, které neuznává rozdíl mezi veřejným a soukromým právem, třídění právnických osob na osoby veřejného a soukromého práva nemá podkladu.** (Učebnice občanského a rodinného práva, I., Orbis, Praha 1953, str. 85, 86). Tatáž učebnice (str. 84) uváděla, že zásadou sovětského socialistického práva je, že pouhý majetek nemůže být právnickou osobou, neboť právní vztahy jsou možné jen mezi lidmi a nikoliv věcmi (proto nezná sovětské právo nadace, fondy a ústavy); v našem právu však dosud pro přechodné poměry mohou mít právní subjektivitu i majetkové soubory a být tedy právnickou osobou. Mířilo se tu zřejmě na ust. § 563 odst. 1 obč. zák. z r. 1950, podle něhož "způsobnost k právům a povinnostem právnických osob, které dosud trvají, zůstává až do nové zákonné úpravy nedotčena", což mohlo být uplatněno

zejm. též pro jednotlivé subjekty majetku církve římskokatolické. V tehdejších poměrech byla ovšem institutová teorie těžko pochopitelná a tak např. oficiální výklad postupu při opravách církevního majetku stanovil (Soubor právních předpisů ..., str. 145, 146): "při provádění oprav církevních objektů **je stavebníkem příslušný duchovní**, nikoliv ONV"; "duchovní provádějící opravu církevního objektu je povinen si zajistit technický dozor"; "stavební podnik, který provádí opravu, vystavuje faktury za provedené práce a za dodaný materiál na stavebníka, tj. na farní úřad, k rukám odpovědného duchovního".

3. Nový zákon č. 270/1949 Sb., o finančních prokuraturách, sice stanovil, že finanční prokuratury mají zastupovat nejen stát a svazky lidové správy, ale i "ony právní podmínky, na jejichž zastupování je veřejný zájem", nicméně sám se o církvích a náboženských společnostech výslovně vůbec nezmínil a neučinilo tak ani prováděcí vládní nařízení č. 7/1950 Sb. Ostatně už v roce 1952 byly finanční prokuratury zrušeny.

4. Jednání nebo opominutí odporující ustanovením zákona č. 218/1949 Sb. nebo předpisům vydaným podle něho, bylo stíháno jako správní přestupek (§ 13 zákona), od 1. 8. 1950 jako přestupek proti ochraně pořádku ve věcech církevních podle § 101 trestního zákona správního č. 88/1950 Sb. (přestupku se dopouštěl zejména ten, kdo ohrozil nebo porušil výkon státního dozoru nad majetkem církví a náboženských společností). Podle trestního zákona č. 140/1961 Sb. se trestného činu maření dozoru nad církvemi a náboženskými společnostmi (§ 178) dopustil, kdo v úmyslu mařit nebo ztěžovat výkon státního dozoru nad církví nebo náboženskou společností porušil ustanovení zákona o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností.^{xxxx}

IV.

Období od roku 1990

1. Ustanovení § 10 zákona č. 218/1949 Sb., o státním dozoru na majetek církví a náboženských společností a o souhlasu státní správy ke zcizení nebo zavazení tohoto majetku, bylo nejprve s účinností od 15. 4. 1992 a s platností pro území České republiky zrušeno zákonem ČNR č. 165/1992 Sb., a poté opět s účinností od 20. 11. 1992 a s platností pro celou čsl. federaci zrušeno zákonem FS č. 522/1992 Sb. Naproti tomu ust. § 8 zákona č. 218/1949 Sb., o hrazení věcných nákladů, zůstalo v platnosti pouze s tou změnou, že náklady stát hradí pouze církvím registrovaným podle zákona č. 308/1991 Sb. (zákon č. 522/1992 Sb.).

2. Církev římskokatolická byla na území České republiky registrována ex lege (§ 22 zákona č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností, který nabyl účinnosti dnem 1. 9. 1991).

Církev a náboženské společnosti jsou podle ust. § 4 odst. 3 cit. zákona **právními osobami**; mohou vytvářet komunity, řády, společnosti a podobná společenství; z jejich "základního dokumentu" (statut, řád, stanovy apod.) musí být patrný mj. "útvary, které mají **právní subjektivitu** a v jakém rozsahu a kdo je oprávněn jejich jménem jednat (§ 13 odst. 1 písm. g/ cit. zák.). Tato úprava, jakoby umožňující existenci právnických osob "uvnitř" církve jakožto právní osoby, vyvolává nejasnosti zejména ve vztahu k Církvi římskokatolické, jejíž nadstátní rozměr ostatně zákon v úvahu nebere.

Církev a náboženské společnosti mohou k plnění svého poslání mj. vlastnit movitý i nemovitý majetek a mít jiná majetková i nehmotná práva (§ 6 odst. 1 písm. g/ cit. zák.); není jasné, zda i na výkon těchto práv se vztahuje ust. § 6 odst. 2 cit. zák., podle něhož "výkon činností uvedených v odst. 1 nesmí být v rozporu s ústavou, nesmí ohrožovat bezpečnost občanů a veřejný pořádek, zdraví a mravnost nebo práva a svobody druhých, nezávislost a územní celistvost státu".

Dozor státu nad dispozicí s majetkem církví a náboženských společností zákon č. 308/1991 Sb. neupravuje a tím méně vyžaduje k majetkovým dispozicím předchozí souhlas státní správy. Církev tedy mohou se svým majetkem disponovat zcela volně.

Souhrnné závěry

Autoři rozborů přistoupili k problému povahy majetku církve římskokatolické záměrně dvojím způsobem: jednak z právně historického hlediska (V. Kindl), jednak z hlediska ústavního a správního práva (V. Mikule). Oba rozborů vyústí v tyto závěry:

1. Vzhledem ke svému mezinárodnímu rozměru a původnosti moci nebyla církev římskokatolická zpravidla v nauce uznávána za veřejnoprávní korporaci: za takové korporace byly uznávány jen jednotlivé katolické úřady a ústavy (instituty) na území státu (tzv. institutová teorie). Proto pouze jednotlivé církevní instituce jakožto právnické osoby (kostel, farní obroč, kapitul, nadace apod.) mohly být subjekty majetkoprávních vztahů.

2. Katolická církev sice měla právo vlastnit majetek a samostatně spravovat své vnitřní záležitosti, ohledně jejího majetku však platilo, že požívá té státní ochrany, jakou požívají obecně užitečné nadace. V tomto smyslu byla státní správa oprávněna a současně povinna dozírat, aby se základní jmění kostelů a církevních ústavů zachovalo. Zákon podmiňoval platnost závažnějších majetkoprávních úkonů (každého právního jednání o církevním jmění, které přesahuje rámec obvyklé správy a má větší důležitost, zejména zcizení nebo zatížení tohoto majetku či koupě majetku nového) předchozím souhlasem státní správy. Dispozice s majetkem církve byla tedy veřejným právem výrazně omezena.

3. Budova kostela státem uznané církve, tedy i církve katolické, která byla věnována veřejné bohoslužbě, se uznávala za věc veřejnou, i když byla třeba v soukromém vlastnictví. Z tohoto důvodu podléhala obecnému režimu zvýšené ochrany věcí veřejných.

4. Právo církve užívat věc (kostel, kapli apod.) k bohoslužebným účelům, vzniklé věnováním k těmto účelům, bylo považováno za zvláštní právo povahy veřejnoprávní, a to bez ohledu na to, zda vlastníkem věci byla osoba od církve odlišná anebo církev sama. Spory o výkon tohoto práva proto rozhodovaly orgány státní správy a nikoliv soudy.

5. Od 1. 11. 1949 byly sice zrušeny všechny předpisy (pocházející zejména z doby starého Rakouska), které upravovaly poměry mj. církve římskokatolické, nová zákonná úprava však v podstatě zachovala principy úpravy dosavadní, pokud jde o dozor státu na majetek církve a požadavek předchozího souhlasu státní správy ke zcizení nebo zavazení tohoto majetku. Ustanovení o dozoru státu a předchozím souhlasu státní správy byla zrušena teprve dnem 15. 4. 1992, resp. 20. 11. 1992.

6. Tzv. vrácení majetku, který byl církvi římskokatolické odňat před 20. 11. 1992, resp. 15. 4. 1992, by nebylo restitucí (uvedením do původního stavu), protože odňat byl majetek podléhající uvedenému omezujícímu režimu, kdežto nyní je podle zákona č. 308/1991 Sb. církev oprávněna disponovat svým majetkem zcela volně.

x/ Podle Boh. Admin 4829/25 je sice jmění církve římskokatolické po stránce soukromoprávní decentralizováno v jednotlivé majetkové podstaty, tvoří však přece s ohledem na veřejnoprávní zájmy a svou účelovou spojitost jeden celek.

xx/ Je třeba poznamenat, že podle nálezů NSS Boh. admin. 6826/27 a 5561/26 nelze např. děkanský úřad jako takový, tj. jako soustředění administrativních zařízení sloužících správě děkanství, nebo ústřední ředitelství arcibiskupských statků jako soubor administrativních zařízení sloužící správě arcibiskupského jmění považovat za samostatný subjekt práv a povinností.

xxx/ J. Sedláček (in: Rouček - Sedláček, Komentář k čl. obecnému zákoníku občanskému, díl první, Praha 1935, str. 261) zahrnoval pod systematický pojem veřejné korporace mj. i státem uznané církve a řády církve katolické.

xxxx) Trestné činy podle § 178 trest. zák. a přestupky podle § 101 trestního zákona správního z r. 1950 jsou předmětem soudní rehabilitace podle zákona č. 119/1990 Sb.