

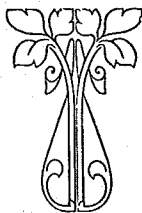
*v dokonale jisté  
autor:*

# AUTONOMIE

NÁBOŽENSKÝCH SVAZŮ V MODERNÍM  
STÁTĚ.

NAPSAL

DR ANTONÍN HOBZA.



PRAHA 1910

NÁKLADEM VLASTNÍM. - KNIHTISKÁRNA DYK A RYBA VRŠOVICE.  
V KOMISI FIRMY BURSÍK & KOHOUT

1274.

# AUTONOMIE

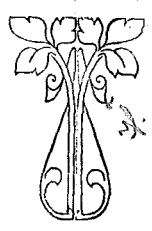
## NÁBOŽENSKÝCH SVAZŮ V MODERNÍM STÁTĚ.

NAPSAL

DR. ANTONÍN HOBZA.

*E 102.*

*Hobza*



PRAHA 1910

NÁKLADEM VLASTNÍM. - KNIHTISKÁRNA DYK A RYBA VRŠOVICE.  
V KOMISI FIRMY BURSÍK & KOHOUT

ODKAZ  
PROF. ALB. BRÁFA  
UNIVERZITĚ MASARYKOVĚ.

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA  
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP  
STARÝ FOND  
C. inv.: 03342

## ÚVOD.

Práce, již tuto veřejnosti předkládám, a jež věnována je základním problémům nauky o právu církevním i státním, tanula mi již dlouho na mysli. Snad v žádné jiné disciplíně právní není tak úzké souvislosti mezi jednotlivými institucemi a základními pojmy právního řádu jako v právu církevním. Již tato okolnost nutí téměř při každé druhé otázce speciální k úvaze o základních principech nauky, jichž rozřešení častěji než kde jinde praejudikuje postupu dalšímu. Avšak právě základní principy práva církevního patří mezi nejspornější problémy právní vůbec. Je církevní právo odůvodněno? — Je církevní právní řád právním řádem samostatným a na státu nezávislým? — eventuelně pokud nezávislým? — Kde jsou meze právní moci světské a církevní, a dle čeho se určují? — V čem spočívá samostatnost práva církevního? — Je vůbec možné samostatné právo církevní ve státě moderním? — To jsou otázky, které se vnučují opět a opět každému, kdo obírá se chce záležitostmi církevní organizace ať s hlediska vědeckého, ať politického. Okolnost, že o základních problémech práva církevního setkáváme se i ve vědecké literatuře s názory, jichž nikdy nelze smířiti, vysvětlují si hlavně tím, že právo církevní bylo vědecky přestavováno na vlastních historických základech úplně nezávisle na právu světském jak co do základních pojmů právních, tak co do metody, rozsahu látky i terminologie — kdežto nauka o právu světském šla opět svou cestou, budujíc pojmy právní zcela samostatně a neohlížejíc se buď vůbec anebo jen mimochodem a pak výhradně se svého stanoviska na

právní útvary života církevního. Kdežto ve středověku vycházely obě nauky ze stejného filosofického i dogmatického (právo římské) názoru a navzájem se doplňovaly, vidíme v nich dnes dva světy, jež možno spojit jen páskami čistě zevními. A přece jde o vyšetření a vědecké ocenění poměrů právních na obou stranách. Dosud hověla věda kanonistická až příliš úzkostlivě „názoru“ té které církve na právní řád vůbec a její vlastní zvláště, zapomínajíc, že není možno, aby tytéž skutečnosti právní byly posuzovány jednou dle církve, po druhé dle státu — a pokaždé vědecky. Buď upravují normy práva církevního skutečný život, a pak jsou předmětem jednotné vědy právní jako právní normy jiné, anebo nikoli, a pak nemá s nimi věda právní co činiti. Dualismus v nauce o různých otázkách církevně-právních není ve vědě právní na dále možný. Že dualismus tento dosud trvá, není vinou jenom kanonistů, nýbrž také oněch vědeckých pracovníků na poli práva světského, kteří buď nekriticky přenášejí pojmy práva světského na právní útvary církevní anebo se spokojují poukazem na „odchylné stanovisko církve“, aniž by se pouštěli do šetření, stojí-li za stanoviskem jejich nebo církve svět „realných událostí“. Typickým příkladem je otázka existence obecné církve katolické jako právního útvaru a s tím souvislá otázka existence obecného práva církevního. Kanonisté tradují trpělivě od staletí nauku církve o její ústavě, vládě, orgánech, zákonech, správních a soudních aktech — publicisté prostě popírají existenci právního svazu církevního, jenž by stál mimo stát, poukazující svazy církevní do kategorie samosprávných svazů státu podřízených — a nikdo z obou stran se z pravidla nestará o to, zda-li a do jaké míry odpovídá jeho nauka útvarům reálného právního života a funkcím životu tento ve skutečnosti regulujícím. Věda kanonistická tone dosud v záplavě pojmů a představ theologických, které jsou základem a jednotícím tmelem různých právních institucí v pravém smyslu. Zde musí nastati náprava. Normy práva církevního, pokud upravují zevní život a pokud tedy spadají do právní vědy vůbec, dlužno stejnou cestou zjišťovati a vy-

světlovati jako právní normy světské. Odvislost církevních norem právních od nauky náboženské není se stanoviska právní vědy pojmově jiné povahy než odvislost norem práva světského na př. od názorů politických.<sup>1)</sup> Obsah právního pravidla, které nařizuje, dovoluje nebo platným prohlašuje jistý úkon zevní, zůstává právnicky stejným, ať za ním stojí náboženská představa čili nic. Ale každé právní pravidlo musí jevití účinky ve světě zevních skutečností, jinak neexistuje věcně. Je-li účinnost právního pravidla na skutečný život z jakéhokoli důvodu úplně znemožněna (stav možných účinků právního pravidla na skutečný život nedá se obsáhnouti kategoriemi platnosti nebo neplatnosti), lze přiznati právnímu pravidlu pouze existenci formální. Takovou formální existenci mají všechny zákony obecné církve katolické, pokud nemohou býti provedeny na tom kterém území státním (příklad: každý, kdo byl pokřtěn, náleží pod jurisdikci církve katolické).

Úkolem tohoto spisu je na základě pozitivního zákonodárství i bezpečně zjistitelných skutečností (pokud je „bezpečně“ vůbec zjistiti možno) vyšetřiti současné organizační formy společností náboženských, které náležejí ke kategorii svazů veřejnoprávních, s hlavním zřetelem k jejich autonomii a srovnati výsledky se stavem současné právní vědy, jak kanonistické tak publicistické. Předmětem pozorování budou v první řadě naše poměry rakouské, ovšem v jejich souvislosti s příslušnými útvary států právně příbuzných. Půjde především o kritiku panujících názorů, a bude tedy nutno přiměřeně upravit jak způsob výkladů, tak rozřídění látky. Dosavadní literatura neposkytuje v tom směru žádných vzorů; není mi aspoň známo, že by o autonomii náboženských svazů v moderním státě bylo kdy vědecky a sou-

<sup>1)</sup> Stejně jako ve středověku bylo i ve starověku právo (nebo jednotlivé právní instituce) odvozováno z nařízení božích. „Alle derartigen Aufstellungen werden jedoch weder dem Wesen des Rechts, noch der Würde der Religion gerecht.“ (Stammler, Systematische Rechtswissenschaft — Die Kultur der Gegenwart, Berlin u. Leipzig 1906, str. XXXVII.)

stavně pojednáno. Jde o studii, jejíž nedostatky budou z důvodu právě uvedeného tím omluvitelnější.

Stav právnícké metodologie téměř nutí autory, aby na začátku svých vědeckých výkladů „přiznali barvu“. Cítím povinnost učiniti totéž, abych čtenáře zbavil všech pochybností. Jelikož dosud žádné aspoň většinou uznané právnícké metody není, bylo by ovšem třeba celého pojednání, kdybych měl zdůvodniti své stanovisko. O to se ovšem nejedná na tomto místě. Zde stačí krátce vytknouti cestu, kterou pojednání hodlá dospěti k vědeckým poznatkům o daném thematicu. Ačkoliv se mluví tu a tam o „právnícké metodě“ na rozdíl od method jiných vědeckých disciplin (na př. Jellinek, *Allg. Staatslehre*, Berlin 1905, str. 49. sl. a *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen 1905, str. 15. sl.), přece mám za to, že jednotné právnícké metody není a nemůže býti, pokud právní vědou rozumětí budeme nauku toho rozsahu, jaký má dnes a jaký pravděpodobně bude míti v budoucnu. Máme-li na zřeteli právní vědu současnou, možno dle účelu příslušné práce rozeznávati tři typy vědecké činnosti, které odpovídají těmto třem oddílům právní vědy: 1. dějiny práva, 2. právní dogmatika, 3. obecná právní theorie, právní filosofie a sociologický výklad práva. (Jiné rozdělení právní vědy podává Friedrich v *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, III. Bd., 200. sl.) Že nelze užítí stejné metody při všech těchto druzích vědecké činnosti, nepotřebuje dle mého názoru důkazu. Je přímo nepochopitelné, jak mohla dříve celá právověda holdovati jednou škole filosofické, po druhé škole historické. Nemám také porozumění — otevřeně to vyznávám — pro dnešní heslo „návratu k filosofii“, neboť nelze již celé právní vědy jednostranně pojímati a pěstovati. Historický základ, platná norma, norma de lege ferenda hájená a filosofický důvod existence právní normy jsou věci, které by neměly býti nikdy zaměňovány. Dle mého názoru nepronikla právní věda ještě ani k přesnému lišení těchto základních pojmů. V celku trpí dosud právní věda jako celek přílišným historismem. Nemá-li jen popisovati právní jevy, nýbrž právní vývoj spoluurčovati,

je třeba, aby hled svůj obracela nejen nazpět, nýbrž stejnou měrou do přítomnosti i budoucnosti.

Jelikož práce moje má býti příspěvkem k dogmatice práva veřejného, dlužno se krátce zmíniti o metodě této vědecké činnosti.

Nelze dosti zdůrazniti, že veškeré právo je právem pozitivním. Dogmatika právní, jejíž účelem je zjištění, výklad a systematické spořádání právních norem (ať současných, ať minulých) musí vycházeti vždy od pozitivních předpisů a vyšší pojmy právní budovati postupem induktivním, abstrakcí společných zásad z jednotlivých právních pravidel. Indukce musí býti doplněna ovšem dedukcí, bez níž není vědecká práce myslitelná. Při tom nelze se obejít bez požadavku, aby šetřeno bylo bezpodmínečně zákonů logických. Vlášdu logiky a jasných pojmů do nauky o právu veřejném uvedl Laband (viz předmluvy k jeho dílu; *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, 4. vyd. 1901). Dráhy jím nastoupené nebude již dle výroku Zornova (*Jahrbuch des öff. Rechts*, Bd. I., str. 68.) možno nikdy opustiti. Úplně souhlasím, praví-li Laband (l. c. IX.): „všechny historické, politické a filosofické úvahy — byť měly samy o sobě cenu sebe větší — jsou pro dogmatiku konkrétní právní látky bez významu a slouží často jen k tomu, aby nedostatek konstruktivní práce zakryly.“ K tomu bych dodal: „Čím více se zdůrazňuje logické zpracování pozitivní právní látky v dogmatice, tím usilovněji dlužno na druhé straně o to pečovati, aby v jiných pracích souvislost právních institucí se všemi ostatními stránkami života kulturního byla náležitě oceněna a vysvětlena. Ale obojí činnosti nelze nikdy zaměnití. Právní dogmatika má býti výtežky studií historických, politických a socialních doplněna, ale nikdy nesmí býti jimi nahrazena (Jellinek, *System* 19.). Pro toho, kdo se nenaučil logicky myslet, je právní dogmatika vždy půdou nebezpečnou.

Útoky na konstruktivní metodu právní dogmatiky, pokud nejsou řízeny jen proti její výstřelkům, jsou se stanoviska dogmatiky neodůvodněny, se stanoviska ostatních právních disciplin nemístny. Jelikož tyto jiné discipliny počítám k právní

vědě, nemám za správné, mluví-li se při právní dogmatice o metodě „právnícké“ a nikoli dogmatické. Co Laband stručně a výstižně o metodě pověděl, rozvinuje široce Jellinek (mimo uvedené spisy viz také: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Berlin 1882, str. 3.—16.), aniž by však na podstatě věci čeho změnil. Nelze se tu pouštět do kritiky jednotlivých jeho názorů. Správně zdůrazňuje Jellinek, že volnost právnícké konstrukce je omezena světem reálních událostí a útvarů, které musí státi za každou právníckou abstrakcí; není-li tomu tak, jde o pouhé fikce. (System 17.).

Není však možno omezit se při právní dogmatice jenom na obsah právních norem, jak se podává ze zákonů, nýbrž vždy dlužno zároveň zkoumat i ony normy v jejich kontaktu se skutečným životem. Je trvalou zásluhou Spiegelovou (Die Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig 1909), že hluboce založeným rozбором prokázal nutnost vědeckého probádání práva v podobě, jakou vykazuje v reálním denním životě — práva opravdu vykonávaného a proto platného. Tak daleko ovšem nemohla by jíti dle mého názoru dogmatika, aby základem právních konstrukcí stal se praktický život na místě pravidel zákonných, neboť tím obrátili bychom život právní úplně na rub. I zjevy právního života, které zákonu odporují, mohou a dle mého názoru musí naléztí vysvětlení v dogmatice ze zákona vycházející.

Kdysi byla napsána dobrá kniha o právu židovské náboženské společnosti, ale nikdo se k ní nechtěl hlásiti proto, že povstal vážný spor, do které disciplíny vlastně práce patří, zda-li do práva církevního či správního. Aby podobný osud nestihl spis můj, projevují svůj názor v ten rozum, že jde o příspěvek k nauce o t. zv. státním právu církevním, lépe řečeno právu náboženských společností ve státě.<sup>3)</sup>

<sup>3)</sup> Srov. případnou poznámku Spiegelovu (l. c. 162. p. 34.)  
o umístění práva náboženských společností v systému právní nauky.

## ČÁST I.

### NAUKA O MODERNÍM STÁTU, SAMOSPRÁVĚ A AUTONOMII.

#### § 1.

### MODERNÍ STÁT.

Současné státy nevykazují nikterak stejných forem ústavních, ani stejných zásad ovládajících veřejné jejich zřízení. Republika, konstituční monarchie, stát jednotný, stát složený, na straně jedné státy s velkou minulostí, jež zračí se dosud v jednotlivých právních institucích, ne-li v celém zřízení jejich, na druhé straně státy mladé, jejich organizace většinou nespočívá na harmonickém vývoji domácího práva, nýbrž na vzorech států starších a pokročilejších. Za těchto okolností je dosti nesnadno stanovit pojem státu moderního, o němž se tak často mluví v publicistické literatuře, a v jehož jménu se klade tolik požadavků na zákonodárce liknavé a neuvědomělé. Mluví se o institucích, jejich s moderním státem nelze srovnati, žádá se výklad právních norem v duchu státu moderního, a s hlediska státu tohoto vysvětlují se vědecky formy státních útvarů minulých.

Za představou moderního státu ve smyslu právním, která může býti získána jen abstrakcí se zřetelem na jisté dané státní formy, nestojí žádný jednotlivý konkrétní útvar. Správnost pojmu a z něho vyvozovaných důsledků lze dobře po-

souditi jen aplikací jeho na příslušné státní organismy, jež vykazují, jak shora naznačeno, mnoho důležitých růzností, avšak přece chovají jisté znaky společné, typické. Zjištění těchto znaků umožňuje právní představu státu moderního.

V literatuře bychom marně hledali vyčerpávajícího výkladu o pojmu moderního státu. Pochopitelně, neboť o pojem státu vůbec vedou se dosud boje, jichž konce nelze předvídati. Zejména dva názory stojí dnes nesmiřitelně proti sobě. Jedni, přívrženci *theorie organické* ve spojení s *theorií společenstevní* (*Genossenschaftstheorie*), jak ji po Beselerovi vybudoval Gierke<sup>1)</sup> a v jeho šlépějích propaguje v přední řadě Preuss,<sup>2)</sup> vidí ve státu svaz sice nejvyšší (Preuss i to popírá), ale co do podstaty podobný svazům jiným.<sup>3)</sup> Právní řád státní je produktem sil, které působí zdola nahoru, jednota státní je jenom organickým spojením jednot svazových, které mají, jako stát, skutečnou existenci ve smyslu biologickém a ve svém oboru skutečnou moc vládní. Jsou to „socialní organismy“, které mají samostatný život jako fyzické organismy (osobnosti), z nichž se skládají. Jednotlivci i svazy mají dvojitá postavení: jednak jsou samostatnými osobnostmi, jednak členy souhrnné osobnosti vyšší. V tom tkví rozdíl práva individualního a socialního. *Theorie* tato, zdůrazňující sociální stránku svazových osobností naproti životu právnímu, jenž je „pouze jednou a nikoli nejdůležitější stránkou života společenského“,<sup>4)</sup> nemůže proto podati vysvětlení právní osobnosti státu, jelikož ve svých důsledcích vede k úplnému zneuznání pozitivního právního řádu. Mínil-li Preuss,<sup>5)</sup> dass „der Staat, indem er das Recht

<sup>1)</sup> Srovn. zejména: *Die Genossenschaftstheorie*, Berlin 1887, a *Das Wesen der menschlichen Verbände*, Leipzig 1902.

<sup>2)</sup> Viz *Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften*, Berlin 1889 a *Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität* (Festgabe für Paul Laband, 2. Bd) Tübingen 1908.

<sup>3)</sup> *Die Preusse* (Gemeinde etc. 215) je „Wesensgleichheit von *Genossenschaft und Staat das punctum saliens*“ společenstevní *theorie*.

<sup>4)</sup> Gierke, *Das Wesen der menschlichen Verbände* 33.

<sup>5)</sup> *Selbstverwaltung* atd. str. 242.

setzt, nur latentes Recht deklariert, nicht neues Recht aus dem Nichts schafft; dass die staatliche Gesetzgebung nur zu positivem Ausdruck bringt, was als Recht (!) schon im Zusammenleben der Menschen latent vorhanden ist“, pak odpadá pro každého právníka, jenž je si vědom významu formální stránky právního řádu, potřeba vyrovnati se s *theorií* výše označenou, neboť možnost kompromisu je tu úplně vyloučena. *Theorie* tato idealisuje na základě odumřelých institucí středověku skutečnost, a bylo by největší naivností domnívati se, že vystihuje právní strukturu kteréhokoli státu současného. Kdyby Rakousko-Uherská monarchie měla dnes býti budována zdola, nevím, zda-li bychom ji dobudovali.

Jelikož nám jde výlučně o právníký pojem státu, budeme přihlížeti k nauce práva státního, jak ji po cestách Gerberem naznačených vytvořili mimo jiné Laband a Jellinek. Má-li stát býti subjektem moci a vlády, má-li mít vůli a dle ní jednati, musí býti konstruován jako právníká osoba, aniž by šlo o pouhou fikci anebo konstrukci čistě individualistickou, jak namítají přívrženci *theorie společenstevní*.<sup>6)</sup> Stát jako právníká osoba náleží jen do říše právních představ, stejně jako pojem osoby fyzické ve smyslu právním. „Das Recht ist nur eine Welt von Vorstellungen — die Natur schafft Menschen, aber keine Rechtssubjekte“ praví výstižně Laband.<sup>7)</sup>

Státem je pouze onen svaz lidí, obývajících určité území, jenž vykonává nad jednotlivci (svobodnými) vládu v tom smyslu, že má moc jim udíleti příkazy a jich plnění

<sup>6)</sup> Je to zajímavý seznam hříchů, které vytýká Preuss (*Selbstverwaltung, passim*) *theorii* panující: přisuzuje státu vládní monopol původu mystického, je jen přestrojením staré individualistické státní moci, jež visí ve vzduchu, vznikla z Maurenbracherovy kanonisace neomylné, svaté a věčné státní moci, má původ v patrimoniální vládní *theorii*, nutně vede k jednotlivci jako nositeli imperia atd. Nejčastěji nazývá se však *theorie* panující romanistickou, individualistickou a fikční.

<sup>7)</sup> *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 4. vyd. 1901, I. Bd., 89. p. 1.

vynucovati.<sup>8)</sup> Taková moc vládní nepřísluší (dle panující nauky) žádné jiné jednotě (korporaci). Nauka o vládní moci, jako specifické vlastnosti státu, tvoří základ celého práva státního. K ní vztahují se v poslední řadě také všechny typické vlastnosti, které se připisují státu modernímu.

1. Představa, že stát je jednotnou právní osobností, byla již dávno známa a hlášána,<sup>9)</sup> ale teprve v dobách nejnovejších dostalo se jí výrazu v organisaci státní. Kdežto dříve byla dle O. Mayera<sup>10)</sup> jen v mluvě, stala se teprve v moderním státě pojmem právním.<sup>11)</sup> Z pojmu státu jako právnícké osoby plyne nutně nedělitelnost státní moci.<sup>12)</sup> Tomuto požadavku odpovídati má jednotná státní organisace. V moderním státě není místa pro onen dualismus, jaký sledujeme ve státních útvarech dřívějších, kde zápasí moc panovnická s mocí stavovskou, kde proti sobě stojí právo královo a právo lidu.<sup>13)</sup> Stát policejní, předchůdce a otec státu moderního, založil sice jednotnou moc státní a zjednal jí bezpodmínečnou převahu v každém směru, ale neodstranil úplně elementů stavovských (tak jako nedovedl přivoditi právního zániku samostatné moci církevní).<sup>14)</sup> Teprve ústavními zákony zjednána byla základna pro vybudování jednotné státní organisace, odpovídající jednotné státní moci. Pokud změna nastala ohledně zřízení církevního, vysvitne z výkladů pozdějších. Jednota vládní moci ve státě policejním nebyla však důsledkem představy o svazové osobnosti státní, nýbrž důsledkem původního práva absolutního panovníka, jenž jednal sice „jménem státu“, ale ve skutečnosti nějaké vyšší státní osobnosti nad sebou nepřipouštěl. Moc zeměpánova proti poddaným nebyla omezena. Poddaní nebyli právotvorným

<sup>8)</sup> Laband, I. c. 64.

<sup>9)</sup> Viz Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht III. Bd. (1981) str. 595. sl.

<sup>10)</sup> Deutsches Verwaltungsrecht (Leipzig 1895/96), II. Bd. 369. sl.

<sup>11)</sup> Srov. Preuss, Gemeinde atd. str. 213.

<sup>12)</sup> Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1905 (2. vyd.) str. 482.

<sup>13)</sup> Jellinek, I. c. 312.

<sup>14)</sup> Srov. Jellinek, I. c. 612.

činitelem ve státním svazu, nýbrž v první řadě objektem státní moci.<sup>15)</sup> Zcela jinak ve státě moderním! Nositelem vládní moci není jedna osoba, aniž která třída občanstva, nýbrž výlučně státní jednota sama jako kolektivní osobnost práva veřejného. Důsledkem této zásady právně uznané je, že každý, kdo jedná jménem státu, i panovník, má postavení orgánu, jenž je celku zodpověden. Z toho podává se řada důsledků, jež ovšem nedošly buď vůbec, buď ne náležitěho výrazu v pozitivním právu států současných. Ale ještě v jiném směru jsou patrný účinky právní představy o státu jako kolektivní osobnosti, totiž v tom, že přiznáno lidu právo k účasti na výkonu státní moci. Zásada moderními ústavami vyslovená, že je spolupůsobení lidu třeba k výkonu moci zákonodárné, je jenom důsledkem myšlenky korporáční. Každý člen státní jednoty je v zásadě nositelem nejen povinností, nýbrž i práv ze svazové organisace vyplývajících. Do jaké míry a za jakých podmínek může být ten který člen účasten při výkonu státní moci, je jenom otázkou organizační politiky. Také stále rostoucí podíl lidu na moci soudní (na př. zásada soudcovské neodvislosti) i správní (na př. instituce samosprávy) je svědectvím pronikající představy o kolektivní moci a vůli státní.<sup>16)</sup>

2. Druhou charakteristickou známkou státu moderního je provedení zásady o státu právním.<sup>17)</sup> Požadavek ze zásady této vyplývající směřuje k tomu, aby stát, pokud to jen možno, jednal ve formách právních, stanovených zákonem.<sup>18)</sup>

<sup>15)</sup> Charakteristiku policejního státu ve spojení s vývojem veřejného práva viz u O. Mayera, I. c. I. Bd. str. 38. sl. K tomu srov. Anschütz, Verwaltungsrecht (Die Kultur der Gegenwart, Systematische Rechtswissenschaft, Berlin u. Leipzig 1906) str. 350. sl.

<sup>16)</sup> Ve státech střeoevropských nevedly francouzské ideje o moderním státu k úplnému převratu státního zřízení. Státní moc zůstala soustředěna v rukou panovníka a v různých jiných směrech zachována souvislost s dřívějšími institucemi (O. Mayer, I. c. I. Bd. str. 60. a 24.). Staré právní představy žijí tu v podivném spojení s ideami novými.

<sup>17)</sup> Srov. O. Mayer, I. c. I. Bd. str. 53. sl.

<sup>18)</sup> Jinak rozumějí právnímu státu přívrženci theorie organické. Dle Preusse záleží podstata právního státu v tom, „dass das Band,



Ve státě právním má zákon býti nejvyšším vládcem. Kdežto policejní stát zásadu tuto prováděl jen ohledně soukromoprávních záležitostí svých poddaných, uskutečňuje ji stát moderní stále větší měrou i v oboru veřejné správy. Místo neobmezené a libovolné činnosti státní nastoupila ve státě moderním vázaná činnost dle ustanovení a v mezích zákonů. Stát je vázán svým právním řádem, moc státní není bez hranic, není všemocnou, nýbrž je mocí právní, toť dogma panující nauky o současném státu. Pokud právní moc státu proti jednotlivci nesahá, existuje volná sféra jednotlivcova. Tím právě liší se moderní stát od státu antického, jenž byl jinak onomu podoben, zejména jednotou státní moci a jí odpovídající jednotou organisace. Stát antický neznal volné sféry jednotlivcovy; celá osobnost občanova náležela bez výhrady státu.<sup>19)</sup> Důsledkem panství právních norem v celém oboru činnosti státní je uznání veřejných subjektivních práv jak na straně jednotlivců a jich jednot, tak na straně státu, a jich ochrana soudní. Čím dokonalejší podřízení státní činnosti zákonu, čím lepší ochrana vzájemných práv subjektivních, tím bližší je stát ideálu státu právního.

3. Zvláštního významu pro moderní stát nabyla nauka o státní suverenitě, založená Bodinem v 16. st. se zřetelem na vývoj státní moci francouzské.<sup>20)</sup> Ač nebylo shody o tom, v čem suverenita spočívá a jaký má obsah, ani o tom, kdo je nositelem práv z ní dle dřívějších názorů vyplývajících,<sup>21)</sup> přece idea suverenní, t. j. nejvyšší moci státní má

welches seine sämtlichen Theile, die ihm eingegliederten Einzel- und Gesamtpersonen zu einer höheren organischen Einheit verbindet, ein Rechtsband ist“ (Gemeinde atd. str. 214.)

<sup>19)</sup> Jellinek, Staatslehre 320. Bernatzik, Republik und Monarchie, Freiburg i B. 1892, str. 14.

<sup>20)</sup> Srov. Hancke, Bodin, Breslau 1894 (Gierke, Untersuchungen zur Deutschen Staats- und Rechtsgeschichte).

<sup>21)</sup> Čl. 26. konföderační akty Rýnského spolku z r. 1806 stanoví: „Les droits de Souveraineté sont ceux de Législation, de juridiction suprême, de haute police, de conscription militaire ou de recrutement et d'impôt.“ (Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze Heft III. Leipzig 1893.)

největší zásluhu o úpravu státu moderního, jak se nám nyní jeví. Vítězství ideje této rozhodl již stát policejní, a státu modernímu zůstaeno z vítězství toho těžiti. Pojímáme-li suverenitu ve smyslu právním, o což se nám jedná, dospíváme dle panující nauky k čistě formálnímu pojmu, z něhož nelze ničeho vyčísti pro obsah činnosti státní. Suverenita čili svrchovanost je vlastností státní moci. Jen nejvyšší státní moc, která nemá jiné nad sebou, lze nazvati suverenní.<sup>22)</sup> Jelikož jen jedna moc může být nejvyšší, plyne z pojmu suverenity její neomezenost a nedělitelnost, jak se všeobecně uznává.<sup>23)</sup> Pro moderní stát má dle Jellinka<sup>24)</sup> suverenita význam ve dvojm směru: a) po stránce negativní znamená nemožnost omezení státní moci jinou zevní mocí; b) po stránce pozitivní pozůstává suverenita „in der ausschliesslichen Fähigkeit der Staatsgewalt ihrem Herrscherwillen einen allseitig bindenden Inhalt zu geben, nach allen Richtungen hin die eigene Rechtsordnung zu bestimmen.“<sup>25)</sup> Tyto vlastnosti moderního státu nepozbývají významu ani při státě složeném, obsahujícím státy podřízené a proto nesuverenní. Otázka, možno-li dílčí státy přes ztrátu suverenity nazývati ještě „státy“ je sice pro pojem a definici státu důležitá, ale pro náš účel nerozhodna. Nám stačí poznání, že složený stát jako celek má stejnou právní moc jako suverenní stát jednotný, a že i stát dílčí je dle panující nauky schopen směrem dolů vykonávati vládu ve smyslu shora udaném.<sup>26)</sup> Že v poměru k jednotlivcům není moc státní, jako moc právní všemohoucí, bylo již řečeno.<sup>27)</sup>

<sup>22)</sup> Laband, I. c. I. Bd. 53. Die Jellinka (Staatslehre 481) je suverenita „Fähigkeit ausschliesslicher rechtlicher Selbstbestimmung“. Rosinovi (Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung v Annalen des Deutschen Reiches 1883, str. 269. a 285.) je suverenita „Unbestimmbarkeit durch fremden Willen“.

<sup>23)</sup> Staatslehre 467. — <sup>24)</sup> Laband, I. c. 68.

<sup>25)</sup> Srov. však Zorn v Jahrbuch des öff. Rechts Bd. I. (Tübingen 1907) str. 68. sl.

<sup>26)</sup> Viz Laband, I. c. I. Bd. 69.

<sup>27)</sup> Jellinek, Staatslehre 468 sl. Jinak v. Seydel (Vorträge aus dem Allg. Staatsrecht, München 1903, sep. otisk z Annalen des Deut-

4. V těsné souvislosti s pojmem suverenity, ne-li jako její důsledek, vznikla představa právního monopolu v moderním státě.<sup>28)</sup> Jako moc nejvyšší má stát, tak se učí, sílu k tomu, aby prosadil svou vůli proti komukoli, aby zlomil vůli jednotlivcovu a disponoval jeho jměním i přirozenou svobodou. Jelikož vůle státu je totožna s právní vůlí jeho, znamená to jinými slovy, že moderní stát má na vůli vnutí všem podřízeným jednotlivcům i jich svazům svůj právní řád. K této právní omnipotenci dospěl stát jen po tuhém boji s ústavami svazů jiných, spravovaných vlastním právním řádem, ze státní moci neodvozeným. Moderní řád pohltil (často citované Hobbesovo srovnání s Leviathanem) práva těchto svazů a tak zmonopolisoval právní řád. Ač uznávají se dosud tu a tam jisté rudimentální právní soustavy mimo-státní, přece rozumí se dnes právem již jen právo státu. „Právní řád“ a „právní řád státní“ jsou dnes totožnými pojmy. Právo vydávat zákony je dnes výsadou moci nejvyšší, tedy státní. Vládnouti ve smyslu právním je dnes dle Labanda specifickým právem státu, ač ovšem není všechna jeho činnost vládnutím. „Der Staat allein herrscht über Menschen.“<sup>29)</sup> Jellinkovi je moderní stát „der alles beherrschende Verband“<sup>30)</sup> a, jak na jiném místě<sup>31)</sup> praví, jener „Staat, der kraft seiner Ordnung sich das Recht zuzmisst, alles Recht seiner Glieder zu bestimmen.“<sup>32)</sup> V moderním státě není žádného samostatného (originárně vzniklého)

schen Reiches), jenž praví: „Die Staatsgewalt ist, weil die höchste Gewalt, rechtlich schrankenlos“ (fakticky ovšem omezena). V neomezenosti státní moci vidí právem Preuss (Selbstverwaltung atd. str. 241) protivu a negaci práva.

<sup>28)</sup> Ohledně vývoje této představy srov. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht III. Bd. 635. sl.

<sup>29)</sup> L. c. 64. Kritiku této věty se stanoviska organické theorie viz u Preusse, Gemeinde etc. 183. sl.

<sup>30)</sup> Staatslehre 378.

<sup>31)</sup> System der subjektiven öffentlichen Rechte, Tübingen 1905 (2. vyd.) str. 284.

<sup>32)</sup> I Rosin (Annalen des Deutschen Reiches 1883 str. 300.) mluví o monopolisaci právní ochrany státem.

právního řádu vedle státního; každá právní moc má původ v moci státní. „Das Hoheitsrecht der nichtstaatlichen Persönlichkeit im modernen Staate hat stets abgeleiteten Charakter.“<sup>33)</sup> I rozdíl mezi zájmy soukromými a veřejnými posuzuje se jen se stanoviska státu; pouze ta instituce má povahu „veřejnou“, které stát přiznal s ohledem na své účely důležitost větší, než jakou mají instituce jen potřebám soukromým hovící. Pojmy „veřejný zájem“ a „státní zájem“, dále „veřejná správa“ a „státní správa“ se v běžné mluvě právnícké kryjí.

Tím byly by vyčerpány podstatné znaky moderního státu, jak se jeví v současné panující nauce publicistické.<sup>34)</sup> Pro náš úkol je nejdůležitější myšlenka vše pronikající státní moci, která ve svém obvodu strpěti může jen úplně podřízené osobnosti kolektivní, jimž povoluje snad do jisté míry volnost jednání, jichž působnost však samostatně určuje, omezuje i vylučuje.

<sup>33)</sup> Jellinek, System 255.

<sup>34)</sup> Kritiku jednotlivých teorií o povaze státu viz u Jellinka System 12—41.

## § 2.

### SAMOSPRÁVA.<sup>1)</sup>

Je nesporno, že není veškerá veřejná správa v dnešním stálé obstarávána orgány státními. Nehledě k výjimečným případům, kdy stát opatřuje veřejné potřeby pomocí soukromých korporací, je tu celá řada osobností veřejnoprávních, které v nejrůznějších směrech a měrou nestejnou slouží zájmům veřejným a tím zároveň ovšem i zájmům státním. Vedle obcí a vyšších svazů kommunálních existují přerůzná společenstva, komory, spolky, ústavy, pokladny, pojišťovny, svazy církevní a j. Všechny tyto právnické osobnosti mají jistý obor veřejné působnosti, jež spravují samy, t. j. svým jménem, ve svém zájmu a svými orgány na rozdíl od orgánů bezprostřední správy státní. V tom smyslu mluví se o jich „samosprávě“. O právní podstatě samosprávy měli bychom dnes vytříbenější a jednodušší názory, kdyby slova toho nebylo od dávných let užíváno v nejrůznějších smyslu (bývá řeč na př. o samosprávě nebo autonomii individuí po stránce mravní, nebo hospodářské autonomii jednotlivců i soukromých kor-

<sup>1)</sup> Z literatury buďtež vedle spisů již citovaných uvedeny tyto práce o samosprávě: Samospráva, řada přednášek (Bráf, Pražák, B. Rieger, Řežábek, Trakal, Šolc), Praha 1899, Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894, Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, Wien 1887, Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, Leipzig 1898, Slawitschek, Selbstverwaltung und Autonomie, Leipzig 1910 (pokus na práci Hatschekové spočívající a methodicky ještě více pochybený).

porací) a kdyby dříve již bylo proniklo poznání, že běží o pojem ryze právnický, jenž s politickými představami a ideami nesmí býti zaměňován.

Následkem prací Gneistových o „samosprávě“ anglické, úplně svérázné, s celým ústrojím státním těsně srostlé a jeho zvláštnostmi podmíněné, slučovány přímo násilně pod jedno hledisko poměry anglické i kontinentální a s obdivuhodnou vytrvalostí hledány, ovšem marně, vyšší pojmy, obojí zřítlení vystihující.<sup>2)</sup> Právní dogmatice stanoveny jsou meze, jichž nezná ani filosofie, ani sociologie. Těžko hledati společnou právní představu tam, kde různé právní instituce se vyvinuly ze snah přímo diametrálních. Anglický selfgovernment v dřívější ryzí podobě je pravidelnou formou správy státní, již účastní se zástupcové lidu cestou čestných úřadů. O nic podobného se na př. u nás nejednalo. Od francouzské revoluce byla na kontinentu samospráva obcí pojímána ne-li jako protiva, tedy jistě jako samostatný útvar vedle pravidelné (přímé) správy státní a jako její doplněk.<sup>3)</sup> Vůdčí roli měly ideje francouzské, jako v mnohých jiných směrech. Je známo, že organisace obcí u nás i v Německu byla provedena pod vlivem francouzské nauky o pouvoir municipal, jako moci, která prýští z přirozené povahy obce a stojí vedle trojí moci státní (zákonodárné, soudní a správní).

Nauka o samosprávě u nás točí se kolem obce, jako nejdůležitějšího samosprávného tělesa. Tu a tam omezován

<sup>2)</sup> Úplně souhlasím s E. v. Meierem, když praví (Das Verwaltungsrecht v Holtzendorff-Kohlerově Encyklopaedie der Rechtswissenschaft 1904, str. 644): „Aber auch diejenigen Konstruktionen, welche auf irdischem Grund und Boden im Anschluss an die positive Gesetzgebung bauen wollen, bringen sich um jeden ernsthaften Erfolg in der Lösung des Problems, um alle Frucht ihrer Studien und ihres Nachdenkens, wenn sie den Blick auf die halbe Welt richten oder doch darauf ausgehen, zu gleicher Zeit den Zuständen von England und von Deutschland gerecht werden zu wollen; den nicht einmal das eine oder das andere dieser beiden Länder bietet eine tragfähige Unterlage, um einen einheitlichen Selbstverwaltungsbegriff daraus zu abstrahieren.“

<sup>3)</sup> Srov. Blodig, l. c. 4 sl. Původně myšleno jen na hospodářskou samostatnost obcí v poměru k moci státní. Viz také Jellinek, Staatslehre 614. p. 1.)

pojem samosprávy vůbec jenom na obce.<sup>4)</sup> Pojímání takové, jež skutečných poměrů nikterak nevystihuje a více libovůle než právníckého důvtipu prozrazuje, nezapustilo sice kořenů,<sup>5)</sup> ale obec zůstává stále hlavním předmětem problému a školním příkladem samosprávného tělesa.

Francouzská idea samostatnosti obce střetla se hned po svém vzniku s ideou jednotné organizace státní, a otázka, jak nejlépe vyhověti oběma těmto základním myšlenkám, tvořila a tvoří dosud jádro problému.

Vedle ideje správní samostatnosti jistých veřejnoprávních svazů nastoupila o něco později, zejména následkem studia vzorů anglických, cestu Evropou idea účasti lidu na veřejné správě. Idea tato má s myšlenkou samosprávy svazové velmi málo společného. Je to idea čistě politická, kterou možno realizovati právně způsobem co nejrůznějším. V té všeobecnosti, jak byla hlášána, není schopna právnícké formulace.<sup>6)</sup> Kdyby nebylo znalosti veřejného zřízení anglického, těžko bylo by lze pochopiti, jak tato politická idea mohla tak dlouho másti představu o samosprávě korporační, která svými kořeny přece tkví hluboko ve středověku.<sup>7)</sup> Představa o obci jako přirozené osobnosti s vlastní (původní) moci a vlastním (přirozeným) oborem působnosti, jak ji pojímala přirozenoprávní theorie a v podstatě i francouzská Constituyente, byla spojujícím článkem mezi starým systemem autonomie svazové a novým principem jednotné organizace státní.

Ve shodě s naznačenými dvěma různými představami o samosprávě rozeznává Rosin samosprávu ve smyslu právníckém a ve smyslu politickém. V prvním případě jde o samosprávu korporační, v druhém o samosprávu občanskou. Čemu dlužno odporovati, je tvrzení Rosinovo,<sup>8)</sup> že pojem

<sup>4)</sup> Tak zejména Gluth a Hatschek; oba dospívají k tomuto omezení ovšem s hledisek různých.

<sup>5)</sup> Viz Jellinek, Staatslehre 627 p. 2.

<sup>6)</sup> Stejně Preuss, Gemeinde etc. 221.

<sup>7)</sup> Jinak Hatschek (l. c. 80.), jenž míní, že spojení nazírání kontinentálního s představami anglickými stalo se „nicht zum Schaden des Selbstverwaltungsbegriffes.“

<sup>8)</sup> l. c. 313.

samosprávy občanské odpovídá obecné mluvě. Pokud aspoň o poměry naše běží, nezdá se mi, že by účast lidu na správě státní zahrnována byla v obecné mluvě pod pojem samosprávy. Spíše mám dojem, že představa samosprávy v tomto smyslu udržuje se v části odborné literatury jen se zřetelem na poměry anglické (a snad i pruské). Nelze také nahlédnouti, proč má přímé spolupůsobení laiků při státních úřadech správních nazváno býti občanskou samosprávou a nikoli občanskou „správou“ (státní). Vždyť zde běží jen o zvláštní formu „státní správy“ v nejužším smyslu, která ve své právní podstatě se nemění přistoupením živlů laických. Avšak o docela různý typ veřejné správy jde, je-li její výkon státem ponechán jistým kolektivním jednotkám, které vykonávají příslušné funkce ve svém jménu, svými orgány a jako své vlastní právo. Dle našich představ je vždy třeba jistého substrátu, jistého kolektivního subjektu, jenž sám spravuje některé veřejné záležitosti, aby se mohlo mluvíti o „samosprávě“. V nejširším smyslu spadají pod pojem tento nejen nejrůznější korporace, nýbrž za jistých podmínek i veřejné ústavy<sup>9)</sup> ano i obvody z obecního svazku vyloučených dvorů. Pravidelnou a modernímu státu nejlépe vyhovující je samospráva korporační.<sup>10)</sup>

Nemůžeme se pouštěti do rozboru otázky, které svazy náležejí do třídy samosprávných těles a v jaké skupiny se tato tělesa mají říditi. O těchto otázkách bylo vysloveno téměř tolik názorů, kolik hlav se jimi zabývalo v literatuře;<sup>11)</sup> pochopitelno, neboť mnoho neshod plyne již z různého zásadního nazírání na instituci samosprávy vůbec<sup>12)</sup> Jako dva

<sup>9)</sup> O. Mayer, D. V. R. II, Bd. 377 sl.

<sup>10)</sup> Blodig, l. c. 9. Považovati samosprávu korporační za „německou“ formu samosprávy (srov. Blodig l. c. 12.) je možno jen při chorobné snaze všude viděti odlesk „německého ducha“ — i v institucích recipovaných.

<sup>11)</sup> Ohledně starších názorů srovnej Gluth, l. c. §§ 2.—7. ohledně novějších Blodig, l. c. I. Theil IV. Abschnitt.

<sup>12)</sup> Otázku, možno-li tu kterou hromadnou bytost prohlásiti za samosprávné těleso, dlužno vždy posouditi dle celkového obrazu, neboť jediné rozhodující náležitosti stanoviti nelze. O. Mayer, D. V. R. II. Bd. 376.

hlavní typy samosprávných těles uvádějí se pravidelně korporace územní (obce všech kategorií, země a nesuverenní státy),<sup>13)</sup> a zájmová (odborná) společenstva (Berufsgenossenschaften).<sup>14)</sup> Připočteme-li i církevní svazy k tělesům samosprávným, bude na místě viděti v nich další samostatný typ samosprávy svazové. Vedle této tvoří zvláštní kategorii samospráva veřejných ústavů pro ty, kdož ji vůbec uznávají.

Více shody panuje již v nauce o vzniku samosprávných těles, o právní povaze jich působnosti a poměru jejich moci k moci státní, vesměs to otázkách, které jsou důležitými pro posouzení právní struktury svazů církevních a které nás z toho důvodu v první řadě budou zajímat.

V čem záleží podstata veškeré samosprávy? Die Labanda vychází již ze smyslu slova toho, že se jedná o protivu k pojmu býti spravován někým („Selbstverwaltung bedeutet seinem Wortsinne nach den Gegensatz zum Verwaltwerden“). Proto předpokládá existenci samosprávné osobnosti vždy vyšší moci, která by ji eventuálně spravovati mohla. Z toho pak plyne, že nelze mluvit o samosprávě při osobnosti suverenní, která není podřízena žádné moci jiné. I stát může býti samosprávným tělesem, je-li podroben suverenní moci státu spolkového. Správně poukázal O. Mayer<sup>15)</sup> k tomu, že nejde o to, že jistá korporace spravuje sebe, nýbrž o to,

<sup>13)</sup> Miněno zde ovšem v jiném smyslu než u Preusse, jenž (Gemeinde etc.) za územní korporace prohlašuje obce a státy. Tyto liší se od obcí jen svou územní výsostí, t. j. spůsobností „vlastní území, t. j. sebe podstatně změnit“. Pojem územních korporací ve smyslu samosprávných těles není však nikterak ustálen. Srov. Blodig I. c. 28 sl.

<sup>14)</sup> O. Mayer rozeznává (D. V. R. II. Bd. 385) vedle územních korporací (Gebietskörperschaften) „Vereinskörperschaften“. Korporace je dle něho širší pojem než společenstvo; toto předpokládá spolek individuí, kdežto korporacemi jsou i obce. Srovnej eodem loco 381 p. 8. Die Preusse (Gemeinde etc. 247. sl.) je korporací takové společenstvo, u něhož zásada jednotné osobnosti, členům nadřízené, úplně je provedena. Korporace je schopna spojení s elementy ústavu, právě společenstvo však nikoliv.

<sup>15)</sup> D. V. R. II. Bd. 372. p. 9.

že sama spravuje jisté záležitosti, které se pokládají za její vlastní.

Pokud jde o otázku vzniku samosprávné osobnosti, nutno především odmítnouti názory, budované jenom na základě úvah historických a sociologických. Škola Gierke-ova hájí původní vládní moc obce, která státem nebyla založena, nýbrž jen uznána. Samostatná osobnost je právem samosprávným svazům immanentním, jež stát svým zákonem pouze deklaruje.<sup>16)</sup> Často poukazuje se k tomu, že tu byla obec již před státem, že tedy nemohla moci své obdržeti od něho. Při tom má se zřejmě stav faktický a právní. Co znamená v právním ohledu, že jistá organizace tu byla dříve než jiná? Nic. Při posuzování mocenských poměrů mezi obcí a státem budou jiné právní momenty rozhodny. Je prostou skutečností, že naše rakouská obec je organizována zákony státními (zemskými), které mohou býti každé chvíli změněny. Obec má takovou moc, jakou jí zákon přiděluje a trvá jako právní osoba tak dlouho, dokud zákony, příslušnou vůli státní obsahující, v platnosti se nalézají. Obec v právním smyslu je pouze představou, jako každý jiný pojem právní. A představa tato může býti totožná jen tak dlouho, pokud stojí za ní totožný právní řád.

Kdo vidí v dnešní obci „přirozenou“ jednotu, spočívající na společných místních zájmech, vychází z představ o obci

<sup>16)</sup> „Vielmehr ist das Staatsgesetz nur die moderne Form, um das immanente Recht jener Personen zum positiven Ausdruck zu bringen. Nicht weil der Staat ihnen Rechte verleiht, existieren sie als Personen; sondern, weil sie ihrem Wesen nach Personen, d. h. Rechtsträger sind, deklariert das Staatsgesetz positiv ihre Rechte“. Preuss, (Gemeinde etc. 206.). Zajímavou ukázkou po stránce methodické poskytuje Preussův výklad o zákonodárné a soudní moci komunálních svazů. Preuss praví (I. c. 223): „Dass den Kommunalverbänden die Selbstgesetzgebung durch die staatliche beschränkt, die Selbstrechtssprechung thatsächlich bis auf geringe Reste entzogen ist, thut dem begrifflichen Verhältnis selbstverständlich keinen Eintrag, wie übrigens selbst Laband zugiebt. Praktisch ist allerdings die Selbstverwaltung der wichtigste der drei Bethätigungskreise des in Rede stehenden Principis; theoretisch gilt jedoch ganz das Gleiche, was von ihr zu sagen ist, auch von den beiden anderen“!

jako uzavřeném kruhu, úplně homogenním a od ostatních komunit odloučeném. Kdo však si uvědomí, jak uměle mnohdy určeny jsou vůlí státní hranice jednotlivých obcí politických, nahlédne snadno, jak mnoho naivnosti je v takovém „právníckém“ nazírání. Správně praví Jellinek,<sup>17)</sup> že obec není veřejnoprávní korporací důsledkem své vlastní povahy, nýbrž důsledkem povahy moderního státu.

Dle panující nauky platí v moderním státě zásada, že vznik samosprávné jednoty není možný bez vůle státní. Právo na samosprávu je subjektivním veřejným právem, které vzniká výlučně jen z vůle státní, ať již stát příslušnou samosprávnou korporaci přímo tvoří nebo jen uznává (připouští). Dle Jellinka „findet auch heute in der Zuerkennung von Selbstverwaltungsrechten eine Belehnung mit Imperium statt.“<sup>18)</sup> Jen stát má právo o vzniku korporace samosprávné dle své vůle rozhodnouti, neboť svěřuje korporaci takové kus své správy,<sup>19)</sup> lépe řečeno část svých práv.

Každá korporace potřebuje nutně ústavy, obsahující pravidla o složení a oboru působnosti její. Ústavu určí stát pro korporace jistého druhu povšechně zákonem, jako u obcí, anebo schvaluje zvláštním aktem správním (statut společností).<sup>20)</sup> Korporační ústavou rozřešena musí býti zejména otázka, kdo má právo vykonávat svazovou moc, čili jakým způsobem se ustanovují orgánové korporace. Čestný úřad není nikterak charakteristickou známkou samosprávy.

Vedle volených funkcionářů vykonávati mohou moc samosprávnému svazu příslušející i úředníci z povolání. Ve velkém svazu, jako u nás v zemi, může se vyvinouti celá hierarchie

<sup>17)</sup> System der subj. öff. Rechte 288. Srovnej také Staatslehre 628. sl., kde Jellinek sám mluví poněkud nedůsledně o tom, že obce se namnoze samostatně utvořily a státy přetrvávaly. Co přetrvávalo, byla dle mého názoru ona „sociale Basis“, nikoli obec v právním smyslu.

<sup>18)</sup> Staatslehre 627. (srovn. 630.). Stejně Hatschek, I. c. 101.

<sup>19)</sup> O. Mayer, D. V. R. II. Bd. 388.

<sup>20)</sup> O. Mayer, I. c. 390. sl. Správně upozorňuje Mayer (I. c. 391. p. 5.), že nesmí býti statut organizační zaměňován se statuty (právními předpisy), které existující již korporace na základě své autonomie může vydati.

úřední dle obdoby úřednictva státního.<sup>21)</sup> Organizační formy jednotlivých samosprávných korporací jsou ovšem velmi různé, ale pro pojem samosprávy je způsob organizace samosprávného tělesa nerozhodný.<sup>22)</sup> Toto může býti i monarchicky vytvořenými orgány spravováno.<sup>23)</sup> Stát neomezuje se všude jen na uznání samosprávného svazu a vydání (schválení) pravidel pro jeho působnost, nýbrž vykonává často i vliv na ustanovení funkcionářů tím, že jich volbu schvaluje. Přímé jmenování funkcionářů státem není s povahou samosprávného svazu slučitelné.

Samosprávná korporace má jistou právní moc nad svými příslušníky, ale jenom na základě dovolení moci státní. Zvláštní mocenský poměr povstává mezi samosprávným svazem a osobami, které vstoupily do jeho služeb.<sup>24)</sup> Nazývá-li se moc kteréhokoli podřízeného svazu mocí vládní, třeba vždy uvědomiti si zásadní rozdíl mezi mocí jeho a mocí státní. Tato je původní a obsahuje samostatnou moc donucovací. I svaz má sice právo udíleti členům příkazy a je do jisté míry k jich plnění nutiti (odnětím výhod svazových nebo pořádkovými pokutami), ale moc tato je odvozena z moci státní; původní, vládní moci, která je výlučně státu vlastní, nemá. V příčině ochrany práv musí se samosprávná korporace stejně jako osoba soukromá obrátiti na orgány státní.

<sup>21)</sup> Srov. Blodig, I. c. 17.

<sup>22)</sup> Rosin, I. c. 312.

<sup>23)</sup> Blodig, I. c. 9. a 33.

<sup>24)</sup> O. Mayer, D. V. R. II. Bd. 432. — Mayer rozeznává při veřejných společnostech zvláštní druh veřejné moci, již nazývá „öffentlich-rechtliche Vereinsgewalt“. Moc tato vzniká ze zvláštního osobního poměru mezi členem a společenstvem („begründet auch der Eintritt in die öffentliche Genossenschaft ein persönliches Rechtsverhältnis des Eintretenden, vermöge dessen namens des Vereins und für die Zwecke desselben gewisse Anforderungen an ihn gestellt werden können“). Vstup do společenstva (ať dobrovolný ať nucený) znamená „eine Unterwerfung unter die genossenschaftliche Verpflichtbarkeit“. Takové moci nemá ani obec ani ústav. Zdá se mi, že nejde tu o zvláštní druh veřejné moci, nýbrž o stanovení způsobu, jakým se moc svazová zakládá. Ostatně není výklad Mayerův o této věci zcela zřejmým.

K podstatě samosprávy náleží, aby příslušnému svazu přikázána byla jistá část veřejné správy k samostatnému obstarávání. Oborem působnosti naznačen je zároveň účel svazu a určena jeho individualita. Spory o to, patří-li do samosprávného oboru jen činnost vrchnostenská, či jen hospodářská, anebo snad obojí, a je-li správně obojí činnost různí, nemají pro náš účel významu.<sup>25)</sup> Jen tolik budiž připomenuto, že, jelikož jde o zvláštní druh veřejné správy, budou podstatu samosprávy tvořiti úkony do veřejné správy náležející, bez rozdílu, jakého oboru činnosti se týkají. Jen veřejnoprávní funkce mohou býti předmětem veřejného subjektivního práva na samosprávu. Pravidelně budou mít samosprávné korporace i na poli soukromého práva právní osobnost, t. j. budou uznanými subjekty majetkových práv a závazků. Tím přistupuje k funkcím ryze úředním celá řada funkcí hospodářských, které bývají ovšem s oněmi často v těsné souvislosti. Ale nemusí tomu tak nutně býti. Naopak mohou bez soukromoprávní osobnosti existovati korporace výlučně veřejné cíle sledující, jimž dostává se eventuelně nutných finančních prostředků odjinud, zejména z pokladny státní.

Jak správně Hatschek prohlašuje, není samosprávný obor působnosti snad jen součtem jednotlivých subjektivních práv. Právo na samosprávu je veřejným subjektivním právem jako celek, z něhož plyne celá řada oprávnění a nikoli subjektivních práv speciálních. Činnost samosprávných korporací není výkonem jednotlivých subjektivních práv na základě speciálních norem právních, nýbrž pohybuje a mění se volně uvnitř vykázaného oboru podle vývoje příslušných zájmů.

Práva, která samosprávná korporace vykonává svým jménem, jsou jejími právy vlastními. Pojem vlastního práva vysvětluje správně Rosin<sup>26)</sup> v ten smysl, že každé právo je vlastní pro jeho subjekt. Protivou vlastního práva je cizí právo. Souhrn oprávnění na základě vlastního práva jistě

<sup>25)</sup> Sr. Rosin, l. c. 293 a Jellinek, Staatslehre 630. p. 2.

<sup>26)</sup> l. c. 279. Souhlasně Laband, l. c. 62.

korporace k samosprávě tvoří její samostatný obor působnosti, v němž rozhoduje její vůle a nikoli vůle státní. Bez samostatného oboru působnosti není samosprávy. Ovšem původ práva k samostatné působnosti v oboru veřejné správy hledati dlužno jen ve vůli státní, jak plyne z toho, co dříve již bylo vyloženo. Právo na samosprávu je sice právo vlastní, ale právo odvozené z vůle státní.<sup>27)</sup>

Jako v právu soukromém je možno vykonávati práva prostřednictvím zástupce, tak i stát může cestou delegace přenést část svých vlastních práv na osoby jiné, které jednájí pak jménem státu, k jeho příkazu a v jeho zájmu. Osoby tyto vykonávají práva cizí, nikoli vlastní. Toť podstata t. zv. přeneseného oboru působnosti našich obcí.<sup>28)</sup> Vedle úkolů, které byly obci jako vlastní postoupeny a v kterých zračí se důvod existence i účel její, svěřil jí stát ještě jiné úkoly, jež má však plniti jen v jeho jménu a v jeho intencích.<sup>29)</sup>

<sup>27)</sup> Jellinek, Staatslehre 627.

<sup>28)</sup> Možno i u jiných samosprávných korporací rozeznávati samostatný a přenesený obor působnosti. (Blodig, l. c. 381. sl.)

<sup>29)</sup> Ačkoliv pojem vlastního práva byl již v literatuře dobře vymezen, matou se přece často pojmy: právo(moc) původní, právo(moc) vlastní a právo(moc) cizí. Původní je právo, které originárně vzniklo, které není odvozeno z práva jiného. V tom smyslu pravíme o státu, že vykonává původní práva a že má původní moc. Právem vlastním je každé (ať originární ať odvozené) právo, které vykonává jeho subjekt (= vlastním jménem). O výkonu cizího práva lze jen tehdy mluviti, když nejedná jeho subjekt, nýbrž osoba jiná (ve jménu cizím). Bylo by zajímavě doložiti řadou ukázek, jak nepřesně a nestejně užívají různí spisovatelé shora uvedených názvů a jak se zejména zneužívá názvu „vlastní právo“ (k charakteristice obce, státu dílčího i státu suverenního). Jen dvě ukázky budtež zde uvedeny. Jellinek (Staatslehre 475.): „Staatsgewalt ist aber nicht weiter ableitbare Herrschergewalt, Herrschergewalt aus eigener Macht und daher zu eigenem Recht“. Co je ve slovech „daher zu eigenem Recht“ za charakteristiku, když na jiných místech opět (na př. eodem l. 627.) se praví, že i právo na samosprávu je vlastním právem? Jellinek mluví v hořejší definici o vlastním právu a má na mysli původní právo (nicht weiter ableitbares Recht). — Laband (Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen 1909. 5. vyd. str. 17.): „Dieses Merkmal ist darin zu finden, dass die Staaten eine öffentlichrechtliche Herrschaft kraft eigenen (!)



Stát užívá tu samosprávné organisace ku sledování svých bezprostředních úkolů, k výkonu svých vlastních práv.<sup>30)</sup> Pro obec vzniká z příslušných zákonných norem pouze vlastní právo na funkci zástupnickou v dotyčném směru.<sup>31)</sup> Dle mínění Jellinkova<sup>32)</sup> vykonává obec v samostatném oboru působnosti své právo, kdežto v přeneseném oboru je státním orgánem. Názor tento lze ovšem těžko srovnati s pojmem různosti mezi zástupcem, jímž při výkonu cizích práv obec skutečně jest, a mezi orgánem, jenž je i dle Jellinka<sup>33)</sup> totožnou osobností se svazem, jemuž náleží a jež repraesentuje. Není možno obírat se zde otázkou podrobněji. Tolik zdá se ovšem býti jisto, že v samostatném oboru stojí v popředí právo, v přeneseném povinnost a zodpovědnost. Důležitější však je, že výkon vlastního

Rechts haben, nicht durch Übertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbstständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener (!) Willens- u. Handlungsfreiheit“. Autor uznává, že také obec může mít „eigenes Recht“ ke správě, k autonomnímu stanovení statutů i dokonce k jurisdikci. Avšak dle dalšího prohlášení (eodem I. 18. p. 1.) nemají obce žádných veřejných práv, „als die ihnen vom Staat verliehenen“. V jakém smyslu užívá Laband názvu „eigenes Recht“ při státu a při obci? Jistě nikoli ve smyslu stejném. Zde má na mysli právo vlastní (odvozené), onde původní (na str. 16. tamže praví Laband, že stát má „selbstständige (eigene) Herrschaftsrechte.“).

<sup>30)</sup> Laband vychází patrně z názoru, že moci vydávati příkazy a jich poslušnost vynucovati nemůže nikdy obec vykonávati v samostatném oboru působnosti; po té stránce jedná dle Labanda (eodem I. 18.) obec vždy „im Namen und Auftrag des Staates, in Stellvertretung oder Kraft Delegation; es ist nicht ihre Macht, sondern die des Staates, welche sie in Bewegung setzt; es ist nicht ihr eigenes (!) Recht, sondern ein fremdes, welches sie geltend macht“. Myšlenka, že by stát nemohl vzdáti se výkonu moci donucovací ve prospěch samosprávného tělesa (které by jí vykonávalo jako své vlastní právo), není správná, jak vidno z obecního zřízení rakouského.

<sup>31)</sup> Srov. Rosin, I. c. 279. sl.

<sup>32)</sup> Staatslehre 630. Stejně Laband, I. c. 66. p. 2., Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht, Tübingen 1909, 170., Preuss, Gemeinde etc. 229.

<sup>33)</sup> Staatslehre 546.

práva děje se ve vlastním jménu i zájmu, kdežto při výkonu práva cizího rozhoduje zájem oprávněného subjektu, v jehož jménu se také dotyčné právo vykonává.

Stát může ještě jiným způsobem použití samosprávného organismu pro účely své správy, totiž tak, že přenese část své moci nikoli na korporaci, nýbrž na určitý její orgán (na př. obecního starostu). V případech takových má dotyčný funkcionář dvojí různé právní postavení; jednak je orgánem samosprávné korporace, jednak orgánem státním.<sup>34)</sup> Uvidíme později, že tento způsob přenesené působnosti je i v církevní správě praktickým.

Samostatnost, která přiznána státem samosprávnému svazu v příčině správy jeho vlastních záležitostí, může býti jen relativní. Stát vyhrazuje si (jako protiprávo) dozor nade všemi samosprávnými korporacemi,<sup>35)</sup> jelikož má spolu zájem na tom, aby příslušné veřejné potřeby byly opatřeny. Z povahy samosprávy vyplývá, že dozor státní, onomu zájmu odpovídající, bude se uplatňovati ve dvojitě směru: po stránce negativní bude směřovati k tomu, aby samosprávný svaz nevybočil z mezí své kompetence, po stránce pozitivní, aby úkoly své skutečně plnil a aby je plnil způsobem veřejným zájmům vyhovujícím.

Formy výkonu státního dozoru mohou býti různé. Po stránce negativní přísluší státu bezvýjimečně právo zrušiti nezákonná opatření samosprávné korporace. Po stránce pozitivní vyhrazuje si stát schválení opatření důležitějších, rozhoduje o stížnostech proti výrokům, jimiž poškozují se subjektivní práva jednotlivců nebo zájmy veřejné, donucuje samosprávnou korporaci k úkonům, jež tato provéstí se zdráhá (rozpuštěním správy nebo disciplinárními tresty proti jednotlivým funkcionářům) a konečně v případě potřeby sám

<sup>34)</sup> Důležitý rozdíl od prve uvedeného způsobu přenesené působnosti spočívá v tom, že zde je příkaz státní řízen na určitou osobu, kdežto v případě dřívějším obrací se stát na korporaci, která pak sama dle své ústavy určuje osoby pro výkon příkazů státních. Srov. Blodig, I. c. 36. a Rosin, I. c. 294.

<sup>35)</sup> K výkladu o dozoru státním srov. zejména O. Mayer, D. V. R. II. Bd. 410. sl. a Blodig, I. c. 45. sl. a 388. sl.



na místě korporace činí příslušná opatření. Že státu přísluší také právo zrušiti kteroukoli ze samosprávných korporací, vyplývá z toho, co bylo řečeno o jich vzniku. Pro výkon dozorčího práva je nutno, aby stát měl vědomost o jednotlivých aktech samosprávných korporací. Za tím účelem může stát vysílati k poradám jich kolektivních orgánů své zástupce, jakož i vždy žádati za podání potřebných zpráv. Netřeba ani připomínati, že způsob výkonu práva dozorčího může býti v jednotlivých státech a proti jednotlivým svazům co nejrůzněji upraven, a že také meze práva tohoto mohou vykazovati dosti značné rozpjetí. Vždy se žádá, aby tu byl důvod k zakročení orgánů státních buď na základě zákona nebo ustanovení statutu. Čeho nelze však s podstatou samosprávy srovnati, je všeobecná nařizovací moc státní správy, libovolné udílení direktiv nebo požadavek schválení každého opatření orgány státními. Jistá sféra musí samosprávnému svazu zůstatí volnou, jinak by tu nebylo „samosprávy“. Dozorčí funkce státních orgánů mají povahu úkonů akcesorních a regulujících; ony mají býti jen korektivem činnosti odjinud vycházející anebo praeventivním opatřením.

Je samospráva státní správou? Dokázati nutnost odpovědi kladné bylo životním úkolem Gneistovým. V jeho šlépějích kráčeje odpovídá na otázku kladně také Hatschek. Dle něho je základem samosprávy spojení místních kolektivních zájmů se zájmy státními. Korporace, které sledují zájmy kolektivní ale ne místní, nejsou samosprávnými tělesy, protože jejich úkoly jen dočasně považuje stát také za úkoly své. Jelikož pak ono spojení místních a státních zájmů podléhá neustálým změnám, není vůbec možno (?) pojímati samosprávu jako právní institut. „Die örtlichen Kollektivinteressen sind eben im Fluss der Zeit und der vorhandene Interessenwandel spottet einfach jeder gesetzlichen Fixierung für alle Ewigkeit.“<sup>36)</sup> A touto myšlenkou končí také Hatschek svoje pojednání, které obrací právní dogmatiku úplně na rub. Nikoli pojmy žijící v pozitivních právních řádech, nýbrž politické

<sup>36)</sup> Viz Hatschek, I. c. zejména str. 95., 152., 159. a 167.

ideje mají skutečnou platnost; ony rozhodují nejen o smyslu, ale i o možnosti existence pojmů právních.

Z názvu samého nelze nikdy vyvozovati právních důsledků. Rozumíme-li dobře právní povaze té které instituce, netřeba sváděti učených hádek o její jméno. Při názvu běží vždy toliko o jeho vhodnost. Při tom dlužno bráti jistý zřetel na obecnou mluvu, jak se při povaze právnícké disciplíny rozumí samo sebou. Zavedení názvu, jenž nemá vyhlídek na přijetí se strany veřejnosti, je úplně bez ceny.<sup>37)</sup> Při naší otázce, je-li totiž samospráva správou státní, přijde všechno na dosavadní význam pojmu „státní správa“. A tu nebude snad o tom sporu, že se pojmem tímto rozumí v obecné mluvě správa, již stát koná svými orgány. Správa znamená jistou „činnost“, již stát nemůže vyvíjeti jinak než svými orgány. Činnost můžeme charakterisovati dle různých elementů: dle subjektu, dle objektu, dle užitých prostředků anebo dle účelu. Hatschkovi stačí úplně výsledek (!) činnosti k její charakteristice. Státní správou je mu každá činnost, která je s to vyvolati „správní efekty“; a takovou činnost pro stát mohou vyvíjeti, jak je známo, i osoby soukromé, ať fysické, ať právnícké. Z toho podává se pro Hatschka tento důsledek: „Können sonach Staatsverwaltungseffekte auch von Nichtorganen des Staats vorgenommen werden, so ist auch jene Thätigkeit örtlich geschlossener Kollektivverbände für Staatszwecke eine Summe solcher Effekte. Sie ist also (!) Staatsverwaltung.“<sup>38)</sup> Naproti tomu dlužno prohlásiti, že v označení „státní správa“ nevztahuje se slovo „státní“ na účel ani na předmět činnosti, nýbrž na její subjekt. Spravuje-li jisté záležitosti nikoli stát, nýbrž obec, církev atd., nejde o správu státní v obecném smyslu. Kdo i správu komunální pro-

<sup>37)</sup> Stejně Rosin, I. c. 272.

<sup>38)</sup> I. c. 95. Zdá se mi, že mylně podkládá Hatschek I. c. 95. p. 2. svůj názor i O. Mayerovi, jenž přece (D. V. R. II. Bd. 372.) mluví o samosprávném tělese jako právnícké osobě, „die öffentliche Verwaltung selbst zu führen berufen ist, im Gegensatz zu dem grundsätzlich alles umfassenden Staate, der über ihr steht.“

hlašuje za státní, mate jen obvyklé právní pojmy, které přece přiléhají k dosud platnému právnímu řádu.<sup>39)</sup>

Že při samosprávě ve smyslu obecném neběží o správu, kterou stát opatřuje, nýbrž o správu opatřovanou subjekty jinými, k tomu, tuším, netřeba důkazů. Kdyby také samospráva znamenala státní správu, neměla by nauka o „státním dozoru“ k samosprávě prostě smyslu. Že si jisté kolektivní subjekty opatřují část veřejné správy samy, znamená pro obecnou mluvu nesporně tolik, že správu tuto neopatřuje stát. Tím není ovšem o mocenském poměru mezi státem a samosprávným subjektem řečeno ničeho. Existence dvou subjektů nevede nutně k myšlence koordinace, nýbrž je slučitelná i s různými způsoby podřízenosti ano i s úplnou odvislostí jednoho od druhého.

Úvahy dosavadní nás vedou k tomuto důsledku: Stát neopatřuje veškeré veřejné správy sám. Také samosprávné osobnosti obstarávají na základě dovolení státního část veřejné správy uvnitř státu. Samospráva není státní správou, nýbrž zvláštním druhem správy veřejné.

Za charakteristické znaky samosprávného tělesa lze s O. Mayerem<sup>40)</sup> tyto prohlásiti:

1. Na venek posuzuje se samosprávné těleso dle práva veřejného;
2. obstarává část veřejné správy svým jménem a jako vlastní právo;
3. stojí ve zvláštním spojení se státem, jenž svým

<sup>39)</sup> Je možno jen souhlasit s Hatschkem, když potírá „Objektivierungssucht“ ve smyslu hledání a prohlašování pouček absolutně platných. Je v tom ještě kus scholastiky. Je pravda, že všechny právní představy jsou v nás, avšak zároveň je pravda, že jisté představy staly se objektivně platnými ve formě právních norem. Další představy z nich logickým pochodem vyvozené mají rovněž „objektivní“ platnost, nejsou pouze představami námi myšlenými.

<sup>40)</sup> D. V. R. II. Bd. 372. sl.

uznáním samosprávnou osobnost tvoří a nad její působností dozor vede.<sup>41)</sup>

Rozeznávání dvou správních soustav uvnitř státu odpovídá obecné mluvě i pozitivnímu řádu právnímu, aspoň u nás v Rakousku. Dvojitá správní soustava neznámá však nikterak dvojitá samostatné vládní moci. Tomu, kdo chce již v názvu „státní správa“ zahrnouti samosprávu (snad aby již v názvosloví došlo výrazu panství státu v celém oboru správy veřejné), nezbylo by než rozeznávati dále mezi státní správou přímou a nepřímou, nebo státní správou v užším (vlastním) a širším (nevlastním) smyslu. Změna názvu však nepřivodí změny právní instituce samé. Snaha vyloučiti samosprávu ze seznamu právních pojmů má smysl jen jako snaha čistě politická. Zahalena ve formy právní dogmatiky může způsobiti snad na čas zmatek, ale trvalého života uprostřed právních představ sama míti nemůže.

Myšlénka, že stát, ačkoli má schopnost a moc ku správě všech záležitostí veřejných, nevede veřejné správy v celém rozsahu sám bezprostředně, nýbrž z důvodů vhodnosti částečně prostřednictvím užších svazů, které příslušnou mocí opatřuje, a nad kterými vede v zájmu jednoty a řádného chodu celé správy veřejné dozor, je právnícky úplně nezávadnou, anať spočívá na zásadě přípustnosti výkonu práv zástupcem, která proniká celou právní soustavou. Názor, dle něhož veřejnou správu obstarávají vedle státních orgánů relativně samostatné osobnosti veřejného práva jako samosprávné subjekty, stojí uprostřed mezi dvěma extrémními

<sup>41)</sup> Zdá se mi, že dobře vystihují podstatu samosprávy právníci francouzští, když v ní spatřují dvě základní myšlenky, totiž přiznání práva ke spolupůsobení ve veřejné správě a výhradu práva ke spolupůsobení se strany státu. (O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg 1886., 426. sl. a 432.) V podstatě stejně Laband, jenž charakterisuje (Deutsches Reichsstaatsrecht 5. vydání str. 153. p. 1.) samosprávu takto: „Ihr Wesen besteht demgemäss in einer Teilung der Verwaltungsgeschäfte zwischen Staat und Verwaltungskörper in der Art, dass dem letzteren die unmittelbare Geschäftsführung oder Vollziehung, dem ersteren die Normierung und Beaufsichtigung zusteht.“ Srovnej také eodem I. str. 27. p. 1.

názory, z nichž jeden připisuje samosprávným osobnostem práva immanentní, ze státní moci neodvozená, druhý zcela naopak vidí v samosprávných tělesech prosté orgány státní. Držíme-li se zásady, která dnes právní vědu, nehledíme-li k výstředkům theorie společenstevní, úplně ovládá, že totiž není právní moci ve vlastním smyslu, která by nebyla odvozena z moci státní, pak musíme spor o to, „či záležitosti“ samosprávná korporace spravuje (zda své či státní),<sup>42)</sup> prohlásiti za planý a bezpředmětný.<sup>43)</sup>

<sup>42)</sup> Srov. Blodig, l. c. 33. sl.

<sup>43)</sup> K nauce o veřejnoprávních svazech srov. také Weyr, Příspěvky k theorii nucených svazků, Praha 1908.

### § 3.

## AUTONOMIE.

V obecné mluvě znamená dnes autonomie totéž jako samospráva.<sup>1)</sup> Obou názvů užívá se ve stejném smyslu, jak v literatuře politické, tak právnické. Ve vlastním (právnickém) smyslu rozumíme však autonomií právo jisté kolektivní osobnosti uvnitř státu (říše) stanoviti pro vlastní příslušníky závazné normy čili statuty (zákony ve smyslu materiálním).<sup>2)</sup> Toť původní význam autonomie, jenž ani dnes nepozbyl praktické ceny potud, pokud existují svazy, které mají právo svézákonnosti v mezích obecných zákonů státních. Tak ještě dnes se uznává autonomie panujících a některých šlechtických rodin (ovšem jen co do úpravy jistých záležitostí rodinných, tedy soukromoprávních), vedle toho mluví se o autnomii obcí, zemí a v nejnovější době také o autonomii nesuverenních států, nehledě k autonomii církevních společností, o níž bude řeč později. Z příkladu na prvním místě uvedeného je vidno, že nemusí býti autonomie spojena nutně se samosprávou;<sup>3)</sup> spojení takové je ovšem zjevem pravidelným. Nám jde tu jen o autonomii ve smyslu veřejnoprávním. Tato spočívá na analogických zásadách jako samospráva. Autonomie předpokládá veřejnoprávní, ale nesuverenní moc, které přísluší vlastní právo stanoviti závazné

<sup>1)</sup> Srov. Hatschek, l. c. 75. sl.

<sup>2)</sup> „Autonomie ist, im juristischen Sinne, immer eine gesetzgebende Gewalt“ (Laband, Staatsrecht d. D. R. I. Bd. 100.).

<sup>3)</sup> Blodig, l. c. 15.

normy pro přikázaný obvod působnosti. Nedostatek suverenity jeví se v tom, že normy autonomní mohou být vydány jen v mezích suverennem stanovených a že nesmějí odporovat normám svazu nadřazeného.<sup>4)</sup>

Ve středověku, kdy autonomní právo mělo převahu nad obecným právem státu (říše), nebyly autonomní svazy omezeny na vydávání závazných norem (statutů); naopak každé universitas příslušela pojmově zároveň moc správní, zejména také jistá finanční výsost (právo na samostatné dávky) a zpravidla i moc soudní. Fakticky byly poměry různé. Podstatnou vlastností každé korporace bylo ovšem „ius statuta condendi“. Statut byl zákonem jako norma práva obecního.<sup>5)</sup> Že autonomie v té míře ubývalo, v jaké rostla moc státní a postupovala jednota státního zřízení, je známo. Moderní stát byl tvořen ve znamení úplného zániku práv statutárních a výlučného panství zákona státního. Co z autonomie, instituce kdysi tak kvetoucí, zbylo, není než okleštěným pahýlem, živořícím z milosti mocného státu. Mírněna tu ovšem jen autonomie svazů států podřízených. Nelze totiž nevidět, že myšlenka autonomní nabyla nového osvěžení od doby, kdy nové útvary států složených nutily theorii ke konstrukci autonomního práva nesuverenních států. Nové útvary vnesly i do právní dogmatiky nový život. A je velmi zajímavé, že moderní autonomie států nesuverenních upomíná na onu — mohli bychom říci „plnou“ — autonomii středověku v tom směru, že je jednak spojena se samostatnou mocí správní i soudní, jednak že obsahuje právo k vydávání norem, které jsou zákony v pravém slova smyslu. Také schopnost sebe organisovat (stanovit vlastní ústavu) mohla by být uvedena.

Mezi autonomií státní a komunální je zásadní rozdíl. Obec je organisována zákony státními (nemá moci organisovat se na základě vlastních norem statutárních). Její správní činnost je činností dle a v mezích zákonů státních (nikoli

<sup>4)</sup> Laband, tamže 101. Srov. Rosin, I. c. 312.

<sup>5)</sup> Srov. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, III. Bd. 215. sl. a 456. sl.

dle norem statutárních a v jejich mezích).<sup>6)</sup> Obsahem dnešní autonomie obecní je toliko právo vydávat nařízení ve věcech vlastní správy. Někaké autonomie ve smyslu volné svézákonnosti, jen na zákon státní hraničící, obec dle současného práva nemá.<sup>7)</sup> S ohledem na nynější smysl slova „zákon“ a zejména pojem zákona v ohledu formálním dlužno se ptát, má-li připisování autonomie dnešní obci vůbec jaký význam.<sup>8)</sup> Práví-li se o autonomii v udaném smyslu, že je nutným doplňkem obecní samosprávy,<sup>9)</sup> možno s tím souhlasit. V tom však právě tkví největší rozdíl mezi autonomií dnešní obce na straně jedné a autonomií středověkou i autonomií dnešního dílčího státu (rovněž autonomií svazů církevních, o nichž bude řeč později) na straně druhé. Stejně jako při středověké korporaci je ve státě nesuverenním správní činnost doplňkem, nebo lépe řečeno důsledkem autonomie; vlastní zákony normují tu činnost správní, která v přední řadě slouží k provádění těchto zákonů a nikoli zákonů vydaných osobností nadřazenou. Laband charakterisuje samostatnou sféru dílčích států (naproti sféře, kde je říše kompetentní) tak, že nemají tu pouze samosprávy, nýbrž i autonomii, „d. h. dass sie auch die rechtlichen Normen dieser Verwaltung aufstellen, die Ziele, Zwecke und Mittel derselben rechtlich bestimmen.“<sup>10)</sup> Kdežto při dílčím státě je autonomie základem správy, jeví se autonomie při obci toliko doplňkem správy, vázané téměř v plném rozsahu zákony nadřazeného státu. Jde tu ovšem jen o rozdíl kvantitativní, nikoli pojmový. Čím více bude súzován obor samostatného

<sup>6)</sup> Srov. Jellinek, System 282.

<sup>7)</sup> Jellinek, tamže 282. Srov. týž, Staatslehre 631. Ulbrich vysvětluje (Lehrbuch des öst. Verwaltungsrechts, Wien 1904 str. 133.) autonomii obecní takto: „Autonomie im formellen Sinne bedeutet die selbstständige Beschlussgewalt des Gemeindeausschusses im Bereiche des freien Wirkungskreises der Selbstverwaltung; Autonomie im materiellen Sinne ist die dem Gemeindeausschusse vorbehaltenene Rechtsetzungsgewalt in Polizei- und Finanzangelegenheiten.“

<sup>8)</sup> Srov. Hatschek, I. c. 104.

<sup>9)</sup> Blodig, I. c. 15.

<sup>10)</sup> Reichsstaatsrecht (1909) str. 28.

zákonodárství státu dílčího ve prospěch státu celkového, tím více poroste rozsah správy vázané zákony státu nadřazeného a tím bližší bude útvar státu dílčího útvaru obce.<sup>11)</sup>

\*

Autonomie a samospráva jsou ve sféře veřejnoprávní jedinými ústupky „vše ovládajícího“ svazu státního ve prospěch jiných osobností, které ovšem jsou státu úplně podrobeny. Ve státní moci tkví důvod jejich právní existence, státní moc diktuje hranice jich působnosti, státní moc povyšuje jejich příkazy na akty imperia a státní moc určuje konec jich vskutku překerního života. Toto nazírání panující theorie státoprávní odpovídá v celku také skutečnosti — pokud nepřehlídíme ku společnostem církevním, svazům to po stáťe nejdůležitějším, jak co do historických základů, tak co do významu pro současný život politický. Pro posouzení obratu, jenž ve zřízení veřejném nastal od středověku, nejlepší orientaci skýtá pohled na poměr mezi státem a církví. Ve středověku bojuje stát o autonomii uvnitř vše ovládající, univerzální organise církevní, dnes buší na dveře theorie i praxe problém autonomie církevní uvnitř vše ovládajícího státu.

<sup>11)</sup> S ohledem na účel tohoto spisu není možno pouštět se do rozboru autonomie zemí se zřetelem k zákonodárství rakouskému. Viz o tom Vavřínek, O státoprávní povaze království a zemí na říšské radě zastoupených, Praha 1905.

## ČÁST II.

### CÍRKVE JAKO AUTONOMNÍ (SAMOSPRÁVNÉ) SVAZY.

#### § 4.

### HISTORICKÉ ZÁKLADY CÍRKEVNÍ AUTONOMIE.

Nejvyšší dvě ideje, na nichž zbudována byla představa o moderním státu, totiž svobody a rovnosti individuí, zrodily se na půdě života náboženského. Od konce 16. století nabývají snahy po úplné svobodě náboženské v Anglii stále silnější ozvěny a vedou, spojeny s myšlénkou individuu vrozené svobody politické, na americké půdě k novým útvarům státním, v nichž měla se státi theorie o společenské smlouvě, jako základu státu, skutkem. Svoboda svědomí a náboženství stála v čele požadavků politických, zplodila ideu vrozených a nezadatelných práv každého individua a razila cestu moderní demokracii. Svoboda náboženského přesvědčení vedla důsledně ke svobodné úpravě záležitostí kultových mezi příslušníky téhož vyznání a tím k úplné autonomii náboženských jednot v poměru k moci státní.<sup>1)</sup> Je zajímavě,

<sup>1)</sup> Srov. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, Leipzig 1904, str. 35. sl. a Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche, München 1908, str. 28. sl.

že již tehdy spatřováno nejlepší zabezpečení svobody jednot náboženských v odluce od státu.

Stejně ideje ovládaly francouzskou veřejnost během 18. století. Za revoluce formulovány jasně obrodné myšlenky, a r. 1789 vyhlášen seznam „lidských a občanských práv“ jako nezměnitelný základ nového, moderního státu. Čl. 10. těchto práv stanoví svobodu náboženského přesvědčení a volnost jeho projevu v mezích zákonů státních.<sup>3)</sup> Po nezdařeném pokusu s t. zv. civilní konstitucí kleru francouzského uzákoněna rozluka státu a církve (zákonem z 4. Ventôse III. roku) a v čelo politických snah postavena idea laického státu. Zákonodárství z doby revoluční nebylo však základem dalšího organického vývoje. S panstvím Napoleonovým vrátil se opět starý řád ve věcech církevních, a teprve po více než sto letech navázalo francouzské zákonodárství (zákonem ze dne 11. prosince 1905) tam, kde revoluce přestala, totiž u myšlenky rozluky církve a státu.

Je zajisté významnou okolností, že první snahy o moderní, demokratický stát vedly k systému rozluky státu a církve. Poměry v Americe byly ovšem zcela jiné než v Evropě. Zde nebyla rozluka tužbou náboženských společností, zde znamenala naopak boj s mezinárodní, staletou tradicí zocelenou organizací církve katolické. Při prvním nárazu nebylo možno vážně počítati s vítězstvím myšlenky rozluky, tehdy v pravdě revoluční. Ve Francii jednalo se poprvé o uplatnění práv demokratického státu proti církvi samostatně organizované a skoro celé jeho obyvatelstvo zahrnující.

Ve střední Evropě trval policejní režim ve věcech církevních hluboko do 19. století. Úsilí policejního státu o se-státnění církevního zřízení objevilo se úplně marným, jak s ohledem na mimostátní organizaci církve katolické, tak na poměry mezikonfesijsní ve státě. Když následkem veliké

<sup>3)</sup> „Nul doit être inquieté pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.“ Jellinek sotva má pravdu, praví-li (l. c. 25.), že tu byla vyslovena jen tolerance, nikoli svoboda náboženská. Správně Rothenbücher, l. c. 194.

saekularisace církevních území a rozsáhlých změn teritoriálních v říši Německé počátkem 19. století přibylo států s obyvatelstvem různého vyznání, pozbyla myšlenka jedné panující církve ve státě půdy a místo její zaujala zásada rovnosti křesťanských konfessí, v Prusku již všeobecným zemským právem z r. 1794 za podklad úpravy církevních poměrů přijatá.<sup>3)</sup> Této myšlence náleží (nehledě k ústavě Belgické) první polovice 19. století. Ona pojata do akty Německého spolku z r. 1815<sup>4)</sup> a provedena zejména ústavou Bavorskou z r. 1818.<sup>5)</sup> Přes tři století trval zápas o možnost existence několika rovnoprávných konfessí uvnitř státu. Výsledek zápasu tohoto nezůstal bez účinků na otázku poměru mezi státem a církví. Existence několika náboženských společností v jednom státním celku musela nutně vésti k uvolnění svazku mezi zřízením státním a církevním a tím k jisté samostatnosti, řekněme hned samosprávě církevních svazů, neboť i svědomí státu policejního přičil se úkol správce dvojího i trojího kultu.

S rokem 1848 přicházejí na státy středoevropské první starosti s otázkou církevní samosprávy. Odpor proti policejnímu režimu ve věcech církevních byl všeobecný, neboť uzrálo již poznání různosti úkolů, jež sleduje stát, a jež sledují jednotlivé církve. Všeobecné volání po svobodě přišlo i církvím vhod, ani katolické nevyjímaje. Na sněmu Frankfurtském žádají právě zástupcové katolických stran svobodu

<sup>3)</sup> Obecné zemské právo pro pruské státy z 5./II. 1794 prohlásilo svobodu svědomí (II. 11. § 2.) i volnost změny náboženství (II. 11. § 40.) a přiřklo uznaným „církevním společnostem“ postavení privilegiovaných korporací ve státě (II. 11. § 17.).

<sup>4)</sup> Čl. XVI. stanoví: „Die Verschiedenheit der christlichen Religions-Partheyen kann in den Ländern und Gebiethen des Deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte begründen.“ Židům slibuje druhý odstavec článku tohoto pouze „zlepšení občanské“.

<sup>5)</sup> V § 9. stanoví se všeobecně svoboda svědomí, ale rovnost občanských a politických práv přiznává se jen trvajícím třem křesťanským konfessím. Příslušníci jiných náboženských společností požívají práv jen dle míry zvláštních zákonů (§ 25. nábož. ediktu, 2. příloha k ústavní listině).



pro církve ve jménu obecné svobody spolčovací. Memorandum moravských biskupů žádá na vládě pro církev boží ne více práv, než jich má otec rodiny pro vedení svého domu, nebo komunita pro správu svých zájmů.<sup>6)</sup> Zde proniká již jasně myšlenka samosprávy církevní ve smyslu moderním. Hesla „svobodný stát“ a „svobodná církev“ docházela všude sympathického přijetí, ale formulí pro jich současné provedení bylo těžko naléztí. Šlo zejména o církev katolickou. Co znamenala by úplná svoboda této církve pro stát? A je možná vůbec samospráva této církve ve státě moderním, právně uzavřeném a suverenním? Heslo rozlučky ozvalo se opět, ale vzpomínky na konec francouzské revoluce byly ještě příliš čerstvé, než aby mohly připustiti opakování nebezpečné výpravy proti Římu. A pak — byl již řešen problém poměru moderního státu k náboženským společnostem v ústavě Belgické. Šlo tedy jen o to, do jaké míry možno užití tohoto vzoru.

Ústava Belgická z r. 1831 prohlašuje úplnou svobodu kultů a svobodu jich organisace. Čl. 14.: „La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.“ Čl. 16.: L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation de ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication...“<sup>7)</sup> Ustanovení tato spočívají na dvou základních zásadách: 1. rovnosti všech náboženských společností (kultů) před státem a 2. neodvislosti (samostatnosti) jich organisace od vůle státní. Z prvé zásady plyne indiferentní stanovisko státu ve věcech kultových a jeho samostatnost ve věcech státních, v nichž jedině rozhodnou je vůle

<sup>6)</sup> Viz Friedberg, Gränzen 405.

<sup>7)</sup> Citováno dle Dareste, Les constitutions modernes, Paris, 1910. K výkladu ústavy srov. Friedberg, Gränzen 631. sl. a Rothenbücher, l. c. 400. sl.

lidu (čl. 25.). Druhá zásada obsahuje důležité omezení státní moci; stát nemá práva zasahovati do ustanovování církevních funkcionářů, které tím zůstaveno volné dispozici příslušných náboženských společností. Positivně nestanoví ústava ničeho ohledně církevní organisace; každá forma je zásadně přípustna, a také svazek katolické organisace s mimostátními částmi církve universální zůstal nedotčen. Nejen to. V zájmu této universální církve ustanovuje se výslovně, že písemný styk s nadřízenými úřady církevními nemůže býti zakázán, není-li pro takové opatření důvodů v tiskovém právu státním. Ústava nevyslovuje se o právní povaze svazů náboženských, a to úmyslně s ohledem na církev katolickou.<sup>8)</sup> Také neurčuje ústava hranic mezi působností státu a církví; vše, co je upraveno zákonem, má býti výlučně dle něho posuzováno (zaveden civilní sňatek), za hranicemi zákona počíná volná sféra působnosti svazů náboženských, do níž patří zejména úprava jich vlastní organisace. Jednota mezi státem a církvemi, vlastně církví katolickou, byla přes náběhy k rozluce zachována, což dokumentováno velmi zřetelně ustanovením čl. 117., že náklad na platy a pense církevních zřízců hraditi se má z pokladny státní. Mezi církevní vládou katolickou a vládou státní zaveden dle toho poměr koordinační.

Na sněmu Frankfurtském rozřešena otázka církevních společností přijetím tohoto „základního práva“: „Jede Religions-Gesellschaft (Kirche) ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig, bleibt aber wie jede andere Gesellschaft im Staate den Staatsgesetzen unterworfen. Neue Religions-Gesellschaften dürfen sich bilden; einer Anerkennung ihres Bekenntnisses durch den Staat bedarf es nicht. Keine Religions-Gesellschaft genießt vor anderen Vorrechte durch den Staat. Es besteht fernerhin keine Staatskirche.“<sup>9)</sup> Jak

<sup>8)</sup> Jinak ústava Bavorská. V § 24. připojeného náb. ediktu prohlašují se stávající tři křesťanské konfesse za „öffentliche Kirchen-Gesellschaften“ a dle § 28. všechny králem výslovně přijaté náb. společnosti „geniessen der Rechte öffentlicher Corporationen“.

<sup>9)</sup> Friedberg, Gränzen 400. Usnesení tomuto odpovídá § 147. ústavy pro říši Německou ze dne 28. března 1849.

vidno, vychází sněm Frankfurtský stejně jako ústava Belgická ze zásad: volné asociace náboženských společností, jejich rovnosti před státem a volné úpravy i správy jejich vlastních (vnitřních) záležitostí. Tím položen základ k autonomii náboženských společností. Každá má mít svobodnou vůli (selbständig) co do úpravy (ordnet) a správy (verwaltet) vlastních záležitostí (ihre Angelegenheiten), ale jen za současné podřízenosti zákonům státním „jako každá jiná společnost ve státě“. Posledními slovy napovídá se dosti zřetelně, že mají církve v novém ústavním státě tvořiti autonomní (samosprávné) korporace, které co do poměru ke státní moci sdíletí musí osud každé jiné společnosti.<sup>10)</sup> V tom jeví se důležitá změna proti formulaci ústavy Belgické, která se o podřízenosti zákonům státním výslovně nezmiňuje. Belgická ústava připouští také církevní autonomii, stojící vedle zákonodárství státního, parlament Frankfurtský žádá však autonomii uvnitř zákonů státních a pod jejich vládou. Tam uznána (třeba v úzkém rozsahu) originární samostatnost církví ve smyslu jisté koordinace oboru církevního a státního, zde proklamována samostatnost odvozená ve smyslu jisté volnosti uvnitř právní sféry státní a z dovolení státní moci.<sup>11)</sup> Stejně pojal samosprávu církevní sněm Kroměřížský, jenž prohlásil zásadu: „Jede Kirche steht bei selbständiger Verwaltung ihrer inneren Angelegenheiten unter den Gesetzen des Staates.“

Nebude ke škodě, poohlédneme-li se nazpět k ústavě Bavorské. Je to ústava hodně výmluvná, místo všeobecných principů přímé řešení jednotlivých sporných otázek podávající. To platí zejména o úpravě otázek církevních. Policejní duch jeví se zejména v tom, že zachováno bylo placet a recursus ab abusu. Křesťanské (tři) církve prohlášeny za

<sup>10)</sup> Friedberg, Gränzen 407.

<sup>11)</sup> Nezáleží zde na názvech, běží jen o vystižení dvou úplně různých pojmů „samostatnosti“, jiná to v právní vědě rovněž velice zneužívaného. Že na rozsahu působnosti nebo práv jisté osoby při charakteristice její činnosti vůbec nezáleží, možno pokládati za nesporné. Stejně Rosin, l. c. 275.

„veřejné korporace“ ve státě, a hranice mezi působností církve a státu upravena podrobnými předpisy náboženského ediktu. Za základ položeno rozdělení záležitostí ve tři skupiny: 1. záležitosti světské (§ 64.), 2. vnitřní záležitosti církevní (§ 38.), 3. záležitosti smíšené (§ 76.). V záležitostech světských je každá církev podřízena zákonům státním (§ 9. ústavy: „Die Kirchen und Geistlichen sind in ihren bürgerlichen Handlungen und Beziehungen . . . den Gesetzen des Staats und den weltlichen Gerichten untergeben“), kdežto sféra vnitřních záležitostí státní moci nepodléhá, pokud není důvodu k uplatnění státního dozoru (§ 9. ústavy: „Die geistliche Gewalt darf in ihrem eigentlichen Wirkungskreise nie gehemmt werden . . . als in soweit das Obersthoheitliche Schutz- und Aufsichtsrecht eintritt . . .“). Za tím účelem, aby státní dozor mohl býti vůbec vykonáván, zejména pak aby ve vnitřních katolických záležitostech nemohly nadřízené církevní úřady mimostátní jednati přímo proti státní vůli, stanoveno praeventivní přezkoumání nařízení církevních ve formě placetu.

Jak je vidno, nepodřizuje ústava Bavorská církví zákonům státním v celém rozsahu (jako ústava Frankfurtská), nýbrž jen „co do záležitostí občanských (světských)“. Vedle této částečné podřízenosti ponechána církvím sféra volná, stojící mimo rámec zákonů státních; tato sféra není organicky večleněna státnímu tělesu, nýbrž stojí mimo ně. Zájem státní je tu jakž takž chráněn ve způsobu jakési právní přehrady — placetu. Stát má právo jistému zákonodárnému nebo správnímu aktu církevnímu zabrániti (ovšem jen po stránce formální), nemůže však záležitostí do vnitřního oboru církevního spadajících sám vlastními akty normovati; ovšem působiti na meritorní stránku aktů církevních lze mu na základě zvláštních subjektivních práv, jichž nabyt na poli samostatného práva církevního (na př. práv nominačních a patronátních). Bavorská ústava stojí tedy na stanovisku samostatnosti náboženských společností (v tom se jeví zárodek nové úpravy poměru mezi státem a církví), avšak samostatnosti originární, jejíž praktický význam uveden v zájmu



státním na míru nejmenší celou řadou „ochranných opatření“ (zbytky názorů středověkých a systému policejního).

Srovnáme-li ony tři ústavy, o nichž bylo jednáno, v otázce samostatnosti církevních korporací, shledáme, že ústava Belgická odstranila dvojakost ústavy Bavorské prostým odstraněním policejních opatření, aniž by měnila čeho na skutečně samostatné organizaci církevních korporací (ve skutečnosti vlastně jen církve katolické). Tak ovšem zájem státní nedošel dostatečné ochrany. Stát uvolnil církev, aniž by nabyt nových prostředků k udržení činnosti její v kolejkách, jež srovnatelný jsou se zájmy státními. Ústava Frankfurtská znamená v porovnání s ústavou Belgickou částečný návrat k ochraně zájmů státních. Zásadně trvá se na samostatnosti církevních korporací v jich vnitřních záležitostech, ale této samostatnosti dává se nový obsah. Místo samostatnosti skutečné (originární) nastupuje jen samostatnost odvozená. Frankfurtská formule přijata většinou pozdějšími ústavami jednotlivých států a tvoří do dnes základ církevní samosprávy ve státech střední Evropy.<sup>12)</sup>

<sup>12)</sup> Srov. zejména rak. st. zák. zákon z 21./XII. 1867 ř. z. č. 142. čl. 15.

## § 5.

### AUTONOMNÍ A SAMOSPRÁVNÉ ELEMENTY V SOUČASNÉM CÍRKEVNÍM ZŘÍZENÍ.

Náboženské společnosti sledují cíle nadpřirozené. Tím je řečeno, že jejich účel nesnese kritéria právního a nemůže být předmětem právní formulace. Jako skutečné organismy sociální mohou církve vyvíjeti činnost jen na podkladě jistého právního řádu, o jehož provenienci nemá prozatím býti jednáno. Činnost církví je v podstatě trojího druhu: 1. činnost duchovní, která směřuje k vyvolání efektů nadpřirozených (udílení svátostí, zpověď a j.), 2. vyučování a 3. činnost zahrnující akty právní a hospodářské. Jednotlivé tyto činnosti mohou býti ovšem v nejrůznějším spojení. Tak zakládá přijetí, úkonu duchovního v různých směrech zvláštní kvalifikaci po stránce právní (svěcení předpokladem nabytí úřadu církevního), a naopak často jeví právní akt účinky i po stránce duchovní (suspense církevního úředníka má za následek i jeho dočasnou neschopnost pro úkony duchovní). Důležitější však je, že velmi zhusta má též úkon povahu aktu právního i duchovního (na př. udělení svěcení). Pro dogmatiku právní je nejvyšší důležité, ba nutno udaté druhy činnosti co nejpřísněji rozeznávat. Kdyby se tak vždy dělo, nemohly by se ještě dnes ve vážných kruzích právnických tradovati středověké názory o „zvláštní“ povaze práva církevního, jehož nelze subsumovati pod zásady světské právo ovládající, jakož i „zvláštní“ povaze církve ve srovnání s jinými společnostmi. Do práva náležejí výlučně jen pra-

vidla pro zevní vztahy osobností fyzických a právnických. „Právo církevní“, ať již se pojímá v jakémkoli rozsahu, má smysl jen potud, pokud obsahuje pravidla pro vztahy „zevní“, jinak by nebylo „právem“. Názory církví samých o pojmu a významu „církevního práva“ jsou pro právní vědu, která se obírá jen právními pravidly ve smyslu vlastním, úplně bez významu po této stránce.

Různost nahoře uvedených činností byla již pochopena starou naukou kanonistickou. Oněm třem druhům činnosti církevní odpovídá celkem v nauce o církevním právu katolickém trojí církevní moc: potestas ordinis, potestas magisterii a potestas iurisdictionis. Zvláštnost této nauky ve srovnání s moderní vědou právní spočívá v tom, že i na první dva druhy moci církevní přenášeny právnické formy, čímž posunuta nauka o příslušných činnostech do nauky o „právu církevním“, ač pojmově nemají ony činnosti s právem ničeho společného. Poznání toto neproniklo dosud v literatuře kanonistické. Každá učebnice práva církevního je toho důkazem. Věty jako: papež je neomylný, manželství je svátostí, ta která překážka je iuris divini, to které ustanovení platí pro foro interno, nemají žádného právního obsahu, a přec tvoří s celou řadou podobných pouček integrující část nauky o „právu církevním“. Myšlenky v takových větách obsažené jsou pro právo jen potud relevantní, pokud se jimi vysvětluje jistá norma právní. Tak neomylnost papežská obsahuje jistou legitimaci pro nejvyšší zákonodárnou moc papežovu a zaručuje (dle církevních názorů) vnitřní správnost zákonů norem, jím vydaných. Že manželství je svátostí, má v ohledu právním jen význam motivu pro vydání přísnějších pravidel (nerozlučnost) atd.

Církev ve smyslu právním je organisovaný svaz příslušníků jisté náboženské nauky. Jen církev v tomto smyslu je právnickou osobností, jen církev v tomto smyslu může vykonávat vládu právní a jen církev v tomto smyslu může být subjektem práva na samosprávu. Pro právní charakteristiku jisté instituce je její účel nerozhodnou okolností.

Táž instituce právní může sloužiti účelům nejrůznějším.<sup>1)</sup> Co do účelu různí se náboženské společnosti ode všech jiných společností podstatně. Také bohoslužebné úkony onomu účelu přizpůsobené tvoří zvláštnost náboženských společností. Za to po stránce právní není mezi církví a jinou společností pojmového rozdílu. Formy organisace mohou být různé, ale právní základ, na němž organisace církevní spočívá, je stejný jako u každé jiné společnosti. Buď dobrovolná organisace jako při spolcích sledujících účely čistě světské, nebo organisace na základě vládní moci celku nad jeho členy jako při státu a jiných osobnostech práva veřejného. Z řečeného vyplývá, že při posuzování kterýchkoliv otázek ohledně právního zřízení a života náboženských společností nutno vycházeti ze zásad platných v právním řádu vůbec.

Z výkladů v předešlém paragrafu obsažených je nám již známo, že úprava církevního zřízení v moderním ústavním státě má dle zásad v jednotlivých ústavách vyslovených spočívat na myšlence autonomie (samosprávy) církevních svazů v rámci zákonů státních. Pojem samosprávy církevní není však dosud ani přibližně vymezen, ač se o samosprávě (autonomii) náboženských společností mluví již dlouho a stále častěji v literatuře právnické<sup>2)</sup> i politické. Bude tudíž na místě vyšetřiti jednotlivé samosprávné elementy v organizaci veřejných náboženských společností a zjistiti jednak možnost i podmínky jednotného pojmu církevní samosprávy, jednak možnost samosprávy té které církve vůbec.

1. Církev jsou uznanými právnickými osobami. Ony jsou schopny projevovati vlastní vůli a dle ní jednati, ony jsou samostatnými subjekty práv a závazků, nikoli snad jen vykonavateli cizí vůle a cizích práv. Pravidelně mají

<sup>1)</sup> „Der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, liegt jenseits seines Begriffes“ (Laband, Staatsrecht 1901, I. Bd. 63.).

<sup>2)</sup> Viz na př. Ulbrich, Lehrbuch des österr. Verwaltungsrechtes, Wien 1904, str. 559., v. Herrnritt, Handbuch des österr. Verfassungsrechtes, Tübingen 1909 str. 96. a Pražák, Rakouské právo ústavní, ústava říšská, Praha 1902, str. 69.

i způsobilost k právům majetkovým (osobnost ve smyslu soukromoprávním). Církev nejsou orgánem státu ani součástí jeho organizace; ony tvoří samostatné subjekty proti státním ústavám a úřadům. V jejich právní osobnosti lze tudíž spatřovati první element samosprávný v jich organizaci.

2. Církev vykonávají nad svými členy jistou moc, která je stejné povahy jako moc jiných veřejnoprávních osobností. Máme na mysli ovšem jen moc ve smyslu právním. Že církev mohou vykonávatí nátlak i na svědomí svých poddaných, čehož nemůže žádná jiná společnost, ani zejména stát, je známo. Církev činí tak buď samostatně (stanovením právně irrelevantních hříchů a jich trestů) anebo dodává morálním nátlakem jen důrazu příkazům právním (v exkomunikaci moment újmy právní i mravní). Avšak od moci ve smyslu mravním a duchovním tu úplně abstrahujeme. Církev jako svaz právně organizovaný má nutně nad svými členy právní moc, jako každý svaz jiný. Tato moc je u veřejných církví skutečnou mocí vládní, jakou mají samosprávné svazy ve státě, ovšem v rozsahu užším.

3. Veřejné náboženské společnosti obstarávají samostatně kus veřejné správy ve státě. I v tom směru podobají se tedy samosprávným svazům. Zde ovšem nikdo neodvažuje se tvrditi, že jde vlastně o správu státní. To vysvětluje se historicky. Naše představy o poměru mezi státem a církví ovládá stále onen středověký dualismus, dle něhož jsou stát a církev dvě osobnosti stojící vedle sebe anebo aspoň dvě zcela různé stránky veřejného zřízení. Toto nazírání udržují ovšem v první řadě církve samy ve vlastním zájmu. Ale ani právní věda nevymanila se z oněch představ, ačkoli jí jde jen o právní stránku věci, a ačkoli moderní stát již přes půl století je zbudován na zásadách rovnosti konfessí a jich podřízenosti zákonům státním, které se s takovými představami prostě nesnesou. Uplatňuje se tu zákon setrvačnosti a síla zděděných představ. Nelze ovšem upříti, že i skutečné poměry dosud tu a tam odpovídají oněm představám, jak uvidíme později. Úkoly církve jsou zcela jiné než úkoly státu!

Z toho plyne pro obecné mínění, že také správa církevní je pojmově jiného obsahu než správa státní. Při tom nevadí, že se zde myslí v první řadě na bohoslužebné a čistě duchovní funkce církevní správy, a že jinde naopak bývá řeč o církevní nebo duchovní správě ve smyslu souhrnu funkcí ryze nebo převahou právních.<sup>3)</sup> Budiž tu opět zdůrazněna nutnost rozlišovati přísně akty a normy právní ve spojení s úkony hospodářskými ode všech aktů a norem jiných. Organizace církevních svazů, pravomoc jednotlivých úřadů a funkcionářů, jich poměr k celku a navzájem, disciplinární moc úřadů nadřízených, úhrada nákladů spojených s korporací správy, práva a povinnosti jednotlivých členů, to jsou vesměs otázky výlučně právní, které s náboženskou naukou a funkcemi bohoslužebnými nestojí v žádném pojmovém spojení a státi nemohou. Proto se také pojmově neliší od podobných otázek u svazů jiných. A jestliže tyto otázky upravuje u jiných svazů veřejných stát, mohl by je svým zákonodárstvím upravit (jak se z části stalo ve státě policejním) i pro svazy církevní, aniž by vkročil na půdu pojmově cizí; neboť vyučování náboženství a funkce bohoslužebné nebyly by nikterak dotčeny, any stojí úplně mimo kruh aktů právních. Tím mělo býti vysvětleno jen tolik: Různí-li se „církevní správou“ výlučně souhrn aktů právních a hospodářských podobně jako při názvu „správa státní“ — a jediné v tom smyslu může církevní správu pojímati právní věda — pak nutno přiznati státu, jako pramenu veškerého práva vnitrostátního (ve smyslu panující nauky), zásadní kompetenci i ve věcech správy církevní. Ponechává-li stát správu příslušných právních a hospodářských záležitostí náboženským svazům, děje se tak z důvodů vhodnosti jako při korporacích jiných. Úkoly církevní mohou býti dle

<sup>3)</sup> Názvů „církevní správa“ a „duchovní správa“ užívá se v obecné mluvě a často i v mluvě zákonodárců promiscue. V zájmu věci by se snad doporučovalo rozuměti církevní správou onu ve smyslu právním a duchovní správu pojímati ve smyslu činnosti stojící přímo ve službách kultu (dohled v ohledu mravním, úkony vyučovací, svátostné, bohoslužebné a charitativní).

dnešních názorů lépe obstarány, když církevní svazy opatřují část veřejné správy ve svém zájmu a dle své vůle samy. Ale ony úkoly nedodávají církevní správě v právním smyslu žádné zvláštní povahy. Nemění-li na povaze právních norem ničeho různé účely hospodářské, mohou tím méně na nich měnit účely nadpřirozené.

Pravíme-li tudíž, že církevní správa (v právním smyslu) není státní správou, nýbrž zvláštním druhem správy veřejné, nemyslíme na nějaké církvím immanentní zvláštnosti, nýbrž na prostou skutečnost, že stát sám příslušné správy nevede — stejně jako při samosprávných korporacích jiných.

4. Co do rozsahu (velikosti počtu členů) liší se jednotlivé náboženské společnosti značně, i když máme jen zřetel k obyvatelstvu jednoho určitého státu. Všeho obyvatelstva ve státě neobjímá církev žádná. Dnes není již státu s obyvatelstvem jednoho vyznání. Čím více nových konfessí, tím více nabývají církevní záležitosti povahy zvláštních zájmových otázek jistého kruhu obyvatelstva. I v tom ohledu možno tudíž konstatovati moment společný církvím s korporacemi samosprávnými. Při společnostech náboženských je ovšem přirozeno, že se svazové zájmy více zdůrazňují naproti zájmům obecným než u korporací jiných, neboť běží o cíle, které nejsou obsaženy v obecných úkolech státu (dle představ současných). Zdravý poměr mezi státem, jenž sleduje zájmy obecné, a náboženským svazem, jenž hájí zájmy toliko jisté části obyvatelstva, vyžaduje, aby v každém ohledu ustoupil zájem partikulární před zájmem obecným. Kde zájem části vítězí nad zájmem celku, tam je celek ohrožen.

5. K podstatě samosprávy náleží samostatný obor působnosti v rozsahu sebe užším. Po té stránce nebylo by mezi církvemi a jinými svazy samosprávnými rozdílů. Kdežto při těchto vešlo ve zvyk ve shodě s terminologií zákonů mluvit o samostatném nebo vlastním oboru působnosti jako protivě oboru přeneseného, ustálil se ohledně církví pojem záležitostí vnitřních, na rozdíl od záležitostí zevních. Zdálo by se, že správa vnitřních záležitostí odpovídá samostatnému

oboru působnosti, avšak tomu tak není. Při rozdílu vnitřních a zevních záležitostí církevních jde o kompetenci k jich zákonné úpravě; zevní je každá záležitost, kterou normuje stát, vnitřní pak ona, jež je státem ponechána úplně volné (autonomní) sféře církevního svazu. Je to rozdíl čistě formální. Při samostatném oboru působnosti jde o jinou věc, totiž o činnost vlastním jménem. Tato činnost může býti úplně volnou, anebo je vázána zákonnými předpisy, což je pravidlem. Bylo shora vyloženo, že obec politická jedná nejen v mezích, ale i „dle“ zákonů. Z toho je zřejmo, že církev jedná v samostatném oboru působnosti i tehdy, když dotyčná její činnost je upravena státními zákony. Nesmějí proto pojmy „správy vnitřních záležitostí“ a „správy v samostatném oboru“ býti zaměňovány. I v oboru samostatné činnosti obce politické bylo by možno mluvit o „vnitřních“ (t. j. zákonem vůbec neupravených) záležitostech, a naopak na správu církevní lze aplikovati pojem působnosti ve vlastním oboru. Činiti tak dokonce musíme, pokud vůbec chceme mluvit o církvích jako samosprávných korporacích. Jako samosprávné svazy mají i církve právo na správu jistého okruhu záležitostí svými orgány, svým jménem a ve svém zájmu. Aby stát církevním svazům jako takovým přiděloval agendy, jež by spravovány býti měly těmito ve jménu a zájmu státním, nepokládá se za vhodné a přípustno. Působí tu jednak zásadní různost úkolů církevních a státních, jednak prostá nemožnost zasáhnouti vždy zákonodárstvím státním církevní svaz v jeho celistvosti. Ale pojmově není přenesený obor působnosti (ve smyslu běžném) ani u církevních korporací vyloučen. Za to obrací se stát často na jednotlivé funkcionáře církevní a přiděluje jim své vlastní agendy za tím účelem, aby je spravovali jménem státu, dle jeho pokynů a v jeho zájmu.<sup>4)</sup> V takových případech dlužno

<sup>4)</sup> V § 8. rak. zákona o zevních poměrech církve katolické ze dne 7. května 1874. ř. z. č. 50. se praví: „... ist das Amt oder die Pründe für den staatlichen Bereich als erledigt anzusehen, und hat die Regierung dafür zu sorgen, dass jene Geschäfte, welche die Staatsgesetze dem ordentlichen Seelsorger übertragen,

přesně lišiti u dotyčných úředních osob funkce církevní a funkce státní. Tyto tvoří obsah přenesené jich působnosti. Rozdíl mezi samostatným a přeneseným oborem působnosti v tomto smyslu je tedy také v organizaci církevních svazů uplatněn, nemá však žádného zásadního významu.

6. Samostatnosti církevních korporací odpovídá na straně státu právo k doзору stejně jako u jiných svazů samosprávných. Obsah tohoto práva je v jednotlivých státech a proti jednotlivým církvím různě upraven. V celku možno říci, že dozor státní směřuje k tomu, aby církve nevybočily z mezí své kompetence a aby nejednaly proti zákonům státním. Na rozdíl od jiných samosprávných svazů uplatňuje se státní dozor nad některými korporacemi církevními jen ve směru negativním; stát neuzná toho kterého aktu církevního, odepře svou ochranu nebo hmotnou podporu, po případě i jednotlivým funkcionářům pokutu uloží, ale nezrušuje formálně církevních aktů a nevykonává funkcí, které církev vykonati odpírá, sám na místě jejím.<sup>5)</sup> Avšak není tomu tak vždy. Stát může si vyhraditi i právo ke zrušení církevních aktů, k rozpuštění zastupitelstva církevní korporace nebo i k sesazení jednotlivých funkcionářů z úřadu. Právo k doзору nad církvemi je výronem státní svrchovanosti. Ono působí jen potud, pokud sahá státní moc. Proti církevním aktům, které vycházejí od instancí mimostátních, může pozbyti i veškeré praktické ceny, jak uvidíme později.

7. Choulostivá je otázka ohledně církevní organizace. Je tu církev katolická se staletou svou organizací, o níž platí spíše ještě než o organizaci politických obcí, že tu byla již před jednotným moderním státem. Na druhé straně jsou tu církve nové, jichž veřejnoprávní osobnost nesporně je odvozena z moci státní. Dle rak. zákona z 20. V. 1874 ř. z.

von einer anderen von ihr bestellten Persönlichkeit . . . versehen werden . . .“

<sup>5)</sup> Srov. Hussarek, Grundriss des Staatskirchenrechts, Leipzig 1908 (2. vyd.) str. 18. K tomu viz § 15. rak. zákona o uznání náb. společností z 25. V. 1868. ř. z. č. 68.

č. 68. „uděluje“ stát příslušníkům konfesse dosud neuznané „uznání (sc. jich společnosti) jako náboženské společnosti“ (§ 1.). Toto uznání děje se jen na základě určité ústavy, již stát bere na vědomí. Pokud neobsahuje ústava pravidel o zřizování náboženských obcí, dlužno předložit ministru kultu příslušný statut ke schválení. Je na prvý pohled jasno, že takovéto náboženské společnosti jsou pravými samosprávnými svazy ve smyslu nauky, o níž jsme pojednali v části první. Ony vznikají po právu aktem státní moci, mají jen tolik práv, kolik jim stát ponechal, a existují tak dlouho, dokud stát jim existence neodejme. Že stát může společnost, kterou svým aktem stvořil — vždy třeba mysliti na náboženskou společnost ve smyslu právním a nikoli theologickém — opět zrušiti, rozumí se samo sebou. Správa vlastních záležitostí děje se tu na základě imperia, propůjčeného moci státní. Právo na samosprávu církevní je stejně subjektivním právem proti státu jako při jiných samosprávných korporacích.

Stejně jako při náboženských společnostech nově tvořených, má se v podstatě věc u náboženské společnosti židovské. Pokud běží o příslušníky této konfesse, dlužno vytknouti, že pravidelně netvoří jednotné korporace uvnitř státu. Tam, kde jako u nás v Rakousku jsou organizováni pouze v obcích,<sup>6)</sup> tvoří tyto navzájem samostatné svazy samosprávné, a platí o nich jednotlivě obdobné zásady, jako o korporacích, všechny příslušníky jisté konfesse ve státě zahrnujících. Nelze proto u nás mluvíti o náboženské společnosti židovské ve smyslu právní osobnosti a dokonce ne o jejich zevních nebo vnitřních poměrech.<sup>7)</sup> Úplně nepocho-

<sup>6)</sup> Stejně v Bosně a Hercegovině (Bericht über die Verwaltung von Bosnien und der Hercegovina — vyd. společným ministerstvem financí, Vídeň 1906, str. 150.).

<sup>7)</sup> Jinak Hussarek, l. c. 52. Správně Henner, Poměr mezi státem a církví v Rakousku, Praha 1906 (otisk z České politiky Laichterovy kn. XXVIII.), str. 76. Také v Bavorsku není jednotné organizace náb. společností židovské. Srov. Hussarkův referát o Heimbergerově spisu: Die staatskirchenrechtliche Stellung der Israeliten in Bayern v Grünhuts-Zeitschrift Bd. 21., str. 773 sl.

pitelna je terminologie rak. zákona z 21./III. 1890, ř. z. č. 57. „betreffend die Regelung der äusseren Rechtsverhältnisse der israelitischen Religions-Gesellschaft“ (I). Zákon mluví o „náboženské společnosti“ a „její zevních poměrech“, ačkoliv se hned v § 1. stanoví, že za základ úpravy „zevních“ poměrů mají sloužiti náboženské obce, jichž však zákon ve vyšší právní útvary nespojuje. Obce jsou organizovány výlučně státním aktem (všeobecně zákonem a jednotlivě nařízením na základě zákona), a mohou býti (viz § 5. zákona) státem volně zrušeny nebo změněny. Orgány obcí jednají dle zákona a statutu státní správou schváleného. Jde tu o zcela obdobné postavení ke státu jako při obcích politických. Obor samostatné působnosti je i při náboženských obcích židovských z největší části upraven zákonem (statutem), takže pro pojem vnitřních záležitostí ve smyslu právním nezbyvá skoro místa, leda že by těmito záležitostmi rozuměny byly ony, které upraveny jsou statutem.<sup>9)</sup> Ale tu dlužno připomenouti, že i statut musí býti schválen státní správou a že jeho podstatný obsah je nařízen zákonem přímo (§ 28.). Jde tu tedy o činnost vázanou normami, jež stát vydal nebo schválil. V tom směru není rozdílu mezi konfessí židovskou a mezi konfessemi na základě citovaného zákona z r. 1874 nově organizovanými. Také v tom se shodují, že autonomie ve vlastním smyslu (je-li tu vůbec) tvoří u nich pouze doplněk jich samosprávy, uspořádané aktem státním. Všechny tyto náboženské korporace jsou pravými samosprávnými svazy ve smyslu obecném, ale nikoli svazy autonomními.

<sup>9)</sup> Na organizaci náboženských společností židovských lze nejlépe demonstrovati rozdíl mezi samostatnou působností a správou „vnitřních“ záležitostí. Všechny jen poněkud relevantní otázky ohledně správy obce (jejího složení, ustanovení orgánů, jich povinností atd.) jsou upraveny zákonem a státně schváleným statutem. Ustanovuje-li náb. obec rabína, provádí zákon státní (§ 11. a § 28. ad 3.); totéž platí, zřizuje-li modlitebnu (§ 25.), dohlíží-li na náboženské ústavy (§ 24.), volí-li představenstvo (§ 9.) atd. Jedná se vesměs o akty samostatné působnosti, z nichž některé tvoří při jiných náb. společnostech součást t. zv. vnitřní správy. A přece zákon sám praví, že pojednává o zevních (I) poměrech konfesse židovské.

Nejdokonalejší samosprávný útvar představují ovšem u nás náboženské obce židovské, neboť u nich je i otázka státního dozoru řešena stejně jako při korporacích světských (viz §§ 30. a 31. cit. zák.).

Jinak se má věc u církve evangelické a pravoslavné. Kdežto při společnostech prve zmíněných spočívá právní organizace na principu obcí místně uzavřených a navzájem samostatných, jichž spojení ve vyšší svazy vyžaduje zvláštního schválení státní správy, jde tu o svazy vyšší kategorie, jichž organizace se rozvětňuje shora dolů na podkladě předem dané a státem uznané ústavy. Církevní správa není při těchto církevních korporacích v první řadě správou dle zákonů státních, nýbrž správou dle zákonů církevních. Zdá se mi vhodným nazvati ji správou autonomní na rozdíl od samosprávy, ve smyslu správy jistých svazů dle zákonů státních. Samostatnost církví těchto nejví se v první řadě ve spravování jistých záležitostí, nýbrž v právu upravovati ony záležitosti svými vlastními zákony a na jich základě vésti církevní správu. Podkladem samostatnosti jejich není samospráva, nýbrž svézákonnost, autonomie. Obě církve, evangelická i pravoslavná (řeckovýchodní), tvoří u nás autonomní svazy s právem vlastního zákonodárství a z něho plynoucí vlastní správy. Formy organizační jsou ovšem u obou církví úplně jiné.

Dle cis. patentu (pro Dalmacii neplatného) z 8. IV. 1861. ř. z. č. 41. § 1. jsou příslušníci vyznání augšpurského a helvetského oprávněni „ihre kirchlichen Angelegenheiten selbstständig zu ordnen, zu verwalten und zu leiten.“ Dle § 9. je právem generální synody usnášeti se na „církevních zákonech“, jež podléhají sankci panovníkově, a dle § 14. jsou pro obě vyznání „bei der Regelung und Handhabung ihrer kirchlichen Angelegenheiten ohne Ausnahme lediglich und ausschliessend die Grundsätze ihrer eigenen Kirche massgebend“. O platnosti patentu tohoto může býti s ohledem na tehdy již existující ústavu únorovou spor.<sup>9)</sup> Ale je jisto, že

<sup>9)</sup> Srov Hussarek, l. c. 48.



na základě tohoto patentu konstituovala se fakticky církev evangelická a že v jeho duchu vydány (nehledě k ústavě provisorní z 9. IV. 1861. ř. z. č. 42.) evangelické církevní ústavy: první ze dne 6. I. 1866. (ř. z. č. 15.) a druhá ze dne 9. XII. 1891. (ř. z. č. 4.), která je dosud v platnosti. Dle této ústavy, která byla na základě srovnalých usnesení generální synody augšpurské a generální synody helvítské po sankci panovníkově vyhlášena jako církevní zákon (v řiš. zákoníku uveřejněna jako vyhláška ministerstva kultu a vyučování), je církev evangelická společností, která upravuje (ordnet) své zřízení vlastními zákony a která spravuje (verwaltet) své záležitosti na základě těchto zákonů. Zákony státní tvoří jen hranice samostatné činnosti církevní, která se vyvíjí na podkladě vlastního právního řádu. Orgánové církevní jsou tu k tomu, aby prováděli zákony církevní a ne státní. Nejvyšší orgán správní (vrchní církevní rada) má právo vydávat prováděcí předpisy k zákonům církevním jakož i všeobecně závazná nařízení podobně jako ministerstvo pro obor státní. O kontrolu správy majetkové a finanční je postaráno uvnitř organizace svazové. Církevní funkcionáři ustanovují se volbou mimo členy vrchní církevní rady, která není výlučně autonomním orgánem církevním, nýbrž do jisté míry zároveň orgánem státním (zbytek zeměpanského regimentu ve věcech církevních).<sup>10)</sup> Dozor státní nad celou církví vykonává ministr kultu (§ 16. patentu z r. 1861.). Některé důležitější akty správy církevní potřebují spolupůsobení úřadů státních. Jinak je správa svazová úplně volnou. Ve struktuře svazu uplatněn co nejvíce moment společenstevní. Celek jeví se harmonickým spojením obcí vyšší a nižší kategorie, ač není úplně uzavřen, jak shora naznačeno. Církev evangelická v Rakousku má tedy vlastní ústavu, vlastní orgány zákonodárné, vlastní orgány správní.<sup>11)</sup> Ona je svézákonným čili autonomním

<sup>10)</sup> Dle § 18. ústavy je vrchní církevní rada „sprostředkujícím orgánem“ mezi církví a příslušným ministerstvem.

<sup>11)</sup> Příslušné zákony mluví s ohledem na společnou ústavu a částečně společný nejvyšší správní orgán (vrchní církevní radu) o církví evangelické jako jednotné korporaci, již nazývají „evangelische Kirche

svazem ve vlastním slova smyslu. Má samostatné zákonodárství a samostatnou správu, ale pod vrchním panstvím státu a uvnitř státních hranic. Samostatnost její není originární, nýbrž odvozená z moci státní. Jako státním aktem byla autonomie církve evangelické stvořena, tak by mohla býti beze sporu aktem státním opět zrušena.<sup>12)</sup>

Jinak je upravena autonomie církve pravoslavné. Zde šlo o přizpůsobení organizace, která tu již byla utvořena staletým vývojem na podkladě obecných zákonů církevních. Tento samostatný útvar nebyl měněn, ale jednotlivými zákony státními upraveno zřízení církevní tak, aby ve směru církevním utvořena byla uvnitř hranic státních autokefální církev (metropolie), v poměru pak ke státu autonomní svaz. Toto dvoji postavení rakouské pravoslavné metropolie zračí se v celém oboru její působnosti. Základ její organizace tvoří císařem schválený synodální statut (publikovaný jako výnos ministerstva kultu a vyuč. z 24. VIII. 1884. č. 761.). „Konstitutivní elementy“ Černovické metropolie a biskupství v Zadru a Kotoru nejsou dle § 4. statutem dotčeny. Metropolie má jurisdikci, která jí přísluší „dle metropolitní ústavy řeckovýchodní církve“ (§ 3.). Správa církevní má se díti dle „kanonických ustanovení“, ale ovšem také dle příslušných zákonů státních. Sám statut upravuje jednotnou církevní or-

Augsburgischen und Helvetischen Bekenntnisses“. Ale uvnitř této korporace provedena v rozsahu co nejširším zásada samostatnosti obou vyznání. Ústava sama mluví o „církevním regimentu“ toho kterého vyznání. Jde tu o zvláštní podvojnou organizaci, která spočívá v jistých směrech na myšlence jednotné osobnosti, v jiných pak na myšlence osobnosti dvoji. Vysvětluje se to nedostatečným rozlišováním osobností církve ve smyslu právním a ve smyslu theologickém. Otázka, jsou-li to dvě církve evangelické v právním smyslu nebo jedna společná církev, může býti předmětem vážného sporu. Dualistická ústava evangelické církve upomíná v mnohých směrech na dualistické zřízení říše.

<sup>12)</sup> Srov. Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche 446. Správně konstatuje Rothenbücher, že zemské církve evangelické nejsou samostatnými (na státu nezávislými) právotvornými svazy. Jinak ovšem Scheurl, Die Selbstständigkeit des Kirchenrechts, Zft. für K. R. XII. (1874.)

ganisaci celkem v duchu obecných zásad církve pravoslavné. Nejvyšším „konstitutivním orgánem duchovním církevní provincie“ je metropolitní synoda (§ 5.). Ji přísluší vykonávat nejvyšší dohled nad církevní správou a vydávat obecně závazné normy (§ 14.). Nehledě k normám, které upravují otázky víry a mravů, podléhají normy usnešené synodou sankci panovníkově (§ 17.). Jde o církevní zákony ve vlastním smyslu. Je zajímavo, že statut nemluví přímo o zákonodárné moci synody a že se vyhýbá názvu „církevní zákon“. Synoda vykonává také soudnictví ve věcech církevních. Jednotlivé záležitosti stran vnitřní správy v diecesích upraveny byly zvláštními zákony dřívějšími, a to na mnoze různým způsobem pro Dalmacii a Bukovinu. Organizace církve pravoslavné spočívá na principu vrchnostenské vlády stejně jako organizace církve katolické. Tento princip má původ v samostatných normách církevních, které nabyly platnosti bez splupůsobení moci státní. Stát rakouský recipoval zřízení církve pravoslavné na vlastním území, ale dal mu nový základ vlastními zákony. Dle nynější úpravy má církev pravoslavná v Rakousku jako celek právní osobnost a je na venek (v poměru k jiným církevním svazům a k mocnostem mimostátním) svazem úplně neodvislým. Jen materiální zásady, na nichž spočívá její organizace, shodují se s obecnými normami uznávanými v pravoslavných církvích. Po stránce formální není tu však nijaké spojitosti s venkovem. Metropolitní synoda je nejvyšším zákonodárným a správním orgánem pravoslavné církve rakouské. Zdali a v jakém rozsahu nebo smyslu chce při úpravě církevních záležitostí užítí pravidel uložených v základních zásadách obecného církevního práva pravoslavného, je v pravdě její vnitřní záležitostí. Státem přiznaná autonomie umožňuje jí vyvíjeti se právně na podkladě vlastních zákonů, jichž souhlasu s obecnou naukou církevní stát přezkoumávatí nehodlá. Obecně kdysi „zákony“ církevní mají pro rakouskou církev pravoslavnou význam pouhé tradice.

Jelikož jsou tu církevní zákony podkladem správy, nejde jen o samostatnou korporaci, nýbrž o svaz auto-

nomní stejně jako u církve evangelické. Zdánlivě máme při církvi pravoslavné co činiti s jakýmsi druhem autonomie smíšené, v níž obsažena je autonomie odvozená i originární. Mohl by v tom spatřován býti logický rozpor — zajisté právem, pokud by šlo o theoretickou konstrukci. K oné doměnce dává podnět sám zákonodárce, a logických rozporů zákona nelze ovšem vždy překlenouti, aniž by zkusena byla instituce, o níž běží. Je prostou skutečností, že státem schválený synodální statut obsahuje oprávnění metropolitní synody řídití se při rozhodování církevních záležitostí „positivními předpisy práva církve řecko-východní“ (§ 15.) a vedle toho ovšem zákony státními. Na jiném místě (§ 1.) se praví, že řeckovýchodní církev bukovinská má „den Rang, die Würde und die Rechte einer wirklichen (!) griechisch-orientalischen Metropole“. Že mají funkcionáři spravovatí církevní záležitosti „dle kanonických ustanovení“, bylo již řečeno. Ve všech těchto směrech uplatňuje církev práva, která jsou mimostátního původu, a která stát sám dle dikce statutu za odvozená z jeho moci nepovažuje. Ale na druhé straně dlužno si uvědomiti, že stát svým aktem (schválením) založil jednotnou právní osobu církve pravoslavné a že jí dovolil vyvíjeti se na základě vlastního právního řádu (autonomie). I když zákonodárny sbor pouze aplikuje na vlastní obvod obecné zásady církevní, jedná na základě svého subjektivního práva na automomii. Na věci ničeho nemění, považuje-li církev sama příslušnou volnost za výron práv původních, jen církvi založených, a hovi-li zákonodárce světský tomuto stanovisku v některých obracech. Při charakteristice celého církevního svazu rozhoduje jen souhrn norem podstatu jeho určujících.<sup>13)</sup>

Skutečný rozdíl od církve evangelické jeví se ovšem v tom, že netvoří církev pravoslavná jednotného, harmonického celku, že v její vnitřní organizaci jen z malé části uplatněn býti mohl princip jednotné moci svazové, a že následkem četných zákonů státních, které upravují nejrůznější

<sup>13)</sup> Je zajímavo srovnati organizaci církve pravoslavné v Řecku. Viz Petrakakos, Zur rechtlichen Stellung der hellenischen Kirche (Friedbergs Festschrift. Leipzig 1908.).



otázky jejího právního života, nevystupuje její autonomní správa jako uzavřený celek v rámci správy státní. Provádění zákonů církevních a zákonů státních je tu skoro v rovnováze. To vysvětluje se staletým vývojem na podkladě vlastního právního řádu, třeba mu neodpovídala samostatná a jednotná organizace, jako tomu bylo u církve katolické. Jak co do historického vývoje, tak co do formy současné organizace v Rakousku stojí církev pravoslavná uprostřed mezi církví evangelickou a katolickou.<sup>14)</sup> O právním postavení této bude nutno pojednat samostatně.

Jen mimochodem budiž tu poukázáno k Bosně-Hercegovině, Uhrám a Sedmihradsku jako zemím, v nichž myšlenka autonomie církevní má již dlouhou minulost. Existence několika náboženských společností vedle sebe uvnitř hranic zemských vedla nutně již před stoletími k počátkům jednotné osobnosti náboženských svazů a jich samosprávy v záležitostech vnitřních.<sup>15)</sup> Organizace církevních svazů nezůstala

<sup>14)</sup> Stran organizace jednotlivých autokefálních církví pravoslavných viz Vering, Lehrbuch des katholischen, orientalischen und protestantischen Kirchenrechts, 3. vyd., 1893, str. 358. sl. a příslušné části Milašova: Církevní práva východní církve (něm. překlad Pessićův, Mostar 1905). Zřízení církví těchto nespočívá všude na stejných zásadách. Kdežto pravidelně nalézá se nejvyšší církevní regiment v rukách synody (permanentní nebo periodické), složené z příslušníků nejvyššího duchovenstva, je v některých církvích (Karlovecké, Sedmihradské a Bulharské) nejvyšší vláda církevní rozdělena mezi synodu (záležitosti čistě duchovní správy a kleru) a národní kongress (záležitosti, které souvisejí se správou majetkovou, zejména také správa školská a nadační), jež tvoří zástupcové duchovenstva i laiků. Srv. Milaš, l. c. 338. sl. Tu blíží se organizace církevní evangelickému typu církevní obce. Pokud jde o organizaci církve Karlovecké, vysvětluje se zavedení této formy přímo vlivy protestantskými, jež vycházely ze Sedmihrad. Episkopát zůstal omezen dle běžné terminologie na záležitosti spiritualní, kdežto kongres a eparchiální shromáždění mají nad metropolitou i biskupy vésti dozor a státi jim po boku jako druhý zákonodárný faktor dle analogie politického konstitucionalismu (Vering, l. c. 371.).

<sup>15)</sup> O vývoji církevního zřízení v Uhrách a Sedmihradsku srov. Kadlcovy články v Ottově slovníku naučném, díl XXVI. (Uhry, Ústavní dějiny str. 56. sl. a Sedmihradsko str. 769. sl.).

však svým významem omezena toliko na otázku poměru mezi státem a dotyčnou církví, nýbrž nabyla veliké důležitosti i pro politické zřízení zemské. Nová ústava (zemský statut ze 17. února 1910 č. 19. z. z.) pro Bosnu a Hercegovinu ukazuje, jak náboženské rozvrstvení obyvatelstva zůstalo až do doby nejnovější rozhodujícím činitelem pro politickou organizaci zemskou. Autonomní svazy církevní vykonávají tu značnou část veřejné správy a jsou podkladem ústavního složení zemského zastupitelstva.<sup>16)</sup>

V Sedmihradsku se setkáváme se zjevem v pravdě vzácným, totiž s autonomním svazem katolíků. Když po reformaci objevilo se v zemi více konfessí, byli nuceni katolíci organizovati se podobně jako evangelíci ve formě jednotného svazu, jenž měl dozor nad církevní správou majetkovou, školskou a nadační a jenž předkládal panovníkovi návrhy ohledně jmenování biskupa (v čele svazu stojícího). Tato autonomie katolíků později zanikla, ale po r. 1848 zahájeny

<sup>16)</sup> Zemský statut prohlašuje svobodu víry a svědomí. Veřejná bohoslužba se povoluje všem dosud uznaným náboženským společnostem, jimiž jsou: islamská, pravoslavná, římsko- a řecko-katolická, evangelická vyznání augšburského a helvítského a konečně židovská. Politická práva nejsou závislá na vyznání (§ 8.). Vnitřní záležitosti spravuje si každá uznaná náboženská společnost „dle své po zákonu trvajcí ústavy“ (§ 9.). Je zajímavé, že statut na místě slov o podřízení všech náboženských společností zákonům státním mluví o církevní ústavě dle zákona existující. Tím má být naznačeno, že nikoli každá daná ústava církevní ve svém celku, nýbrž jen pokud je uznávána zákonem, tvoří základ správy církevních záležitostí. Při tom myslí se patrně na zemské zákony (statut sám se terminu „zemský zákon“ nápadně vyhýbá), ohledně trvajících již církví vlastně jen na přítomný statut, neboť změna „vnitřní organizace“ některé uznané náboženské společnosti pozdějším zemským zákonem je vyloučena (§ 42. č. 15.). Stručný výklad vzniku a obsahu statutu podává Kadlec, Ústavní zákony pro Bosnu a Hercegovinu, Osvěta 1910. — Autonomie náboženské společnosti islamské upravena byla statutem, jemuž se dostalo Nejv. schválení dne 15. dubna 1909. Stejně jako islamská náboženská společnost tvoří také církev pravoslavná jednotný autonomní svaz, jehož organizace spočívá na statutu schváleném cis. reskriptem ze dne 13. srpna 1905 (podstatný obsah statutu podává citovaná již zpráva společ. ministerstva financí z r. 1906). Evangelíci jsou organizováni v církevních obcích.

pokusy o její obnovu. K nové úpravě katolické autonomie došlo skutečně r. 1873, kdy vydána instrukce pro svaz (katolický autonomní kongres), jehož orgány jsou valná hromada a direkční výbor. Nejde tu ovšem o autonomní svaz v pravém slova smyslu, nýbrž o samosprávný útvar v rámci zákonů státních a v rámci obecného regimentu církevního.<sup>17)</sup>

V Uhrách vládl podobně jako v Sedmihradsku již od dob dřívějších system „recipovaných církví“, jenž v podstatě zachován po dnes. Nové náboženské společnosti mohou být uznány státem, čímž nenabývají však stejného postavení jako církve recipované. Zák. čl. XLIII. z r. 1895. stanoví svobodu víry a svědomí, nezávislost občanských práv na konfessi a volný výstup z církve (neplatí pro Chorvatsko). Církev katolická má výjimečné postavení. Její zřízení je co nejužší spjato se zřízením státním. Práva papežova ohledně majetkové správy církevní jsou (již dle ustanovení Tripartita) téměř vyloučena; za to přísluší mimořádně značný vliv na správu církevních záležitostí králi (t. zv. nejvyšší patronátní práva, která se vztahují na jmenování biskupů a opatů, zřizování, obsazování a správu beneficí a záležitosti majetkové správy církevní.<sup>18)</sup> S ohledem na tento stav není divu, že od r. 1848 častěji veřejně hájen požadavek katolické církevní autonomie! Jedná se o konstituování zemského katolického kongresu (členy mají být biskupové, opati a zvolení zástupcové duchovenstva i laiků) a dioecesiálních shromáždění s dioecesiálním senátem, jemuž by byly podřízeny senáty de-

<sup>17)</sup> Bližší údaje podává Vering, l. c. 151. Správně se poukazuje v pojednání Ottova slovníku naučného o moderní ústavě Uherské (díl XXVI. str. 80.) k tomu, že autonomní zřízení nesrovnává se s duchem hierarchie, a že v Sedmihradsku bylo připuštěno jenom proto, že jiného východiska nebylo. Samosprávný katolický svaz dle vzoru sedmihradského není svazem s plnou mocí církevní, nýbrž partikulárním samosprávným útvarem pro jisté, určitě vytknuté úkoly církevní, resp. státní. Co do správy majetkových záležitostí církevních znamená takový svaz jisté značný pokrok.

<sup>18)</sup> Srovn. Ferdinandy, Staats- und Verwaltungsrecht des kgr. Ungarn, Hannover 1909, str. 199. sl.

kanátní nebo okresní. Návrh organizačního statutu byl přijat již na katolickém kongressu dne 29. března 1871, avšak nenabyl praktického významu. R. 1890 dán podnět k nové akci, která skončila prozatím novou osnovou autonomní organisace.<sup>19)</sup> Zavedení katolické církevní autonomie nachází se dle poslední trůnní řeči v říšském sněmu uherském v programu nynější uherské vlády. Zamýšlený autonomní svaz nezměnil by ovšem na podstatě právního poměru mezi biskupy a papežem ničeho.<sup>20)</sup> Nejde tudíž o novou organizaci katolíků uherských ve formě autonomního svazu, jenž by opatroval všechny jejich konfessiální záležitosti, nýbrž pouze o samosprávný útvar pomocný, jenž na právních základech poměru mezi státem a církví ničeho nemění.

<sup>19)</sup> Srov. Vering, l. c. 150. a mimo to obšírné pojednání Güntherovo: Die katholische Autonomie in Ungarn v Archiv für. kath. K. R. Bd. 80.—82. (1900—1902). Autor tohoto pojednání propaguje myšlenku katolické samosprávy, jejíž nutnost dokazuje z vývoje ústavy uherské, ze zákonodárství r. 1848 a ze srovnání s autonomní organizací církve evangelické v Uhrách. Byl sám členem komise, z jejíž porad vyšla poslední osnova statutu pro zemský katolický kongres a orgány podřízené. Dle této osnovy má do působnosti autonomních orgánů spadatí zejména: 1. správa kat. škol, 2. správa kat. fondů, 3. výkon práv patronátních (spolu s panovníkem) a jich ochrana. Pojednání obsahuje mnoho zajímavé látky historické, předpisů zákonů i zpráv o současném stavu církevních otázek v Uhrách, nemá však vědecké ceny (je to vlastně řada článků publikovaných dříve již v jistém uherském časopisu), sledujíc v první řadě cíle politické a polemické. Jak pojímá autor autonomii, o tom nechť svědčí dvě ukázky: Účast duchovního stavu na sněmovním zákonodárství ve věcech církve katolické na konci středověku je mu „gleichbedeutend mit der Ausübung eines wirklichen autonomen Rechtes“ (Archiv 80. str. 738). „Und unser Verfassungsrecht hat die katholische Kirche nie als blosse Corporation betrachtet, sondern immer als eine unabhängige, selbstständige autonome Gesellschaft anerkannt, so zwar dass eine absolute Koordination zwischen Staat und Kirche in Ungarn rechtsgeschichtlich zu Stande kam“ (Archiv 80. str. 756.).

<sup>20)</sup> Při poradách o osnově statutu žádala minorita, aby zabezpečena byla nad autonomním svazem dozorcí moc patrona (panovníka), státu i církve (Günther, Archiv 82. str. 255.).

## PRÁVNÍ ZÁKLAD CÍRKEVNÍ ORGANISACE KATOLICKÉ.

Že ve středověku měla církev katolická samostatnou ústavu ve smyslu ústavy neodvislé od státu vzniklé, uznává se všeobecně. Spory pohybují se kolem otázky, pokud zůstala církev „ve svých mezích“ a pokud dopustila se „přehmatu“ do oboru státního. Takové nazírání zdá se mi dosti naivním a jistě není historickým.<sup>1)</sup> Rozhodně však nehodí se jistá utkvělá představa o úkolech státu a církve ku charakteristice právního zřízení ať státního, ať církevního. Následkem vlivů protestantských zapustila i v katolických teritoriích kořeny myšlénka zeměpanského regimentu ve věcech církevních, která vedla nebo aspoň měla vésti důsledně k territorialisaci církevní organisace ve smyslu úplného osamostatnění církevních institucí na území státním od kterékoli církevní organisace mimostátní a jejího podřízení v celém rozsahu moci státní, čili — což v době absolutismu jedno bylo — moci zeměpanské. Moderně řečeno, šlo o postátnění církevního zřízení. Zákonodárství státní kráčelo směle a bezohledně za vytknutým cílem. Ale kdo by měl za to, že za největšího rozmachu tohoto zákonodárství bylo účelu dosaženo, mýlil by se. Ani absolutismus francouzský, ani rakouský, ani německý neodstranil samostatné ústavy církve katolické. Vysvětlení je zcela jednoduché a do budoucnosti

<sup>1)</sup> Srov. moje pojednání: Církevní právo soukromé a veřejné ve Sborníku věd právních a státních, roč. VIII.

velmi poučné. Běží totiž o dvě veličiny zcela různorodé, jichž nelze přivést v úplnou odvislost jinak než na podkladě středověkém. Církev s hlavou stojící úplně mimo hranice státní nemůže býti nikdy ovládnuta státem, jehož moc zasahuje jen část církevního území a k sídlu církevní vlády proniknouti vůbec nemůže. Toto, tak samozřejmé poznání, není ani dnes obecným majetkem, ačkoli celé generace marně usilovaly o rozklad mezinárodní ústavy církevní. Zákony absolutního státu, které ubíraly v obvodu státním normám obecného práva církevního půdu kus za kusem a které na konec obsáhly téměř celý právní život církevních institucí na území státním, byly jen závorami, jež bránily obecnému právu církevnímu vstup do státu. Když ozvalo se heslo svobody, závory padly, a ve věcech církve katolické nastal status quo ante — právo obecné církve slavilo opět vjezd do státu. Pro církev katolickou znamená svoboda v poměru ke státu vždy svobodné panství obecného církevního práva — o mezích je ochotna církev s jednotlivými státy vyjednávat — na území státním. Výmluvným k tomu dokladem je historie rakouského konkordátu, jenž uzavřen byl „po“ roce 1848!

Při zjišťování právního základu nynější organisace církve katolické bude nám vodítkem jenom historická skutečnost. Otázka, jak nazírá na onu organisaci církve sama a jak ten který stát, nebude pro nás rozhodující. Zejména názory oněch kanonistů, kteří navazují na evangelium a nerozlišují dostatečně prvků právních a věroučných, musí zůstat stranou, neboť proti nim účinně se postupuje námitkou, že stanovisko církve není dnes rozhodno a že prostě musí ustoupiti tam, kde toho vyžaduje zájem moderního státu. Tak bychom tedy k cíli nedošli. My chceme počítati s církevním právem jen, pokud se shoduje s historickými skutečnostmi, abychom pak na nich zkusili správnost teorií „vystihujících“ současný poměr mezi státem a církví.

V kanonickém právu je od středověku již uplatněna zásada, že nejvyšší moc právní v církvi vykonává papež. On je nejvyšším zákonodárcem, soudcem a správcem církve. Všechny další atributy jeho moci a jeho postavení jsou bez

významu právního, nejsou-li jen aplikacemi jeho moci v udaných směrech na jednotlivé otázky. Papež má v církvi onu moc právní, jakou připisujeme pro obor světský osobnosti státní, pokud se týče absolutnímu panovníkovi. Celá oblast církevní je rozdělena na diecese, jež spravovány jsou biskupy, podřízenými moci papežské. I biskup má dle ústavy církevní moc zákonodárnou, soudní a správní. Byla doba, kdy v diecesi rozhodovala jeho vůle, a kdy moc papežská zasahovala jen výjimečně, omezujíc se na přezkoumání, změnu nebo zrušení aktů biskupských, když byla dovolána jako instance nejvyšší. S postupem centralisační myšlenky v církvi nabývalo přímé zasahování papeže v záležitosti diecese stále většího rozsahu, až na koncilu Vatikánském způsoben převrat v ústavě církevní usnesením, že papež je zároveň v každé diecesi celé církve řádným biskupem. Uzákoněná zásada universalního episkopátu papežova učinila relativně samostatné moci biskupské konec. Biskup je na dále správcem diecese, ale jeho kompetence může být kdykoli a v jakékoli záležitosti vyloučena zasáhnutím moci papežské, jež udává směr celé činnosti biskupově. Biskup katolický není dnes více než správní úředník (se zásadně přiznanou mocí zákonodárnou i soudní) úplně absolutního vládce. Podřízením biskupů papeži bez veškeré garancie jich samostatnosti provedena byla dokonalá centralisace církevní správy. Uvnitř diecese byla jednota vlády zabezpečena již od koncilu Tridentského. Farář je dle práva potridentského do jisté míry samostatným správcem části diecese, ale moc jeho má původ v moci biskupské; on spravuje farní obec na základě příkazu biskupova, dle jeho pokynů a pod jeho dozorem. Jeho relativní samostatnost, po dlouhé věky zákonem chráněná, zrušena byla (nikoli sice formálně, ale věcně) v době nejnovější.<sup>2)</sup> Je jasno, jaký význam má úplně podřízení biskupů římskému papeži — význam dokonalého podřízení i nejmenších obvodů církevních Římu. Neomezená rozkazovací moc papeže proti biskupům a neomezená rozkazovací moc biskupů proti farář-

<sup>2)</sup> Stalo se tak dekretem de amotione administrativa ab officio et beneficio curato z 10. VIII. 1910.

řím, toť vrcholný vývoj centralistické ústavy. Myšlenka centralisační, od staletí již hybná síla církevní politiky, vznikla z poznání, že s přímou mocí papežskou až na okraj církevní organizace stojí a padá jednotná církev katolická ve smyslu právním, t. j. organisovaný katolický svaz se samostatnou vládou. Od vzniku moci zeměpanské znamená boj mezi státem a církví boj o právní moc papeže nad biskupy příslušného státu. O tuto moc rozbily se všechny snahy o založení partikulárních církví státních uvnitř obecné organizace církevní, (na př. ve Francii a v Německu) a o tuto moc rozbily se na různých stranách podniknuté a co nejhrouževnatěji vedené zápasy zeměpanského absolutismu o postátnění zřízení církevního.<sup>3)</sup> Na úsvitě moderního státu stojí zde papežství nejen neseslabené, nýbrž naopak konsolidovanější a mocnější než před tím.<sup>4)</sup> Po rozmachu moci papežské následuje rozmach obecného zákonodárství církevního. Vydána již řada specialních zákonů papežských, a v posledních letech pracuje se s obdivuhodnou vytrvalostí na kodifikaci a reformě celého církevního práva katolického. Nikdo před dvěma stoletími zajisté netušil takového vývoje.

Přihlédněme poněkud k právnímu řádu církve katolické, abstrahujíc prozatím od jeho vztahu k tomu kterému státu. Moc papežská není odvozena ze žádné jiné moci lidské. Papež je suverén, jenž jmenuje a ovládá biskupy; biskupové jmenují (nejčastěji ovšem jen formálně stejně jako papež ohledně biskupů) a ovládají nižší funkcionáře církevní. Ústava církve katolické spočívá na důsledném provedení principu vlády vrchnostenské. Tento princip opanoval církevní zřízení více než kterýkoliv útvar státní, máf za sebou sankci

<sup>3)</sup> Nejrozhodnější pokus státního zákonodárství o postátnění církevního zřízení katolického znám je z francouzské revoluce. Dekretem z 12. července 1790 zavedena t. zv. civilní konstituce duchovenstva, o níž se stala již zmínka.

<sup>4)</sup> Zvýšení moci papežské kurie během 19. st. konstatují výslovně motivy k rak. zákonu o zevních poměrech církve katolické, o němž bude řeč později. Viz Burckhard, Gesetze und Verordnungen in Cultussachen, Wien 1895, (Manzova sbírka rak. zákonů) 2. Abt. str. 3.

věroučnou (původ z moci božské). Jaké povahy je řád, na němž spočívá svaz církve katolické? Je to řád právní? Zajisté, ať již smýšlíme o požadavku zevní donutitelnosti jakkoliv. Normy o tom, jakým způsobem se ustanovují církevní funkcionáři, jaký je jich vzájemný poměr a jaký obor působnosti, normy o nabytí a pozbytí členství v církvi, o působnosti k úřadům církevním a j. jsou normy právní, any se vztahují výlučně na úpravu zevních poměrů jednotlivců ke svazu a navzájem. A kdo může pochybovat o tom, že zachování norem těchto je zevně vynutitelné? Což má sesazení s úřadu v církvi jinou právní povahu než sesazení s úřadu ve státě? Pohrůžkou disciplinárního trestu docílí papež i biskup v nejčetnějších případech stejné poslušnosti jako stát. Že proti laikům nemůže církev s úspěchem zakročiti, vysvětluje se nikoli neschopností církve, nýbrž zákazem zevního donucení se strany státní. Kdyby k onomu donucení byla církev neschopnou, neměl by věru takový zákaz státní žádného smyslu.<sup>5)</sup> Zásadní rozdíl mezi lidem a hierarchií je ostatně jedním ze základních principů ústavy katolické církve. Volnému celkem svazku mezi laiky navzájem a naproti církvi odpovídá co nejtěžší svazek mezi členy hierarchie, která uvnitř svazu církevního tvoří svaz užší, jehož vnitřní normy co do vynutitelnosti nezůstávají za normami státními. Existence tohoto užšího svazu je myslitelná i bez právního svazu věřících.<sup>6)</sup>

Církevní svaz katolický vykonává nad svými členy moc, která má stejnou podstatu, jako kterákoli jiná moc svazová. Stojí-li za touto mocí jistá náboženská představa čili nic, nepadá při právní charakteristice na váhu. Pravím-li o moci

<sup>5)</sup> Že donucovací prostředky nejsou pro charakteristiku korporace rozhodny, vysvětluje názorně Rosin (Das Recht der öff. Genossenschaft 9.)

<sup>6)</sup> Neuzavřenost na venek při veřejnoprávních společnostech akcentoval již Ihering. Za obecné charakteristikou společností veřejnoprávních naproti soukromoprávním nelze ovšem momentu toho pokládati (viz o tom Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft, Freiburg i. Br. 1886, str. 6.), ale u některých korporací vystihuje se tím dobře princip organizační.

toho kterého funkcionáře, že má původ ve vůli boží, že plyne ze svěcení, že je původu apoštolského a p., neříkám o její právní povaze zhola ničeho. Moc, kterou církev zmíněná na základě právních norem vykonává, je mocí právní. Papež vykonává nad poddanými skutečnou vládu, skutečně imperium ve smyslu právním; jeho imperium je odvozeno z obecného práva církevního stejně jako imperium biskupovo a ostatních funkcionářů církevních. Že by imperium papežovo ve smyslu právním odvozeno bylo z moci některého státu, neodvážil se snad dosud nikdo tvrditi. A co platí o imperiu papežově, platí také o imperiu ostatních funkcionářů, pokud jednotný právní svazek církevní nebyl přerušen a jednotný jeho právní podklad odstraněn. Že všechny — staletí trvajcí — snahy přivoditi na samém poli práva církevního rozklad jednotné ústavy podporou útvarů partikulárních sehlaly, bylo již naznačeno. A tato jednotná ústava církevní byla hned od počátku a je dosud nejčerstvím problémem moderního státu.<sup>7)</sup> Jemu připadla úloha soustřediti veškeru právní moc uvnitř hranic státních a vyloučiti ze svého obvodu každou moc cizí; hranice státního území mají býti také bezvýjimečně hranicemi úplně samostatných právních sfer. Že toto poslání je zároveň negací jednotné ústavy církve katolické ve smyslu právním, je jasno. Uvidíme, jak se s onou ústavou vyrovnal moderní stát, a jak se s ní vyrovnává právní theorie.

Stranou ponecháme prozatím system rozluky a zřetel obrátíme k oné formě úpravy, která je míněna při označení církvi za veřejné korporace nebo ústavy ve státě. Půjde nám o zjištění skutečného stavu na základě konkrétního právního řádu. Zdá se nejpřiměřenějším, abychom přihlédli k právu rakouskému a pruskému. Při tom budeme se řídit zásadou: „Nikoli zásadní stanovisko státu stran rovnosti nebo podří-

<sup>7)</sup> Posici státu naproti mezinárodnímu svazu církve katolické vystihuje velmi dobře Friedberg, pravi-li (Gränzen 767. sl.), že by nová náboj. společnost s organizací podobnou, jako má církev katolická, nemohla býti dnešním státem vůbec uznána.



zenosti církve, nýbrž jednotlivosti ve správním zákonodárství mají rozhodný význam pro postavení církve ve státě.“<sup>8)</sup>

Úplná svoboda víry a svědomí byla v Rakousku přislíbena již reskriptem z 25. dubna 1848. Cís. patent ze 4. bř. 1849. (ř. z. č. 151.) přejal úplně stanovisko sněmu Frankfurtského a Kroměřížského co do povšechného formulování poměru církvi ke státu. V § 2. ustanovuje: „Jede gesetzlich anerkannte Kirche und Religionsgesellschaft hat das Recht der gemeinsamen öffentlichen Religionsübung, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig, bleibt im Besitze und Genusse der für ihre Cultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonde, ist aber, wie jede Gesellschaft den allgemeinen Staatsgesetzen unterworfen.“ Také cís. patent z 31. prosince 1851. (ř. z. č. 3. z r. 1852.), jímž zrušen patent dříve citovaný, slibuje ochranu samostatné správy uznávaných náboženských společností a zdůrazňuje podřízenost jejich obecným zákonům státním. Shora uvedené ustanovení patentu z roku 1849 pojato bylo doslovně jako článek 15. do st. zákl. zákona o obecných právech občanů z 21. XII. 1867. (ř. z. č. 142.) s jediným dodatkem: místo „ihre Angelegenheiten“ praví čl. 15. „ihre inneren Angelegenheiten“. Tím dán společný základ pro vybudování církevní samosprávy všech náboženských společností ve státě bez rozdílu. Církev mají býti samosprávnými korporacemi uvnitř sféry státní a podrobeny jako jiné společnosti zákonům státním. Jak tento princip proveden byl ohledně církve katolické, uvidíme ihned. Vedle řady zákonů speciálních upravuje poměr státu k této církvi soustavně zákon ze dne 7. května r. 1874. (ř. z. č. 50.) o zevních poměrech církve katolické. Především je nápadno, že zákon se vůbec nezmiňuje o poměru biskupů k papeži a že mezi církevními funkcionáři jmenuje pravidelně jen biskupy (arcibiskupy) a zřizence nižší. Je v tom snad tendence pojmání církev katolickou v Rakousku

<sup>8)</sup> Hussarek, l. c. 6. — K výkladům o právu rak. srov. Henner, Rechtsstellung der katholischen Kirche in Österreich (öst. Staatswörterbuch 2. vyd. 3. Bd.) a Pražák, l. c. 65. sl.

jako souhrn katolíků žijících ve státě. Ale jen tendence! Na druhé straně uznává zákon výslovně a opětně platnost církevního práva, dle něhož mají jisté otázky býti posuzovány. Tak poukazuje zákon na př. v §§ 1., 14., 27. a 45. k „církevním předpisům“. Zákon nedotýká se (nehledě k farním obcím) církevní ústavy, kterou předpokládá a na kterou jenom navazuje. Motivy zdůrazňují, že zákon nemá na mysli nového poměru k církvi katolické, že jde naopak jen o novou úpravu poměru dřívějšího (konkordátního).<sup>9)</sup> Je v tom oficielní doznání, že zákon buduje dále na podkladě staré koordinace státu a církve a že se ani nepokouší o zavedení katolické samosprávy uvnitř sféry státní a pod vládou státních zákonů ve smyslu ustanovení státního základního zákona.<sup>10)</sup>

Vedoucí myšlenkou zákona o zevních poměrech církve katolické je prosadit v každém směru priority zákonů státních.<sup>11)</sup> Jen jimi se určuje, co je zevní a co vnitřní záležitosti církevní, a jen dle nich dlužno posuzovati věci jimi upravené. Ale mimo ně trvá úplně samostatná sféra církevní. Obecné zákony církevní (papežské) platí i ve státě, pokud jen neodporují zákonům státním. Papež má se stejnou podmínkou plné právo nařizovací proti funkcionářům církevním na státním území jakož i plnou moc disciplinární. V důsledku této své moci může papež rakouského biskupa suspendovati anebo úřadu zbaviti. V tom směru neobsahuje zákon žádného omezení, naopak slibuje (ohledně všech úřadů církevních) podporu „světského ramene“ pro případy, kde nálež spočívá na „řádném řízení“, rozumí se kanonickém (§ 27.). Papeži zachovávají se práva, která ohledně samostatného jmenování církevních funkcionářů měl dosud, všeobecným ustanovením, že obsazování arcibiskupství, biskupství, kanonikátů a generálních vikariátů má se díti „způsobem dosavadním“ (§ 3.). Dříve potřebné schválení papežské kurie k důležitějším

<sup>9)</sup> Burckhard, l. c. 13.

<sup>10)</sup> Zde platí slovo Anschützovo (Syst. Rechtswissenschaft 352.): „Die Verfassung war gegeben, der Rechtsstaat proklamiert, der Polizeistaat dauerte fort!“

<sup>11)</sup> Viz zprávu komise panské sněmovny u Burckharda, l. c. 29.

aktům, jimiž scizuje nebo zastavuje se majetek církevní, zákon odstraňuje pro obor státní (§ 51.), k čemuž motivy výslovně poznamenávají, že tím biskupům nemá býti bráněno obrátiti se v dotyčných záležitostech na kurii, aby vyhověno bylo požadavkům církevním. A contrario vyplývá z ustanovení toho, že v jiných směrech jsou vládní akty papežovy na rakouském území nejen možny, nýbrž i pro obor státní platny.

Zákon není bez odporů, a terminologie jeho nesvědčí nikterak o jasném nazírání na věc. Dle § 7. náleží uvedení církevních úředníků „in die mit diesen Ämtern und Pfründen verbundenen spirituellen (!) Befugnisse“ kompetentním církevním představeným, kdežto uvedení jich v užívání důchodů s úřadem spojených přísluší státní správě za spolupůsobení jiných interessentů. Podkladem tohoto ustanovení je rozdíl mezi spiritualiemi a temporaliami, jenž v právu kanonickém hrál důležitou roli. Tam ovšem zahrnovala spiritualia také veškeru moc právní s úřadem spojenou. Užije-li se však názvu „spirituelní oprávnění“ v moderním zákoně, budí se dojem, jako by církevní nadřízený uváděl kandidáta úřadu ve funkce čistě duchovní a ne úřední v právním smyslu. A že o tyto poslední funkce přece v první řadě běží, vyplývá i ze zákona samého (a contr. uvedení v práva majetková).

Také otázka státního dozoru nad „církví katolickou“ poskytuje mnoho zajímavé látky, již nelze se tu široce zabývat. Dle § 60. má státní správa kultová nad tím bdíti, aby orgánové církevní nepřestupovali mezi své působnosti a aby se podrobovali zákonům státním. Za tím účelem může správa státní ukládati peněžní pokuty a užívati i jiných „zákonně přípustných prostředků donucovacích“. Z předcházejících výkladů je, jak myslím, úplně jasno, že státní dozor má smysl jen v poměru k jednotlivým církevním funkcionářům a kollegiím na státním území a nikoli v poměru k celému církevnímu svazu, zejména ku členům centrální vlády papežské v Římě. Myšlenka pokutování papeže rakou-

ským ministerstvem kultu byla by jistě absurdní.<sup>12)</sup> Ale stejně absurdní je představa podřízenosti „církve“ státním zákonům tam, kde ústřední sídlo církevního regimentu, na státním území vykonávaného, je mimo stát a tím mimo dosah jeho moci. Na podkladě jednotné mezinárodní a na státu úplně nezávislé ústavy církevní nelze budovati korporace autonomní uvnitř právní sféry státní. Ponechati papeži volný regiment v sebe užším rozsahu (opětne budiž poukázáno na velevýznamné jeho právo trestati biskupy, zejména zbaviti je úřadu) a zároveň hlásati podřízenost církve katolické (ať již v jakémkoli významu) státu není prostě možno, poněvadž je v tom logický rozpor. Buď vláda papeže — a pak koordinace církve a státu, anebo podřízenost církve státu — a pak úplná vyluka veškeré právní moci papežovy!<sup>13)</sup> Pokud ovšem s vylukou moci papežské není spojeno založení samostatného církevního regimentu na území státním, nelze od takové vyluky čekati žádné podstatné změny stavu dřívějšího po stránce praktické, jak ukázal kulturní boj v Německu.

Ačkoli zákon uznává a předpokládá právní vládu papežovu na území rakouském, přece mluví motivy zákona tohoto o církvi katolické jako privilegované veřejné korporaci „ve veřejném organismu“.<sup>14)</sup> Jak si zákonodárce tuto korporaci představoval, vidno z některých příležitostných poznámek zprávy, již byl návrh zákona doprovázen, jakož i ze zpráv výborů parlamentních. Tak se při § 51. (scizení a zavazení církevního majetku) praví ve vládních motivech, že „státní moc má vždy co činiti jen s církví v jejím territorialním

<sup>12)</sup> Friedberg, jenž vyslovil se (Gränzen 817.) pro zavedení, pokud se týče zosťvených trestních předpisů proti církvim v případech zneužití moci se strany jich orgánů, uznal nutnou výjimku ohledně papeže; jeho příkazy (trestné) mají býti pouze formálně zrušeny a trest uložen býti má orgánům příkazy ony provádějícím (l. c. 819.).

<sup>13)</sup> Koordinační postavení církve je ostatně patrné na spolsprávě státu a církve v záležitostech manželských a školských. Rozhodnutí jedné strany nepodléhají vůbec přezkoumání strany druhé; kompetence úřadů světských i církevních rozbíhají se směrem nahoru ve dvě mocenská střediska, která nejsou organicky spojena, nýbrž stojí vedle sebe.

<sup>14)</sup> Burckhard, l. c. 18. Viz také str. 96.



trvání uvnitř státního obvodu“. Výbor poslanecké sněmovny prohlašuje, že se vymyká „vnitřní legislativě státu to, co je z katolické církve mimo hranice státní“ a má na mysli „církve jako společnost všech na státním území žijících katolíků.<sup>15)</sup> K tomu stačí prostě konstatovati, že souhrn rakouských katolíků není ani samostatnou konfessí ani osobností v právním smyslu. Katolíci v Rakousku nejsou korporací; není tu jednotné vůle, jednotného zastoupení, jednotné moci. Souhrn rakouských katolíků netvoří právního subjektu v žádném směru. Motivy mluví o autonomii církve katolické. Kdo je tu subjektem práva na autonomii? Ostatně motivy samy přiznávají, že zákon nechce vůbec konstruovati katolické autonomie, a že jeho ustanovení mají tvořiti jen hranice církevní činnosti. „Die staatliche Norm darf sich mit andern Worten nicht an die Stelle der kirchlichen setzen, sie hat die letztere zu beschränken, aber nicht zu verdrängen oder zu ersticken.“ Katolické církvi se zásadně přiznává „die freie Ausübung ihrer Verfassung.“<sup>16)</sup> Je, tuším, nad slunce jasno, že církve katolická nemá v Rakousku autonomie od státu odvozené, že se spravuje — pokud nesahá zákon státní — na podkladě své původní ústavy, a že tudíž stojí jako právní osobnost nikoli ve státě, nýbrž vedle státu. Toto poznání podává se z pozitivních ustanovení rakouského práva. „Moderní stát nemůže uznati jiné moci ve smyslu právním vedle sebe; proto tvoří církve korporace státu podřízené“ — toť úsudek v různých variacích opakovaný, ale pro právní dogmatiku úplně zvrácený. Není-li jinak moderní stát možný, pak plyne z onoho názoru nejdříve jen tolik, že stát, jehož zřízení témuž názoru neodpovídá, není státem moderním — nic více! Pozitivních institucí nelze změnit prostou theoretickou konstrukcí ani, když takovou konstrukci schvaluje a výslovně akceptuje sám zákonodárce. Pro střední Evropu mělo usnesení sněmu Frankfurtského o samosprávě církví ve státě ponejvíce jen význam nové právní formulky, která aplikována byla jednotlivými státy na staré

<sup>15)</sup> Viz Burckhard, l. c. 110., 27. a 28.

<sup>16)</sup> Burckhard, l. c. 22. sl.

zřízení církevní, ve své podstatě dále trvajících. Pro katolickou církev znamenal rok 1848 vítězství systému koordinačního, jenž v katolické literatuře 1. polovice 19. st. byl všeobecně hájen a propagován.<sup>17)</sup>

Od dobytí Slezska, kdy poprvé stal se katolický biskup poddaným Pruska, nastávají i tomuto státu starosti s problémem přímé vlády papežské na státním území. Již protestantské názory o regimentu církevním nepřipouštěly takové vlády. Pruské zákonodárství z doby pozdější vylučuje vládní moc papežskou tu přímo, onde nepřímou.<sup>18)</sup> Změny nepřivodila ani s papežem smluvená bulla cirkumskripční (De salute animarum) z 16. července 1821., již organisována byla katolická biskupství na území pruském. Prováděno přísně placet, a ještě r. 1838 vyhroženo tresty osobám, které by výnosy cizích duchovních představených přenášely, zasílaly anebo jich dopravě pomáhaly. Teprve r. 1841 dovolen biskupům volný styk s Římem. Svoboda církevní správě slíbena nejprve ústavou z 5. XII. 1848 a zabezpečena ústavou z 31. ledna 1850.

Ústava tato stanoví sice svobodu náboženství (čl. 12.) a nezávislost práv politických na vyznání, ale bere za základ náboženství křesťanské „při všech opatřeních státních, která souvisejí s výkonem náboženství“ (čl. 14.). V souhlasu s tím neproklamuje obecné rovnosti všech (uznaných) náboženských společností, ač uznává jejich samostatnost ohledně správy vlastních záležitostí. Čl. 15. ustanovil: „Die evangelische und die römisch-katholische Kirche, so wie jede andere Religionsgesellschaft, ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbstständig und bleibt im Besitz und Genuss der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohlthätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds.“ Čl. 16. prohlásil

<sup>17)</sup> Stejně Rittner (Církevní právo katolické, český překlad, díl II., Praha 1889, str. 257.), dle něhož vlády uznaly po r. 1848 církev za mocnost státu rovnou „v duchu systému koordinačního.“

<sup>18)</sup> Pruské obecné právo zemské stojí na stanovisku, že cizí církevní funkcionář nesmí na území státním moci své přímo vykonávati, nýbrž jen prostřednictvím vikáře státu poddaného a jím schváleného (II. 11. § 138. K tomu srov. § 136.).

výslovně, že styk s nadřizenými církevními úřady je volný, a že vyhlášky církevní nepodléhají jiným omezením než jiné publikace. Článkem 18. zrušena byla práva státu ohledně jmenování, návrhů, voleb anebo potvrzení církevních funkcionářů, pokud nespočívala na právu patronátním nebo jiném titulu. Na rozdíl od rakouské ústavy neobsahuje ústava pruská ustanovení, že všechny náboženské společnosti jsou „podřizeny zákonům státním“. Upomíná v tom směru na ústavu belgickou. Stanovisko obou těchto ústav prozrazuje více logiky, neboť, povoluje-li se církvi katolické v dřívějším její složení volná správa vnitřních záležitostí, nemá konstatování, že je církev tato podřizena (jako celek) zákonům státním, žádného smyslu. Ústavou uvolněna tedy v Prusku trvale vláda papežská a panství obecného práva církve katolické v mezích ponechaných zákony státními. Z toho, co řečeno bylo při zákonodárství rakouském, vyplývá, že o nějaké samosprávě církve katolické v Prusku nemohlo být po zavedení ústavy ani řeči stejně jako před tím. Že tomu tak, dokázalo nezvratně pozdější zákonodárství pruské, vyvolané t. zv. kulturním bojem.

Když r. 1873 přikročeno k parlamentnímu projednání předloh zákonů o hranicích práva užívání církevních trestních a disciplinárních prostředků, o vzdělání a ustanovování duchovních, o církevní moci disciplinární a zřízení král. soudního dvoru pro církevní záležitosti, a konečně o vystoupení z církve, uznáno nutným provést dříve změnu čl. 15. a 18. ústavy. Změna provedena zákonem z 5. dubna 1873 v ten smysl, že k obsahu čl. 15. (v novém textování) připojeno ustanovení „bleibt aber (sc. die Kirche) den Staatsgesetzen und der gesetzlich geordneten Aufsicht des Staates unterworfen.“ K čl. 18. připojen dodatek: „Im übrigen regelt das Gesetz die Befugnisse des Staates hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen und Religionsdiener und stellt die Grenzen der kirchlichen Disziplinargewalt fest.“ Změny čl. 15. bylo třeba, aby mohla být úplně odstraněna moc papežská z obvodu státního, a dodatek k čl. 18. sám praví, na které církevní záležitosti rozšiřuje se

neobmezená moc státní. Zákony na základě těchto změn ústavy během let 1873, 1874 a 1875 vydané svědčí o všem jiném spíše, než o moderním státu a samosprávě církevní ve smyslu panující nauky. Oživena tu opětně myšlenka státu policejního: organisovati zákony státními církevní zřízení v celém rozsahu a podříditi je zákonům státním do té míry, aby pro právní nadřizenost papeže, jenž se z dosahu státní moci vymyká, nezbylo vůbec žádné půdy. Vláda papežova měla být odstraněna vyvrcholeným státním církevnictvím v oboru právním. Když v roce 1875 shledána i v revidovaných předpisech ústavy překážka pro volný rozmach státní moci, zrušeny prostě čl. 15., 16. a 18. ústavy zákonem z 18. června 1875. Na to uvedeny farní obce ve správu kostelního jmění, starokatolíkům povoleno spolužívání kostelů, jmění biskupství a kapitol podrobena přísnému dozoru státnímu (1876) a státní správcové jmění dieocesaního (jmenování v případech sesazení biskupů na základě zákona z 20. května 1879) opatření potřebnou mocí donucovací (1878). Nelze tu zabývatí se obsahem ostatních zákonů, jichž zachování mělo zabezpečeno býtí nejružnějšími tresty, od pokut až po vypovězení z obvodu říšského (říšský zákon z 4. května 1874).

Bylo již řečeno, že cílem boje na straně státu byla emancipace pruských katolíků z moci papežské. Ustanoveními o vzdělání duchovenstva (zák. z 11. V. 1873.) měl se státu umožnití rozhodující vliv na duševní život a smýšlení budoucích funkcionářů církevních. Největší záruka proti zasahování moci papežské spatřována však ve vyloučení disciplinární moci všech cizích církevních hodnostářů. Za tím účelem stanovil § 1. zák. z 12. května 1873.: „Die kirchliche Disciplinargewalt über Kirchendiener darf nur von deutschen kirchlichen Behörden ausgeübt werden.“<sup>19)</sup> To bylo nejdůležitější usta-

<sup>19)</sup> Nelze souhlasiti s Hinschierem (Das Preussische Kirchengesetz vom 21. Mai 1886 Berlin u. Leipzig 1886. str. 37.), jenž tvrdí, že citované ustanovení nacházelo se v úplné shodě s církevními předpisy (l) i s dřívějším právem říšským. Úplně nedoloženo a nesprávné je jeho další tvrzení, že oním ustanovením nebyla vyloučena disci-

novení všech „bojovných zákonů“, jelikož bylo povahy zásadní. Jiné ostřejší snad na pohled předpisy neměly toho významu, poněvadž byly vydány jen s ohledem na poměry mimořádné a jen potud byly praktické, pokud poměry ony trvaly. Není tudíž divu, že proti onomu ustanovení stran výkonu disciplinární moci nad církevními zřízeními zvedl se největší odpor na straně katolické. Duchovenstvo i politické strany katolické postupovaly ve stálé dohodě s Římem. Následkem trpného odporu duchovenstva vůči provádění zákonů státních došlo k úplné destrukci církevního zřízení katolického v Prusku. A výsledek boje? Stát ustoupil na celé čáře a zrušil nejdůležitější ustanovení zákonů, jimiž měla být zabezpečena svrchovanost státní moci a její „nadřizenost“ nad mocí církevní. I citované ustanovení stran vyluky cizí moci disciplinární zrušeno (zákonem z 21. května 1886. G. S. č. 9130., čl. 6.) a tím restituována dřívější disciplinární moc papežova na území pruském. Nelze si mysliti potupnějšího zakončení boje mezi suverenním, „vše ovládajícím“ státem a církví „státu podřízenou“.

Při projednávání zákonů z r. 1873 uvedl ministr kultu Dr. Falk na odůvodnění vládních předloh mimo jiné: „Es ist hier die Frage des Nebeneinander zwischen Kirche und Staat erörtert worden — die Frage des Höherstehens des einen oder des andern. Nun, meine Herren, nach meiner Auffassung ist die Sache so, dass Staat ebensowohl als Kirche auf ethischem Gebiete gleichberechtigte, sittlich gleichgestellte Mächte sind, dass aber auf dem Rechtsgebiet der Staat darüber steht, und dass auf diesem die Kirche die Stellung einer Korporation hat.“<sup>20)</sup> Proti papežskému regimentu v právních věcech horlil r. 1875. (při poradách o zákoně stran zastavení státních příspěvků katolickým duchovním) známý publicista

plinární moc papežova. Důvodů jako, že bylo lze při řízení disciplinárním i na dále obrátiti se o radu (anfragen) do Říma, není možno bráti vážně.

<sup>20)</sup> H a h n, Geschichte des Kulturkampfes in Preussen (in Aktenstücken dargestellt), Berlin 1881, str. 112.

Gneist, jenž církevní vládu katolickou takto charakterisoval: „Diese Kirchengewalt ist nicht die unsrige, wir schulden ihr keine Ehrfurcht, sondern nur die allgemeine Achtung, die jede Macht verdient, welche einem Theile unserer Mitbürger heilig ist. Der Staat aber muss eine solche Macht nach ihrer Tendenz beurteilen, für ihn ist sie die italienische Prälatur mit selbstgewähltem Vorstande und Oberhaupt — und der gesammte deutsche Episkopat bedeutet in diesem italienischen Kirchenregiment nicht soviel wie eine kleine Zahl Prälaten, die in einer Gasse Roms zusammen wohnen. Kann eine Regierung in aller Ruhe erwarten, dass dieses auswärtige Kirchenregiment seine Schritte nur leiten werde im Interesse des preussischen Staats, der noch dazu zu zwei Dritteln akatholisch ist?“<sup>21)</sup> Zvláště ostře osvětloval však ve svých opětovaných projevech poměr státu k církvi katolické Bismark, duše celé výpravy státu proti Římu. Při projednání návrhů na změnu ústavy (1875.) líčil veliký převrat v ústavě církevní následkem usnesení vatikánských. „Also seit dieser Umwälzung, welche die Episcopalkirche in die absolute Herrschaft des Papstes verwandelt hat, heissen diese Paragraphen (sc. 15., 16. u. 18. der Verfassung) nichts anderes weiter, als, die Angelegenheiten der katholischen Kirche werden durch den Papst geordnet.“<sup>22)</sup> A týž Bismark byl nucen r. 1886. po vyjednávání s kurii uznati vládu papežovu na území pruském způsobem nejoficielnějším: podáním předlohy zákona, jímž zrušují se dříve stanovené překážky jeho vládní moci.<sup>23)</sup>

Snad není třeba dalších dokladů, aby bylo jasno, že netvoří církev katolická v Prusku korporace státu podřízené,

<sup>21)</sup> H ö i n g h a u s, Die neuen Kirchengesetze von 1875., (nebst den amtlichen Materialien der Gesetzgebung) Berlin 1875. str. 21.

<sup>22)</sup> H a h n, I. c. 179.

<sup>23)</sup> Přehled pruského zákonodárství za kulturního boje podávají Dr. Julius Bachem a Dr. Karel Bachem, Die kirchenpolitischen Kämpfe in Preussen gegen die katholische Kirche v Staatslexikon der Görresgesellschaft, 3. vyd. (také jako zvl. otisk, Freiburg i. Br. 1910.) — a Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik, Freiburg i. B. und Leipzig 1894, str. 195.—202.

a že tamní zřízení katolické nespochívá na principu autonomní osobnosti z moci státní vyšlé, nýbrž že je integrující částí organismu církve obecné, z Říma jednotně ovládané — nikoli snad jen v ohledu „duchovním,“ nýbrž i po stránce právní. Církevní regiment katolický není organickou součástí právního zřízení státního, nýbrž stojí na svých vlastních historických základech vedle moci státní; jeho obvod tvoří výsek z okruhu státního panství<sup>24)</sup> S tím faktem musí i právní teorie počítati. Její úkolem není přísluhovati dýchavičné státní moci, nýbrž na základě nestranně zjištěných skutečností a žijících právních myšlének budovati základy pokroku v životě právním.

<sup>24)</sup> Současný stav poměru mezi církvemi a německými státy oceňuje v Jahrbuch des öf. Rechts Bd. III. R o t h e n b ü c h e r, jenž praví (str. 364.): „Zu einem grossen Teile ist jene Einheit von staatlichem und kirchlichem Rechte aufgehoben, in gewissem Umfange aber erhalten geblieben. Soll eine Einigung zwischen den beiden Parteien erzielt werden, so bedarf es vielfach des Vergleichs, des Konkordats. Hierbei geraten beide Gewalten in Konflikt mit den von ihnen vertretenen theoretischen Grundanschauungen“.

## § 7.

# CÍRKVE JAKO AUTONOMNÍ A SAMOSPRAVNÉ OSOBNOSTI V NAUCE.

Otázka samostatné osobnosti církevní tvoří součást nauky o poměru mezi církví a státem. Literatura o této nauce je tak stará, jak stará je církev ve smyslu právním. Není naším úkolem, probírat tu všechny významnější spisovatele a uvésti jich názory o věci. Chceme pouze zachytiti nyní panující nauku o právní povaze církví v podstatných její částech a kriticky ji oceniti na základě srovnání s výsledky, ku kterým jsme dosud dospěli. Účelu bude přiměřeno, aby názory zakladatelů panující u nás doktriny, jimiž jsou v první řadě Hinschius a Kahl, tlumočeny byly, pokud možno jich vlastními slovy. Oba jmenovaní spisovatelé ovládají nynější nauku, a bývá zejména k Hinschioví poukazováno téměř ve všech oborech právní literatury. Bude tedy třeba věnovati jeho vývodům zvýšenou pozornost.

Své názory o právní povaze církví vyložil a systematicky spořádal Hinschius v často citovaném pojednání „Allgemeine Darstellung der Verhältnisse von Staat und Kirche“ v Marquardsenově sbírce: „Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart.“<sup>1)</sup> Hinschius vychází z přesvědčení o různosti podstaty (Wesensverschiedenheit — srovn. str. 246.) státu a církve. Tato různost vede k samostatnosti církví „in Betreff der Ordnung und Verwaltung ihrer Ange-

<sup>1)</sup> Citováno bude dle zvl. otisku, Freiburg i. Br. u. Tübingen 1883.

legenheiten“. Stát trvá na své suverenitě nad církvemi, ale omezuje výkon svých práv výsostných potud, pokud uspořádání a správa vlastních záležitostí církevních toho vyžaduje. V tom spočívá rozdíl od systému státního církevnictví, který neuznává potřeby „einer Ausscheidung des staatlichen und des kirchlichen Gebiets“, a který dovoluje státu stupňovati svoji suverenitu „bis zu einem Hineinregieren in die Kirche“ (247). Rozsah církevní samostatnosti (der Selbstordnung und Selbstverwaltung) vymezuje stát, jenž není při tom vázán názory církve. „Es sind daher weiter auch alle Akte der kirchlichen Regierungsorgane, welche über die ihr in der gedachten Beziehung gesteckten Grenzen hinausgreifen, null und nichtig und entbehren der Wirksamkeit sowohl für das Gebiet des Staates wie auch für das Gebiet der betreffenden Kirche oder Religionsgesellschaft“ (248). Samostatnosti církvi lze vyhověti dvoji cestou, buď provedením rozluky, nebo uznáním jich jako veřejných korporací (ústavů). Tento poslední způsob zaujímá „eine vermittelnde Stellung“ mezi systemem jednoty a systemem rozluky státu a církve a dočkal se provedení v Německu po r. 1848, teprve následkem theorie úplné rozluky obou organisací. Ačkoli se obyčejně mluví o církvích jako veřejných nebo privilegovaných korporacích, přece je pro ně vhodnější název „veřejné ústavy“. A to proto, že mají pevně stanovený a nezměnitelný účel. „Diesem ordnet sich ihre äussere Gestaltung, die Verfassung ihrer Verbandseinheit, unter. In soweit, als es sich um Innehaltung und Wahrung dieses Zweckes handelt, sind sowohl die Organe, als auch die Glieder derselben gebunden, sie können keinen einheitlichen Gesamtwillen erzeugen, welcher den Zweck der Verbandseinheit irgendwie in Frage stellen oder ändern könnte, vielmehr nur einen solchen, welcher diesem Zwecke dient“ (249). Proto je možno, že orgány vykonávají svou moc úplně neodvisle od členů (tak v církvi katolické). Jako při soukromoprávní nadaci je účel absolutně všílcí normou pro její orgány, tak existují i mimo právo soukromé účely, které se jeví na venek ve svazových jednotách a přece celou jich činnost určují (250). V čem zá-

leží podstatné kriterion těchto veřejných korporací (ústavů)? V souhrnu privilegií státem jim přiznaných nikoli; ani v postavení jich orgánů ve státě (to rozhodovalo snad za panství státního církevnictví), neboť: „Die Kirchen erfüllen . . . lediglich ihre eigenen — d. h. kirchliche — Aufgaben und zwar kraft ihrer eigenen, nicht kraft staatlich abgeleiteter Befugniss“ (254). Rozhodným jest moment, „dass der Staat die Macht, welche die Kirchen über ihre Glieder beanspruchen, als eine obrigkeitliche Gewalt anerkennt, welche vorbehaltlich seiner Kontrolle in bestimmt festgesetzten Beziehungen über das ihnen zur Selbstverwaltung überlassene Gebiet allein und unabhängig in der Weise verfügt, dass der Staat die innerhalb dieser Grenzen liegenden Verfügungen auch seinerseits für sich und nach aussen hin ohne Weiteres als bindend betrachtet und respektiert“ (255). Moc, v jejíž prospěch stát výkon své suverenity omezuje, a již své poddané v jistých vztazích „unter Verzicht auf jede Kontrolle und jeden Rechtsschutz“ podrobuje, není sice suverenní, neboť státu přísluší vždy právo svým zákonodárstvím poměr onen změnit, ale ona je stejně jako moc státní mocí veřejnoprávní. Stát uznává především ústavu církve, kterou si tato sama dala. „Was die katholische Kirche betrifft, so erhält der Papst dem Staate gegenüber dadurch zwar nicht die Stellung als Souverän der letzteren im staatsrechtlichen Sinne, wohl aber die als der ersten und leitenden Obrigkeit“ (255). Poněvadž jeho moc je také proti státu mocí vrchnostenskou a nespočívá na soukromoprávním titulu, je každá kontrola státních soudů ohledně jejího výkonu vyloučena. Státní orgány nemají práva rozhodovati o platnosti zákonných nebo správních aktů církevních, nevyjímaje ani obecných koncilů církve katolické (256). Funkcionáři církevní jsou pojmově vrchnostenskými, t. j. veřejnými úředníky, protože má církev povahu svrchu uvedenou, ale ne naopak. Normy, jimiž se církev spravuje, nejsou právem státu, nýbrž právem samostatným. Stát dívá se na právo církevní jako právo autonomní, jím nekontrolované a na ponechaném území volně se vyvíjející (257). Samostatnost církevního práva není

na újmu suverenity státní, neboť stát, třeba výlučně práva netvořil, přece může kdykoli vzniku práva při společnostech podřízených zabránit (257 p. 1). Pravidelně přizná stát církvi i působnost majetkoprávní, ale není třeba jí přiznati církvi jako celku, nýbrž stačí i jejím částem, jako je tomu při církvi katolické, která objímá oblast širší než je území státní (257). Spůsobnost majetkoprávní tvoří jen *naturale* příslušného poměru církve ke státu, nikoli *essentiale* (258). Stejně je tomu s právem státu na kontrolu a ochranu zřízení církevního (261).

Tím byl by názor Hinschiův v podstatných směrech určen. Přihlédněme k jednotlivým jeho vývodům!

1. Otázka pojmové různosti mezi státem a církví! Čím ji odůvodňuje Hinschius? Růzností úkolů. Církve je povolána, aby pěstovala náboženství a uskutečňovala zákon mravní (239), stát má péči o právní ochranu a kulturní snahy poddaných (237 sl.). S tím možno souhlasit, ale dlužno varovati před nesprávnými důsledky. Pro charakteristiku právní konstrukce jisté společnosti je účel, jež ona sleduje, nerozhodný. A právní konstrukce církvi přichází v poměru ke státu v první řadě v úvahu. Tato právní konstrukce může být v různém vztahu ku transcendentním cílům té které náboženské společnosti, jak je vidno ze srovnání nauky katolické a evangelické. Posouditi, odpovídá-li ten který konkrétní útvar organizační transcendentním cílům církevním, je výlučně vnitřní záležitostí každé církve. Pro stát má otázka ta jen potud význam, pokud se jí odůvodňuje požadavek jisté církve ohledně určité formy její právní organizace a ohledně jejího vlivu na určité právní záležitosti. Pokládá-li církve katolická s ohledem na svůj účel za nezbytno míti vlastní právo a vlastní ústavu, stojí otázka poměru toho kterého státu k ní zcela jinak než otázka poměru k církvi evangelické, která své ústavy (vedle státu stojící) nemá a nežádá. Ale nejde jen o žádost, s kterou by tyto církve na stát teprve přistupovaly, jde o skutečné útvary právní, které oně různosti názorů odpovídají, a s kterými stát moderní se má vyrovnati. Obě církve pěstují náboženství

a uskutečňují mravní zákon, avšak z toho neplyne pro poměr jejich organizací ke státu zhora nic. Při poměru mezi státem a církví máme vždy na mysli církve jako právně organizovaný (nebo právní organizace se domáhající) svaz. I na církve možno pohlížeti výlučně se stránky právní (bez ohledu na jejich transcendentní cíle), jako naopak možno stát pozorovati také s jiných hledisek než právních.

2. Církve jako veřejné ústavy. Hinschius volí název veřejného „ústavu“ pro církve jen jako vhodnější, jinak užívaje označení „korporace“ a „ústav“ *promiscue*. Důvody, jimiž prokazuje povahu církve jako ústavu, jsou vším jiným spíše než důvody právníckými. Hinschius užívá tu náboženských představ jako pomůcky pro právníckou konstrukci. Církve prý je vedena svým cílem, odjinud jí určeným, jako nezměnitelnou normou stejně jako soukromá nadace. Avšak věc není v obou případech nikterak podobná. Při nadaci předpokládá právo uznání právní subjekt, jehož vůle určuje nadační osobnosti účel. Smysl celé instituce spočívá právě v tom, že zákon přiznává právní účinky vůli jistého subjektu, kterou se za současného věnování potřebných prostředků pro budoucí umělou osobnost stanoví obor její působnosti a tím určuje její účel. Při církvi nutno však sáhnouti k náboženské představě boha ve funkci reálného právního subjektu, aby se mohla jevit jako ústav. Tím opouštíme půdu života právního a mateme představu náboženské s představami právními. Při stanovení účelu nadačního je tu nadřazený orgán státní, jenž účel schvaluje a nad tím bdí, „aby“ správa nadační nejednala proti účelu. Kdo stanoví účel církve? Církve sama. Změnou náboženských představ mění také církve svůj účel. Kde je tu právní kontrola shody její vůle s její účelem? Tvrditi s Hinschiem, že orgány církevní „nemohou“ vytvořiti jiné jednotné vůle, než která „nezměnitelnému“ účelu slouží, lze snad na základě theologického, ale nikoli historického nazírání na věc. Ostatně si Hinschius sám odporuje. Tak především, tvrdí-li na jiném místě, že obor působnosti církevní je výlučně vymezen aktem státním, a že vládní akty církevních orgánů, které vybočují



z mezí státem určených, jsou neplatné a zmatečné nejen pro obor státní, nýbrž i pro obor církevní! Tedy nikoli nezměnitelný účel církve, nýbrž akt cizí, státní moci rozhoduje o platnosti církevních aktů i ve sféře církevní! Jelikož Hinschius uznává jednotnou vládní moc církve katolické jako celku, podává se z toho ten protimyslný důsledek, že jistý akt církevní vlády katolické při různosti názorů dvou států o jeho platnosti zároveň existuje i neexistuje právně pro obor církevní. Mimo to nutno rozpor v tom spatřovati, nazírá-li Hinschius při otázce rozluky, proti níž se vyslovuje, na církev katolickou jako na historický, realní útvar, jehož koncentrovaná moc je státu největším a nejnebezpečnějším nepřítelem (264 sl.). Zde tedy je ohled na účel církve nerozhodným!

Že církevní orgány vykonávají namnoze moc úplně neodvisle od členů církevního svazu, je ovšem pravda, ale v tom nelze spatřovati žádných elementů právního „ústavu“. Korporaci v pravém smyslu takový svaz není, ale název korporace není tu méně vhodný než při státu, neboť i zde jde o vládu nad členy ve smyslu moci vrchnostenské a ne společenstevní. Označování církvi jménem korporace stalo se již běžným, a není, pokud se jen z názvu nevyvozují právní důsledky, závadným. Za nejvhodnější pro církev považoval bych název „svaz“.<sup>2)</sup>

3. Samostatnost církevního zřízení. Dle Hinschia je církev autonomním tělesem, které se jen na základě dovolení (uznání) státní moci spravuje svým vlastním právním řádem. Právo církevní není právem státu. Práva na samosprávu církev nemá, neboť suverenita nepřipouští právních závazků na straně státu (269). Tento poslední názor je ve smyslu nejnovější nauky publicistické nesprávný. Hinschius vidí záruku suverenity v tom, že stát může každé chvíle moc církevní omezit nebo úplně vyloučit. Autonomie církevní není dle toho organickým článkem veřejné správy ve státě, nýbrž překerním stavem. O právní samostatnosti církve nemá

<sup>2)</sup> Názvu „Verband“ užívá také Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche.

Hinschius úplně jasného názoru, což si vysvětlují, jako u všech jiných evangelických spisovatelů tím, že příliš utkvěl na evangelické představě o poměru mezi státem a církví.<sup>3)</sup> Svého evangelického stanoviska Hinschius nezapírá, jak vidno z úvodu k jeho životnímu dílu „System des katholischen Kirchenrechts“.<sup>4)</sup> Ale evangelického měřítko nelze užití na poměr státu ke všem jiným útvarům církevním. Nám nejde o to postavit proti evangelickému názoru katolický, nýbrž stopovati organizaci jednotlivých církví úplně nestranně — a tím vědecky — dle toho, jak se církve tyto v řadě realních útvarů jeví, a nikoli dle toho, co o sobě učí. Hinschius pojímá církve jako autonomní korporace (ústavy) uvnitř státu organizované a suverenně státní podrobené — církve katolické nevyjímaje. Představu církve katolické s papežem i obecnými koncily dovede si Hinschius srovnati s představou autonomní korporace na území státním. Viděli jsme, že oficiální kruhy rakouské i pruské — stejně jako někteří spisovatelé — vycházely při úpravě církevních záležitostí z představy, jako by souhrn katolíků na území státním tvořil samostatnou korporaci. Hinschius však se nerozpakuje celou obecnou církev katolickou prohlásiti za korporaci uvnitř státu stojící a „jeho suverenně“ podřízenou. To ho vede ovšem neodvratně k rozporům. Jednou mluví o organizaci církve katolické, která „historicky trvá a nemůže býti odstraněna“ (265), a která „přesahuje území“ státní (257), podruhé o církvi (i katolické), která „innerhalb des Staats unter seiner Souveränität steht“ (257 p. 1.) a která nemůže státi ve vzduchu, nýbrž jen ve státě, následkem čehož její právní řád v poměru ke státu posuzovati nutno (263 p. 1.). Před-

<sup>3)</sup> Ohledně Hinschiova pojetí státního církevnictví srov. Rosin, Das Recht der öf. Genossenschaft 37. p. 41., a ohledně jeho pojetí církevního práva Rothenbücher, Die Trennung von Staat und Kirche 442. a 444.

<sup>4)</sup> I. Bd. (Berlin 1869) str. IX.: „Was dagegen die Auffassung der historischen Entwicklung und die Frage nach der Nothwendigkeit der Anerkennung der kirchlichen Rechtsnormen auch durch die weltliche Gesetzgebung betrifft, so konnte ich hier meinen protestantischen Standpunkt nicht verläugnen.“



stava, že církev může právně trvati jen ve spojení se státem (že nemůže viseti ve vzduchu) prozrazuje nepochybně evangelický původ. Ale svět historických skutečností vykazuje také církevní ústavu (katolickou) originárně vzniklou a již dávno před moderním státem existující,<sup>5)</sup> které nelze prostou změnou názoru se světa sprovoditi. Ani jednotlivý stát toho nemůže; neuzná-li katolické ústavy na svém území, odňal jejímu uplatnění část půdy, ale právní podstaty její a její platnosti mimo státní území se vůbec nedotknul. Spor o to, je-li právo církví katolickou vytvořené právem objektivním v obecném smyslu, nebo jen právem statutárním (viz Hinsch. 263. p. 1.), je sporem o slova. Hlavní věcí je, je-li tu samostatný a na státu nezávislý svaz, jehož orgány uplatňují na základě samostatně stanovených norem jednotnou vůli svazovou — čili nic. Že takový katolický svaz tu je, sotva kdo bude moci popřítí.

4. Pojem církevní autonomie. Církev vykonávají dle Hinschia vlastní moc, která není odvozena z moci státní a na základě samostatného práva, které není právem státu. Bez svolení státního však moci vládní vykonávati nemohou. V tom je logický rozpor. Buď má státní uznání význam konstitutivní, a pak je církevní moc (právní) odvozena z moci státní, anebo jen význam deklaratorní, a pak může vládní moc církevní existovati i bez uznání státního. Představa, že papež se stává teprve uznáním státu (Hinsch. 255: „dadurch“, sc. durch die Anerkennung der Verfassung) „die erste und leitende Obrigkeit“ v církvi, je jistě originelní, ale právnicky zhola nemožnou. Ostatně skutečnost svědčí o jiném. Je papež dnes katolíkům ve Francii, která jeho moci vůbec neuznává, méně „první a vedoucí vrchností“ než katolíkům v Německu nebo v Rakousku? Nelze vyhověti zároveň stanovisku státnímu i stanovisku mimostátně organisované církve. — Jelikož cír-

<sup>5)</sup> Poukazuje-li se tu k okolnosti, že církevní ústava katolická je starší než moderní stát, dlužno upozorniti na zásadní rozdíl v porovnání s obcí. Této dal moderní stát novou ústavu, kterou stvořena nová právní osobnost, kdežto zmíněná ústava církevní přešla beze změny do „moderního“ státu.

kevní právo je dle Hinschia řádem na zcela zvláštních podmínkách spočívajícím, nemá stát svou mocí řádu toho uskutečňovati. Tím, že povolil církvi autonomii, vzdal se svého vlivu i své kontroly ohledně církevního právního řádu a musí odepřít i právní ochranu nárokům z něho vyplývajícím.<sup>6)</sup> Tím se Hinschius přibližuje systému koordinace moci církevní a státní. Plné koordinace však neuznává, neboť jednak moc církevní závisí dle něho na uznání státním, jednak je církev podřízena státní suverenitě v uvedeném dříve smyslu.

Stanovisko Hinschiovo je kompromisem mezi (katolickým) systémem úplné samostatnosti církevního svazu i církevního práva a mezi systémem úplného podřízení církve státu, jenž ovládá zřízení náboženských společností nových. Konstrukce Hinschiova není založena na typických elementech všem církvím společných a všechny církve charakterisujících. Je vůbec nemožno vystihnouti jednou formulí povahu právních organismů, které vykazují více rozdílů, a to zásadních, než bodů shodných.

Důkladně analýsi podrobil církevní organismus Kahla ve svém, již citovaném spisu: *Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik*, I. Hälfte, 1894. I církev sama o sobě je dle Kahla schopna vytvořiti právní řád v pravém smyslu. Při právních pravidlech nezáleží, jako při pravidlech mravních a náboženských, na kongruenci mezi jednáním a smýšlením. „Auch Kirchenordnung ist Ordnung von Menschen und unter Menschen“ (52). Není ničím odůvodněno uznávati jen nucený řád státní za právo a řádu jiných lidských svazů upírati povahu práva. „In Wahrheit existiert hier nur ein tatsächlicher, auf der Verschiedenheit der Machtmittel

<sup>6)</sup> Ani v otázce kontroly nevede si Hinschius důsledně. Na str. 255. praví, že stát uznává moc církvi jako vrchnostenskou „vorbehaltlich seiner Kontrolle in bestimmt festgesetzten Beziehungen über das ihnen zur Selbstverwaltung überlassene Gebiet“ — a na str. 258. proti tomu: „Unter den eben erwähnten Voraussetzungen (sc. když povolil církvi autonomii) hat sich der Staat seines Einflusses und seiner Kontrolle auf das kirchliche Recht und auf die Handhabung der kirchlichen Verwaltung entäussert.“ Na tuto nedůslednost upozornil již Rosin, *Das Recht der öff. Genossenschaft* 8.

und Machtbedürfnisse beruhender Unterschied“ (53). „Nicht für den Begriff des Rechts, sondern vielmehr nur für die Gradbemessung seiner Realisierbarkeit innerhalb des Staatsgebiets kommt die Tatsache seiner Anerkennung oder Nichtanerkennung durch den Staat in Betracht“ (54). „Würde eine Kirchenordnung dadurch, dass sie einem Staatsgesetz widerspricht schon an und für sich und begrifflich nicht als Rechtsordnung zu bestehen vermögen, so würde es des ausdrücklichen Ausschlusses ihrer Gültigkeit nicht erst bedürfen“ (54). „Zieht aber der Staat, sei es aus anderer Erkenntnis, sei es als besiegt Teil sein Verbot zurück, so lebt die Kirchenordnung im Staate zwar zeitlich und bürgerlich, aber gewiss nicht erst kausal als Rechtsordnung wieder auf“ (54). „In der rechtlichen Kirche wird der Zusammenhang lediglich hergestellt durch die Tatsache des gesellschaftlichen Zusammenschlusses der Kirchenglieder“ (70). I církev má moc donutiti své členy k zachování právních příkazů. Fysické donucení je dle nynějšího uspořádání zásadně vyhrazeným právem státu;<sup>7)</sup> církví přísluší jen v oboru disciplinárního řádu úřednického (86). Většinou zbývá církví jen prostředek donucení psychického, které bývá často účinnější (87). „Durch den Papst und das allgemeine Konzil kann daher für alle katholischen Landeskirchen<sup>8)</sup> nicht nur gemeinsames, sondern auch einheitlich verbindliches, d. h. gemeinsames Recht erzeugt werden“ (94). Uznání tohoto práva se strany státu má jen význam

<sup>7)</sup> Kahl míní, že zevní donucení přiči se podstatě církve. Vycházejí z určité představy o „podstatě“ církve — která je přece u různých církví různá — znamená, dle mého mínění, dívati se na věc se stanoviska určité konfesse, tedy neobjektivně. Právní vědě stačí úplně jednak historická skutečnost, že zevní donucení církev (katolická) vykonávala a z části vykonává, jednak možnost církevní organisace, která sama takového donucení se zřiká anebo jemu zásadně odporuje.

<sup>8)</sup> O „katolických zemských církvích“ možno dle Kahla (59) mluvíti jen v tom smyslu, že jisté ústavně vymezené části této církve (dioecese, více dioecessi, církevní provincie) uzavřeny jsou v určitých státních hranicích a v tomto útvaru podrobeny zemskému řádu, stanovenému zákonem státním nebo dohodou mezi mocí státní a církevní.

„für die Möglichkeit seiner Realisierung auf bürgerlichem Gebiet“; odepře-li stát uznání, neodnímá mu tím vlastnosti pravého obecného práva církve katolické (95).

S těmito větami, které odpovídají vesměs skutečnosti, dlužno bez výhrady souhlasiti. Ne tak ohledně dalších vývodů Kahlových.

V německých státech, pokračuje Kahl, panuje té doby v poměru mezi státem a církví sytem státní výsosti. System tento vyšel z poznání o „Verschiedenartigkeit des Wesens beider Gemeinschaften“, totiž státu a církve (278). Pro tuto různost mají býti stát a církev právně odděleny. Oddělení neděje se cestou smlouvy, nýbrž zákonem státním; stát je provádí na základě své církevní výsosti, jež tvoří integrující a nezczitelnou část obecné výsosti státní. Tato nezasahuje celé bytosti církevní, nýbrž jen „die dem Staate zugekehrte Seite“ (279), nikoli sacra interna, nýbrž jen sacra externa. Nezbytné znaky systemu státní výsosti jsou: 1. samostatnost církví quoad sacra interna, 2. jich právní podřízenost ve světských a smíšených záležitostech (zvl. ohl. sacra externa), 3. uznání ethické rovnosti státu i církve, 4. svoboda vyznání ve státě (280). Sacra interna obsahují i funkce vládní, zejména akty zákonodárné, správu úřadů a péči o zachování církevního řádu (281). Kdežto ohledně církve evangelické je totožností držitele nejvyšší moci státní i církevní nebo zvláštním opatřením státního zákonodárství vážný konflikt mezi tímto a zákonodárstvím církevním vyloučen, jsou kollise mezi zákonodárstvím církve katolické (jejíž nejvyšší zákonodárné orgány dosahu státní moci se vymykají) a zákonodárstvím státním možny; stát je tu nucen buď praeventivně (placet), buď repressivně brániti účinkům příslušných církevních aktů na občanský život (282). Úřední organismus v církvi katolické od papeže až k nejnižšímu církevnímu zřizenci došel „gewissermassen“ mezinárodního uznání; naproti tomu povstala církevní ústava evangelická „unter wesentlicher Mitwirkung des Staates“ (283). S uznáním ethické rovnosti bere na sebe stát povinnost, církve pozitivně chrániti a podporovati, jim rozvinutí duchovních sil umožňovati a svou auto-

ritou za jich vážnost se zasazovati (288).<sup>9)</sup> Koordinaci nutno odmítnouti z důvodů zásadních. „Die Kirche ist stiftungsgemäss“ (!) nicht eine dem Staat aequal gesetzte Rechts- und Machtanstalt“. Právní ovládání je jí jen prostředkem, aby mohla sledovati cíle transcendentní. „Der Staat hat in rein weltlichen Angelegenheiten keinerlei Konkurrenz anzuerkennen“ (304). Rozlukou má se církev státi soukromým spolkem — „sie soll zu etwas gemacht werden, was sie nach ihrem ganzen Wesen, nach Entstehung und gegenwärtigem Bestand, nach Zweck und Bedeutung tatsächlich nicht ist und nicht sein kann (!) . . . Die Kirche trägt in sich selbst einen schlechthin öffentlichen Charakter“. Církev katolická by díky své mezinárodní organizaci a své centralisované moci rozlukou jen získala (305). V současném zákonodárství německých států není žádný system ohledně poměru k církvi výlučně proveden; součástky všech systemů pronikají se navzájem (307). Privilegované církve mají povahu veřejných korporací ve státě. „Die Eigenschaft einer öffentlichen Korporation leitet die Kirche vom Staate ab“ (334). Při otázce v čem spočívá charakteristikon této jejich povahy, nedbají dosavadní theorie dvou zásad, methodicky důležitých: že nutno odmítnouti eklektické vedení důkazů dle jednotlivých kritérii, a že není přípustno přenášeti schematicky pojem korporací světských na církve (333). Označení církvi jako veřejných korporací je zbytkem ideje křesťanského státu ve státu moderním, ono není jen „historickou reminiscencí“, nýbrž výrazem částečně platného systemu (336). Církvi a světských korporací nelze uvést pod společný pojem. Proto se doporučuje opustiti název „veřejné“ korporace a nazývati církve „kvalifikovanými“ korporacemi. Název „ústav“ nehodí se vůbec na církev evangelickou a při katolické označuje jen její „vnitřní podstatu“ a nikoli její právní postavení ve státě. Při názvu „korporace“ dlužno myslet výlučně na soukromoprávní osobnost církvi. Ta je všem společna.

<sup>9)</sup> Na jiném místě (str. 382) zdůrazňuje naopak Kahl, že vlastně nejde o povinnost, nýbrž o právo státu k ochraně církvi.

Ony korporace církevní, které mají význam i v ohledu veřejnoprávním, jsou „kvalifikovanými“ korporacemi. Právní podstata těchto spočívá v tom, že jsou státem privilegovány, ale zároveň podrobeny jeho dozoru. Provedení těchto zásad v pozitivním právním řádu může vypadnouti ovšem velmi různě (332—341). Státní dozor nad církvi je nutným korrelátem jich privilegovaného postavení. Na základě svého ius reformandi rozhoduje stát, má-li ta která církev uznána býti jen pro obor práva soukromého, nebo také práva veřejného. „Mit der Entscheidung hierüber ist der religionsgesellschaftliche Tatbestand innerhalb des Staatsgebietes geschaffen und der allgemeine Rahmen für die rechtliche Stellung der zugelassenen religiösen Vereinigung festgelegt“ (349). „Die Verfassung der als qualifizierte Korporationen aufgenommenen Kirchengesellschaften bildet einen Bestandteil des öffentlichen Rechts im Staat“ (383).

1. Že by Kahl přísně a důsledně rozlišoval právní instituce církevní od náboženské nauky, zásad mravních a idejí politických, nelze říci. Tak operuje především Kahl na odůvodnění veřejnoprávní povahy církvi s pojmem „podstata“ církve. Podstata církve jako právního svazu podává se jenom z právních norem, na nichž ten který svaz spočívá. Různá právní úprava vede k různé právní podstatě. Podstata církve ve smyslu theologickém je pojmem jiným, jenž stojí mimo svět představ právních. Tvrditi, že církve dle své podstaty nesou již v sobě veřejnoprávní povahu, když pozitivní právní řády vykazují pro některé církve formy soukromoprávní, má význam pouhé fráze, která ničeho nevysvětluje a ničeho nedokazuje. Jiným dokladem je Kahlův poukaz k okolnosti, že církev dle svého „určení“ (stiftungsgemäss) není státu koordinovanou právní mocí. To má býti důvodem právním, nehledě ani k tomu, že určení různých církvi může býti různé! Právní moc je prý církvi jenom prostředkem ku sledování cílů transcendentních. Pro zevní poměr mezi církevním svazem a státem není v tom žádného osvětlení. Tu je rozhodno, zda církev chce vykonávati nad poddanými právní moc a v kterých směrech. Právní podstata této moci

bude stejná, ať jí církev užívá opravdu jen za účelem spásy duší nebo za účely politickými. Konečně budiž poukázáno k pojmu „ethické rovnosti“ státu a církve, jež na základě širší formulace *Sohmovy* zvláště na církve aplikuje Kahl. Co tím má být řečeno po stránce právní? Poměr mezi státem a církví je právním poměrem mezi dvěma organizacemi, mezi dvěma právně konstruovanými svazy. Tyto mohou být úplně odděleny co do výkonu vlády nad poddanými, mohou být spojeny a koordinovány (na základě formální smlouvy nebo za souhlasu mlčky na jevo davaného), anebo mohou být navzájem podřízeny — a při všech těchto formacích lze hlásati ethickou jich rovnost. Že by z této rovnosti plynula pro stát povinnost nebo právo k ochraně církve, nelze nahlédnouti. Spíše by se dala ochrana státní odvoditi z jeho nadřízenosti nad církvemi ve spojení s uznáním činnosti církevní za obecně prospěšnou. Sám Kahl vidí v ethické rovnosti církví se státem jen církevně politický princip, jenž neposkytuje „státově upotřebitelného znaku“ (str. 335), není tudíž žádnou právní charakteristikou systému státní výsosti, počítá-li Kahl (280) mezi „unentbehrliche Merkmale und Forderungen“ tohoto systému „das Anerkenntnis der ethischen Gleichordnung der Kirche mit dem Staat“. Mám dojem, že tato formulka — právnícky úplně bezvýznamná — má být útěchou církvím evangelickým a náhradou za samostatnou organizaci, již se těší církev katolická. Církev evangelická, které vyrostly v úplné podřízenosti státu, a které na úsvitě moderní doby od něho obdržely relativně samostatnou ústavu, autonomii a samosprávu, zůstávajíce korporacemi státu podřízenými, mají snad být onou formulkou zvednuty aspoň po jedné stránce na roveň církvi katolické a po bok státu.

2. Hlavní a praejudiciální otázky, jak totiž možno vysvětliti vznik katolických církevních korporací v moderních státech beze změny „mezinárodně uznané“ organizace církve obecné, Kahl přímo neřeší. A byl by povinen tak učiniti, když dříve byl stanovil právní znaky korporace jako samostatné právní osobnosti. Za hlavní znaky

považuje schopnost tvořiti a projevovati jednotnou vůli, schopnost uzavíratí právní jednání a schopnost k samostatnému uplatňování práv. Není potřeba dlouhých výkladů k tomu, abychom poznali, že jednota církevní organizace katolické dochází výrazu teprve v papeži, eventuelně obecném koncilu, jako nejvyšších orgánech, které reprezentují církev a tvoří jednotnou vůli její. Katolická organizace církevní na území státním nemá jednotných orgánů, nemůže tvořiti jednotné vůle, neovládá sama sebe, nýbrž je ovládána orgány vyššími zvenčí; nemůže sama zastupovati svých práv, poněvadž právně neexistuje vůbec jako osobnost. Církev katolická jako korporace kryje se s církví obecnou; uvnitř této existují četné korporace podřízené a součást církevního organismu tvořící, které jen po stránce soukromoprávní, vystupují v poměru ke státu jako samostatné (navzájem nezávislé) subjekty. S tímto stavem srovnajme nyní mínění Kahlovo, že církev odvozuje své veřejnoprávní postavení ze státní moci, a že ústava (!) církví uznaných za korporace kvalifikované, tedy i ústava církve katolické, tvoří součást veřejného práva ve státě (!). Mysleme na církev katolickou! Papež — obecné koncily — jako orgány podřízené zároveň veřejnému právu pruskému, bavorskému, rakouskému atd.! Nikoli, do dalších absurdností netřeba konstrukce oné rozplétati. Vždyť Kahl sám tak věci nepojímá, máje tu na mysli úplně jiný pojem „církve katolické“, než při výkladech věnovaných církvi této bez ohledu na její poměr ke státům. Zde myslí církvi katolickou jen část její organizace na určitém státním území — jak nepřímou vysvětluje z častěji užívaných obrátů „zemská církev“, nebo „církve uvnitř státu stojící“ — aniž by však na tuto záměnu pojmů upozornil. Kahl se ani nepokouší o konstrukci katolicko-církevních „korporací“ v jednotlivých státech. Pouhá „podřízenost zákonům státním“ jistě části širšího církevního organismu nestačí přece ke vzniku korporace nebo vůbec jakékoli právní osobnosti! K tomu je především třeba jistého substrátu jako nositele jednotné vůle. O něco určitěji projevuje Kahl svůj názor o veřejnoprávní povaze „církve katolické“ v krátkém nástinu

církevního práva, jež obsahuje sbírka monografií „Die Kultur der Gegenwart“ (Systematische Rechtswissenschaft, Berlin und Leipzig 1906, Kirchenrecht). Kahl tu mluví o „Eingliederung der Kirchen in den Staat“. Tím prý povstává dvojí okruh norem: onen, jenž spočívá na autonomní právotvorné činnosti církví, a druhý, jenž plyne ze zákonodárství státního (240). „Die rechtliche Stellung von öffentlichen Korporationen haben . . . die römisch-katholischen Landeskirchen“ (274). Ale o konstrukci těchto „katolických církví zemských“ není ani tu bližších vysvětlivek. Pochopitelně, neboť katolické zemské církve jsou pouhou fikcí.

Kdo uznává jednotný organismus obecné církve katolické a zároveň konstruuje zemské katolické církve jako veřejné korporace, zastává dvě věci, které se logicky vylučují. Důsledky z obou představ dovozované jsou jen řetězem logických rozporů, které na první pohled zastřeny jsou tím, že se o církvi mluví jednou v tom, podruhé v onom smyslu. Tak i Kahl. Tvrdí-li o církvi katolické (ať přímo, ať nepřímě, jednáje o církvi vůbec), že je ve srovnání se státem úplně různorodým organismem, že má vlastní (= státem nepropůjčenou) ústavu, že její organizace došla do jisté míry mezinárodního uznání, že církev ona může tvořiti obecné právo, že spravuje samostatně sacra interna — míní církev obecnou. Mluví-li o církvi katolické jako organizaci „uvnitř státu“, praví-li, že církev tato povahu veřejné korporace odvozuje od státu a že je státní moci podřízena — míní naopak jen teritoriální zřízení katolické na území státním, které, jak bylo již vyloženo, nemá žádné právní osobnosti. A v obou případech se mluví o „církvi katolické“. Že je to vědecky nepřijatelné a metodicky úplně pochybeno, o tom sotva bude vážného sporu. Jen pomocí šroubované sofistiky je možno ponechat na živu jednotný organismus mezinárodní církve a zároveň jej rozložit v řadu teritoriálních organismů. Čeho nezmohly staleté zápasy mezi státy a římskou kurií, podařilo se hravě právnícké sofistice: církevní organizaci katolickou territorialisovati — jen, že papež vládne ve skutečnosti dále, mění svými zákony církevní zřízení „uvnitř

státu“ (ovšem v mezích zákonů státních), vykonává disciplinární moc nad biskupy a stále více utužuje jich podřízenost kurii — to vše ve formách přísně právních nehledě k jeho vládě ve smyslu „čistě duchovním“, na niž by mnozí spisovatelé tak rádi zredukovali poměr mezi biskupy a Římem i přes opačné stanovisko pozitivních řádů právních.

3. Otázka podřízenosti církví státu. Suverenita moderního státu na poli právním by vyžadovala, aby církve, i když tvoří svézákonné a samosprávné korporace ve státě, byly zásadně státem ovládatelné; pak by logicky bylo přípustno mluvit o jich podřízenosti státu. Tak se má věc ve skutečnosti ohledně církví evangelických, pravoslavných, náboženských obcí židovských i náboženských společností teprve v době ústavní vzniklých. Stát dává církvi ústavu, na které závisí její právní osobnost; zrušením této ústavy ruší stát zároveň církevní korporaci (ve smyslu právním) a odnímá dosavadnímu církevnímu řádu povahu řádu právního. Rozsah dozoru svého nad církvemi určuje stát zcela svobodně jednostranným aktem. Že zde celá právní osobnost církví je podřízena státní moci, o tom nemůže býti pochybnosti. Zcela jinak stojí však věc u církve katolické. A tu je nejslabší stránka systému „státní výsosti“ nad církvemi. Církev katolická jako korporace, tedy církev obecná, nemůže býti již z toho důvodu „podřízena“ moci státní, že stojí větší svou částí mimo státní hranice, a tím mimo dosah státní moci. Mezinárodní svaz — ať je jakékoli povahy — nemůže býti ovládnut jedním státem. To vycitují i hlasatelé státní výsosti a proto spokojují se při církvi katolické poznáním, že moderní stát může kdykoli rozsah církevní moci na svém území omeziti anebo dokonce vyloučiti, a že zákony státní bezvýjimečně předcházejí zákonům církevním. Avšak tím docházíme jen ku přednosti právního řádu státního před církevním, k prioritě nebo superioritě zákonů státních nad církevními na území státním — a v souhlasu s tím toliko k podřízenosti jednotlivých funkcionářů církevních a jednotlivých vnitrostátních institucí církevních moci státní, nikoli však k podřízenosti „církve“ jako korporace. S pouhou předností zákonů státních dá



se dobře srovnati existence obecných, ze státní moci neodvozených a na státu úplně nezávislých zákonů církevních, jakými jsou zákony papežské. Ba možno tvrditi, že zásada priority zákonů státních nepřímou uznává existenci zákonů státní moci úplně se vymykajících. Máme tu co činiti opět se subjekcí dvou různých pojmů — podřízenosti státu ve smyslu úplně ovládatelnosti státem a podřízenosti ve smyslu pouhé ústupnosti zákonům státním — pod společný název. Z toho podává se vysvětlení pro všechny rozpory, obsažené ve vývodech o důsledcích zmíněné zásady podřízenosti církví státu a jí odpovídající zásady dozoru státního nad „církvemi“.

4. Je zajisté významno, že Kahl při vyšetřování právní povahy veřejných korporací církevních je nucen utéci se k soukromoprávní jich osobnosti, aby vůbec mohl dojíti ke společnému jich základu a ke společnému charakteristickému momentu. Avšak ani po té stránce nejeví se jeho konstrukce bezvadnou, neboť právě u církve katolické, co do poměru ke státům jistě nejdůležitější, nesplyvá veřejnoprávní osobnost v jedno s osobností soukromoprávní. Církev katolická jako veřejnoprávní korporace (na církevním právním řádu založená a dle tohoto řádu posuzovaná) není pravidelně se strany států uznaným subjektem práv soukromých; osobnost soukromoprávní přísluší naopak pouze její dílčím korporacím a ústavům. Souvisí to jednak s vývojem církevní praxe samé, jednak s dokonalým ovládnutím soukromoprávního řádu státem moderním.

V celku znamená Kahl proti Hinschioví krok zpět v posuzování poměru mezi státem a církví. Přísný státní dozor nad právním životem podřízené části církve — zbytek systému policejního — má zastřít slabiny státní moci naproti Římu a budití zdání výlučné vlády státní vůle na poli práva. Systematickým zasahováním do hospodářství církevního, recipováním neškodných předpisů církevních a četnými akcesorními normami státními možno kompetenci cizích církevních orgánů a platnost obecného práva církevního stlačit na míru nejmenší a uměle udržovati představu o suverenitě státní moci, ale prostředky těmi nikterak nelze změnití církevní ústavy.

Budiž také blíže přihlédnuto k zajímavému článku Singerovu „Zur Frage des staatlichen Oberaufsichtsrechts“ v Deutsche Zeitschrift für Kirchenrecht, Bd V.<sup>10)</sup> Účelem této práce je vyšetřiti vznik theorie koordinační a prokázati nemožnost koordinace moci státní a církevní vůbec a v moderním státě zvláště. Dřívější spisovatelé, praví autor, prokázali nemožnost tohoto principu s hlediska politického, zde běží o průkaz jeho nemožnosti jako principu právního. Koordinaci moci církevní vylučuje již všeobecná výsost státní, uplatňovaná proti všem korporacím a společnostem ve státě. Právo dozoru nad církvemi, které oné výsosti odpovídá, předpokládá podřízenost církví státu (66 sl. a 158). Také svoboda náboženská — jedna ze základních podmínek moderního státu — je možna jen tehdy, když stát jako neutrální osobnost osvojí si vyšší moc nad konfesemi (69). Dlužno souhlasiti se Stahlem, jenž (podobně i jiní spisovatelé) poukázal k tomu, že jsou jen dvě možnosti při „právním“ poměru mezi státem a církví: buď nadřízenost církve nebo nadřízenost státu. Třetí možnosti není (71). „Nach unserer Ansicht ist die Koordination der beiden Gewalten eine unmögliche Voraussetzung, wenn das Verhältnis von Staat und Kirche ein rechtlich geordnetes sein soll“ (72). Koordinaci možno mysliti si jen jako faktický poměr, jež ovšem lze upravovati cestou smluv, ale smlouvy takové nezakládají žádných práv a bývají respektovány jen, pokud odpovídají mocenským poměrům obou stran (73). To je „realistické nazírání,“ které předpokládá volně jednající autority bez ohledu na zákon mravní (72 a 154). Faktický poměr mezi státem a církví musí vésti ke konfliktům, jichž vyřizování je jádrem celé otázky. Již Gengler ve svých „Aphorismen“<sup>11)</sup> hájil správný názor: při kollisi ohledně otázky, co je záležitostí světskou a co církevní, buď rozhoduje stát, a pak je církev jemu podřízena, anebo rozhoduje církev, a pak je stát jí podřízen. „Sobald man die Befugnis einer

<sup>10)</sup> Citováno bude tu dle zvl. otisku.

<sup>11)</sup> „Einige Aphorismen über das Verhältnis der Kirche zum Staate . . .“, Tüb. Theol. Quartalschrift 1832.



der beiden Gewalten anerkennt, die Grenzen ihres Herrschaftsgebietes formell souverän zu bestimmen und die andere Gewalt von Rechtswegen verpflichtet sein soll, sich dieser Entscheidung zu unterwerfen, ist auch die Koordination der Gewalten im Prinzipie negiert“ (141). Nauka o církvích jako suverenních, státu nepodřízených společnostech, stojí v rozporu s pojmem moderního státu (145). „Allerdings ist die katholische Kirche in ihrer Gesamtheit nicht der Gewalt eines Staates unterworfen; die katholische Kirche ist selbst eine civitas, ein zwar innerhalb der Staaten bestehendes, jedoch einheitlich organisiertes staatsartiges Gemeinwesen, und ihr Oberhaupt, der Papst, besitzt, obwohl er nur ein geistlicher Monarch, der Träger einer geistlichen (spirituellen) Gewalt ist, doch als eine unabhängige, keiner Staatsgewalt unterworfenen Macht den Staaten gegenüber eine der weltlichen Souveränität analoge Stellung“ (146). Tato „spirituelní suverenita“ je základem jeho mezinárodního postavení. Suverenita papeže „nebo, chceme-li, katolické církve“ je však co do právního významu omezena na mezinárodní styk mezi státy a repraesentantem církevní suverenity; „die internationale, den Staaten koordinierte Stellung des Kirchenoberhauptes (oder: der Kirche) übt keinen formellen rechtlichen Einfluss auf jenes staatsrechtliche Verhältnis der Unterordnung, welches für die dem Staatsgebiete angehörenden und deshalb der Staatsgewalt unterworfenen Glieder, Organe und Anstalten der katholischen Kirche gegenüber der im Staatsgebiete allein souveränen Staatsgewalt besteht“ (148). Morálně a politicky bude stát nucen „nároky“ církve katolické respektovati, ale proto nelze přehlédnouti, dass diese „katholische Kirche“ des Staatsgebietes formell ebenso der souveränen Kirchenhoheit des Staates unterworfen ist, wie überhaupt die Kirchen und Religionsgesellschaften des Landes . . . ; so weit der Organismus der katholischen Kirche dem Bereiche der Souveränität eines bestimmten Staatswesens angehört, kann auch diese „Kirche im Staatsgebiete“ sich der Unterordnung unter die formelle rechtliche Superiorität der Staatsgewalt nicht entziehen“ (149). Úprava poměru mezi

státem a církví je dománou státního práva (152). I když se stát vzdá zvláštního dozoru nad církví, nepřestává tato býti podřízenou státní suverenitě; neboť stát svou suverenitu „právě tím“ dává na jevo, že svými zákony vymezuje hranice samostatnosti církevní (165). Ponechá-li stát církvi postavení veřejné korporace, zůstává tato, třeba ji stát osvobodil od zvláštního dozoru státního, pouze autonomní a suverenní státní moci podřízenou korporací“ (166).

Jak vidno, mluví také Singer o „katolických církvích na území státním“, ale právní konstrukce jejich rovněž nepodává. Co velmi zarazí, je Singerův názor, že obecná církev katolická je pouze „říší duchovní“, a že církvi této přísluší jen „duchovní suverenita“. Spadá skutečně jmenování biskupů a některých jiných prelátů papežem, jeho disciplinární moc nad biskupy a vyřizování celé řady právních záležitostí římskou kurií — v obor činnosti duchovní? Zde třeba dle mého názoru přece jen dáti přednost „realistickému nazírání“ před teoriemi, které nevidí, čeho viděti nechtějí. Pojem spirituelních úkonů dle kanonického práva, které k nim řadilo v první řadě akty právní, je docela jiný než v dnešní obecné mluvě, která úkony spirituelní (duchovní) staví naopak v protivu k funkcím právním. Ani v době policejního režimu, kdy v literatuře kanonistické vystupují jen „zdánliví přívrženci“ koordinační teorie (žádají koordinaci církve jen po stránce „spirituelní“, ponechávajíce úpravu všech právních záležitostí buď volné dispozici, nebo aspoň spolupůsobení státu — srv. Singer, str. 90. sl.), nelze mluvit o „pouze duchovní organizaci“ církve katolické, natož v době ústavní, kdy (i dle Singera) samostatnost církve byla značně rozšířena.<sup>12)</sup> Je-li církev katolická samostatným právtvorným svazem, pak nelze věru pochopiti, jak může úprava poměru mezi ní a státem býti „domaenou státního práva“. Nikoli politická idea (snad zákonodárcem sledovaná), nikoli stanovisko v literatuře panující, nikoli charakteristika přímo do zákona státního pojatá, nýbrž výlučně poměr skutečně vykonávané

<sup>12)</sup> Srovn. výše § 7. pozn. 25.

právní moci centrálních orgánů církve katolické ke skutečně vykonávané moci státní určuje celkový poměr mezi státem a zmíněnou církví. Jelikož moc oněch centrálních orgánů církevních není odvozena z moci státní a této nemůže býti podřízena, je koordinace obou mocí ve smyslu právním již všude tam, kde zmíněná moc církevní upravuje sebe menší okruh záležitostí právních uvnitř státních hranic. Stojíme-li na tomto — myslím, že přísně logickém stanovisku — nemůžeme spatřovati zásadního rozdílu mezi stavem, za něhož stát právní vládu papežovu na svém území pouze trpí, a mezi stavem, v němž spoluvláda papežova zakládá se na vzájemné úmluvě (konkordátu). Dle toho budeme nuceni uznati koordinaci církevní moci katolické nejen v Prusku pro dobu 1849—1872, nýbrž i pro dobu od r. 1886.<sup>13)</sup> (zrušení předpisu omezujícího, resp. vylučujícího právní moc papežskou) a v Rakousku nejen pro dobu konkordátní, nýbrž i pro dobu nynější.<sup>14)</sup> Při tom zůstává politické hledisko úplně

<sup>13)</sup> Zorn miní (Lehrbuch des Kirchenrechts, Stuttgart 1888, str. 201), že ústupky státu pruského, obsažené v zákoně z 21. května 1886, jdou příliš daleko, a že pravděpodobně bude stát později nucen provésti opětně „revindikaci výsostných práv státních“ jako od r. 1872. Je v tom doznání, že otázka poměru státu k církvi katolické je v Prusku po r. 1886 opět tam (v podstatě), kde byla před r. 1872.

<sup>14)</sup> Jelikož Singer hájí Stahlovo dilemma (buď podřízenost, nebo nadřízenost církve), byl nucen označiti stav poměru církve katolické ke státu rakouskému v době konkordátní jako stav nadřízenosti církve. Je snadno domyslíti se postupu myšlének, které vedly k tomuto úsudku. Již ústup státu — proti době policejního režimu tak nápadný — a netušený rozmach církevní moci, zřetelný ze značného rozšíření kompetence církevních úřadů na úkor úřadů státních, nutkal ku představě jakéhosi „vítězství“ církve nad státem a tím k další představě nadřízenosti církevní moci. Ale právnícký je takový úsudek nepřijatelný, protože buduje na neprávnických momentech. Nelze přece vážně tvrditi, že církev mohla tehdy státu libovolně určití hranice působnosti (že měla kompetenční pravomoc), a že stát v záležitostech světských zachoval si svou kompetenci jen z dopuštění církevní moci! Naopak, poměr mezi moci státní a církevní, jak byl smlouven konkordátem, je typem poměru koordinačního; záležitosti právní byly prostě rozděleny (nehledě k věcem smíšeným) na světské a církevní, a přiděleny vzájemnou dohodou jednak moci světské, jednak moci církevní

stranou.<sup>15)</sup> Že Singer „katolickým zemským církvím“ přece jen nepřiznává existence, o tom svědčí okolnost, že uvádí název tento pouze v uvozovkách! Ohledně rozporů, k nimž dvojí

k samostatnému spravování. (Správně Rothenbücher, Jahrbuch des öff. Rechts, Bd. III., 345.). Na podstatě tohoto poměru nezměnilo pozdější zákonodárství rakouské ničeho. Přiznané církvi kompetence v důležitých oborech právních (na př. právu manželském, patronátním, školském) byly sice zrušeny a „zevní“ poměry církevní upraveny zákony státními, ale právní moc papežova ve smyslu církevní ústavy, zákonodárstvím státním netknuté, zrušena nebyla. Ani citované ustanovení st. zák. zákona z r. 1867 o „podřízení“ církvi zákonům státním nepřivodilo podstatné změny, jelikož ponechána obecná církevní ústava v platnosti. Ve srovnání s touto skutečností neznamená ona „podřízenost“ při církvi katolické nic více než bezvýjimečné ustoupení zákonům státním, což však pro mocnost úplně mimo dosah státní moci stojící není ještě podřízením ve vlastním smyslu. Ona věta st. zák. zákona je skutečnou právní zásadou ohledně církvi jiných, jejichž zřízení dle ní bylo upraveno, ale při církvi katolické znamená spíše zbožné přání zákonodárcovo než normu právní. Aspoň zákony pozdější ohledně zevních poměrů církve katolické nevidí v oné větě kategorického imperativu, anýž navazují na poměr předústavní (konkordátní), jak bylo již dříve vyloženo. A právního stavu nelze přece charakterisovati dle povšechného projevu zákonodárcova, nýbrž dle souhrnu všech zákonných předpisů stav onen určujících.

Správně oceňuje význam rak. zákonů ohledně církve katolické od r. 1867 Rittner, jenž (Církevní právo katolické, český překlad, díl II., Praha 1889, str. 263.) přihlédáje „jedině k obsahu zákona“ prohlašuje, že zákony ony, „ačkoliv církev o dávné výsady poněkud připravily, přece její svobodu a autonomii nezničily“.

Pokud jde o požadavek právní úpravy poměru mezi svazem státním a svazem církve katolické, budiž poukázáno na výstižné poznámky Bierlingovy (Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie, III. Bd., Rechtsnormen und Konventionalregeln, zejm. str. 161. sl.) o existenci superordinovaného práva i nad t. zv. „volnými společnostmi“ v případě jejich úmluv, jejichž závaznost obě strany zásadně uznávají. To platí i o právu mezinárodním. „Wenn man es trotzdem als ein über den einzelnen Staaten stehendes Recht denken will, so ist das wohl eine nicht schlechthin zu verwerfende Betrachtungsweise; aber eine Realität entspricht jenem „über“ nicht.“

<sup>15)</sup> Singer si pochvaluje (l. c. 133 p. 85.) Genglerův výrok, že system prostřední cesty v poměru mezi státem a církvi (míně system koordinace) je systemem prostřední chápavosti. Pokud jde o system

pojmem katolické církve nutně vede, platí totéž, co dříve bylo uvedeno. Budiž tu poukázáno ještě k Singerovu výkladu pojmu a významu *n a d ř í z e n o s t i* (svrchovanosti) státní. Koordinace znamená prý faktický stav, jenž je zárodkem konfliktů. Právě pro případy konfliktů mezi mocí církevní a státní, je prý třeba moci rozhodující; přizná-li se však jedné z obou mocí zúčastněných rozhodující slovo, „a má-li druhá býti právně zavázána podrobiti se onomu rozhodnutí“, pak prý je tím koordinace obou mocí popřena. Ano. Ale ta druhá moc — myslíme na moc církevní — musí býti právně zavázána podrobiti se! Je vůbec možno kterému státu „právně zavázati“ papeže (repraesentanta veškeré církevní moci katolické) k poslušnosti proti jeho vůli? Když stát upraví zevní poměry části církve katolické na vlastním území jednostranným aktem a prohlásí svoji nadřízenost nad „církvemi“, které papež neuzná (a papež ji ještě nikdy neuznal), je tím vskutku založen poměr právní podřízenosti církevní moci katolické státním zákonům? A na jinou církevní moc katolickou, než kterou repraesentuje papež, nemůžeme pomýšleti, chceme-li vůbec počítati s reálnými poměry. Konstrukce podřízenosti „rakouské církevní moci katolické“, která vůbec neexistuje, státním zákonům nemá reálného podkladu. Co nám pomůže theoretický požadavek, aby zjednáán byl mezi mocí církevní a mocí státní poměr právní (Singerem pojato s hlediska soukromoprávního), když je tu historický útvar samostatného a mezinárodního svazu církevního, jenž nemá chuti rozplynouti se v řadu korporací státu podřízených a jenž má dosti síly, aby takové tendenci zvenčí, zejména se strany států podporované účinně čelil? Pokud jednotná moc tohoto svazu uplatňuje se přímo na území státním — ať na základě kon-

politický, nebo system *de lege ferenda* hájený, souhlasím. Má-li však býti vystižen skutečný poměr jistého státu k jisté církvi na základě pozitivního právního řádu, nelze se přece jen řídití onou flo-skulí. Dle mého názoru prokazuje právnímu vývoji špatné služby každá theorie, která líčí pozitivní řád ve světle „modernějším“, než skutečnost dovoluje, neboť zdržuje tím vznik obecného přesvědčení o nutnosti vhodné reformy.

kordátu, nebo výslovného uznání státního zákonodárství, nebo pouhého trpění státní moci — zůstává podřízenost oné moci státní vůli pouhou fikcí, ač-li se pojem *podřízenosti* neomezuje na přednost státních zákonů. Tak skutečně Singer. S tím nelze však souhlasiti. Mluvíme-li o podřízenosti korporací státu, máme na mysli vždy jich ovládatelnost státní mocí. Pouhá přednost zákonů státních před zákony cizorodého a na státu nezávislého svazu, není nadřízeností státu v právním smyslu. Tato je možná u všech náboženských společností mimo církev katolickou, u které je zásadně vyloučena. Hlásáme-li nadřízenost státu nad všemi církvemi ve smyslu pouhé přednosti státních zákonů, vystihujeme poměr státu k církvi katolické, ale nikoli k církvím ostatním; hlásáme-li nadřízenost státní moci nad všemi svazy náboženskými ve smyslu skutečné moci určovací, platí opak. Dle toho nelze v nadřízenosti státní spatřovati společného momentu při otázce poměru současného státu k náboženským svazům, a proto nelze ji také činiti základem jednotné právní dogmatiky.

Myšlénky o postavení církvi jako veřejných korporací ve státě a o jich autonomii, jak jsme je u spisovatelů dosud uvedených poznali, opakují se v různých variacích také ve spisech autorů jiných. A s myšlénkami těmi tradují se ovšem stejné rozpory ve věci zásadní. Zorn, známý publicista a kanonista německý, dovede na jedné stránce<sup>16)</sup> srovnati tyto tři zásady: pokud nesahá státní suverenita, mohou církve cestou vnitrocírkevního právního vývoje tvořiti církevní právo na základě své autonomie — z pojmu autonomie vyplývá, že toto tvoření práva církevního může se díti jen v rámci státního práva — zákonodárství v církvi katolické je zásadně v rukou papeže. Na jiném místě (str. 209) prohlašuje Zorn církve za „společenstva“ suverenitě státní podřízená.

Stutz, jenž uznává existenci samostatného, t. j. na státu nezávislého církevního práva a v církvi katolické spatřuje právotvorný svaz se samostatnou vládní mocí, zakládá system

<sup>16)</sup> Lehrbuch des Kirchenrechts, Stuttgart 1888, str. 422.

státní výsosti naproti církvím na rozhodujícím slovu státu stran hranic samostatnosti církevní.<sup>17)</sup> Z toho by plynula jenom kompetenční pravomoc proti části církve katolické, ale nikoli podřízenost této církve moci státní. V dalším pojednává však Stutz o církvích jako ústavech (veřejných korporacích) ve smyslu běžném a o jich „socialním právu“, které přiznáním veřejnoprávní povahy církvím „se povznáší do oblasti práva veřejného, o sobě jen státu vlastního“. Důsledkem toho je, že vrchnostenská moc církve je i státem uznána, že právo církevní — i bez tohoto uznání existující — nyní pokládá se za rovnocenné s právem státním, a že je mu státem jako právu autonomnímu (autonomische Satzung) ponechána volnost, „třeba ne nutně ve všech částech“.<sup>18)</sup> Opět setkáváme se tu s příliš povšechnou a neurčitou charakteristikou a opět postrádáme konstrukce „autonomní církve katolické uvnitř toho kterého státu“.

Ani Friedberg, nejznamenitější kanonista německý, jenž otázky katolického i evangelického práva církevního dovedl z pravidla posuzovati objektivně a proto výstižně, nepodává uspokojujícího výkladu o tom, jak možno si představit veřejnoprávní korporaci církve katolické ve státě. Podstata právního postavení církví jako „veřejnoprávních privilegovaných korporací“ spočívá dle Friedberga v tom, že stát spatřuje v nich „socialní sdružení“, která mají význam pro veřejnost i stát, a která proto třeba považovati za součásti řádu veřejnoprávního. Stát absolutní nerozeznával zájmů církevních od státních a proto jednak církve nutil k plnění jich úkolů — zároveň úkolů státních —, jednak opatřoval různými výsadami, aby jim konání jich povinností usnadnil, podobně, jak to činil s jinými státními korporacemi. Později uznal stát nutnost rozluky. Některé státy (na př. Itálie, Belgie, dříve Prusko) uznaly církve katolickou za samostatný, vedle státu stojící organismus, čímž pozbyla tato církev povahy veřejnoprávní korporace a stala se korporací církevněprávní. V Ně-

meckých státech (i Rakousko-Uhersku) nebyl však přetřžen dřívější svazek se státem, nýbrž pouze uvolněn. Církvím ponechány privileje „z periody sestátnění církve pocházející“, ale v náhradu za to vyhradil si stát vrchní dozor jako nad jinými korporacemi. Církev katolická v každém z těchto států, církev evangelická tam, kde má své vedoucí orgány (kde stát se omezuje pouze na dozor), tvoří veřejnoprávní korporaci, již stát přiznává právní osobnost, a jejíž právní řád respektuje. (Viz Friedberg, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts, 6. vyd. Leipzig 1909, § 29. zvl. str. 113. sl.)

Friedberg, jenž ve svém spisu o hranicích mezi státem a církví tak názorně vylíčil právní základ církevní organizace katolické, která je starší než moderní stát (strana 768) a která byla vytvořena společností státu podobnou (staatenartige Gemeinschaft, str. 767.), vychází z obecného, ale mylného názoru, jakoby stát policejní vskutku byl vedl k „postátnění“ církví, zejména církve katolické. Tenkrát byla, tak se soudí, „církev“ ústavem státním a stala se po vyloučení přímé státní ingerence, která zaměněna pouhým dozorem, korporací státu podřízenou. Pouhé politické tendenci v době josefinské, která byla nesporně základem celé řady zákonodárných aktů v církevních věcech významu podřízenějšího, příkládá se tu účinek, jakého nemohla sama o sobě míti, totiž zrušení starého řádu právního, na němž spočívala katolická organizace, a založení zcela nové formace: katolických církví státních. Tyto náležejí však do říše smyšlenek a nikoli do říše historických skutečností. Tím, že se stát zmocnil vlády nad částí církevních institutů katolických, jak se byly dříve samostatně vyvinuly, a že vyloučil z této části právní moc centrálních orgánů církevních, nestvořil ještě nového svazu církevního. Moc zmíněných orgánů centrálních nebyla tím ve své podstatě dotčena, jak bylo již shora vyloženo, a uplatnila se opět bez jakékoli reformy církevní ustavy, jakmile překážky státem kladené odpadly. Že centrální vláda církevní mohla trvati i za doby státu policejního, to umožnila již existence papežského státu. Avšak existenci centrální

<sup>17)</sup> Kirchenrecht v Holtzendorff-Kohlerově Encyclopädie der Rechtswissenschaft, II. Bd., Leipzig-Berlin 1904, str. 906.

<sup>18)</sup> I. c. 915.

vlády církevní dosvědčuje samo pruské zemské právo, které sice zásadně právní moci cizích církevních hodnostářů na území státním neuznává (II. Teil, 2. tit. §§ 135., 136.), ale zároveň stanoví kautely, za kterých možno onu moc na území státním připustiti (placet l. c. § 118., nutnost ustanoviti vikáře uvnitř země, l. c. § 138.). Je-li praemissa (úplný rozklad katolické ústavy církevní za doby policejního státu) nesprávná, jsou nesprávné i důsledky z ní vyvozované.

Řadu úsudků jednotlivých kanonistů o naší otázce bylo by možno libovolně prodloužiti, ale věc sama by tím nikterak nezískala. Stačí poznání, že hlavní repraesentanti nauky o právu církevním prohlašují církve evangelické i církev katolickou za veřejné korporace nebo ústavy pod státním dozorem stojící, aniž by se odvážili nějak konstruovati katolických svazů církevních uvnitř států.

Poměrně správnější názory o věci nalézáme u publicistů, ačkoli se tito nikoli ex professo, nýbrž jen příležitostně a stručně o právních útvarech církví a jich poměru ke státu zmiňují. Dlužno tu uvést zejména Rosina a O. Mayera.

Rosin dobře nastiňuje rozdíl mezi korporací (= veřejnou) ve státu policejním a veřejnou korporací dnešní. Kdežto tato tvoří samostatnou právní osobnost, je veřejná korporace ve státu policejním státním ústavem s korporativním zřízením, tedy vlastně částí státu samého. Teprve v moderním státě rozlišuje se typ korporace veřejné, jako samostatné osobnosti právní, od korporace soukromé.<sup>19)</sup> Kdežto poměr této ke státu vyvolává na straně státní jenom funkce negativní, defenzivní a policejní (str. 35.), vstupuje korporace veřejná v užší styk se státem, ana dle ustanovení práva veřejného přejímá naproti státu závazek plniti svůj účel (18.). Co platilo v policejním státě o korporacích vůbec, platilo také o korporacích církevních, jak ukazuje zemské právo pruské (39.). Jestliže však tehdy bylo možno pokládati korporacní povahu církví za jednotný princip pro úpravu poměru mezi církví a státem, nelze tak činiti ve státě mo-

<sup>19)</sup> Das Recht der öff. Genossenschaft 32.—35.

derním, i když pojem korporace bereme již ve smyslu novějším, neboť pojmání takové je jednostranným, nepřihlížejíc k systému rozluky, ani ku světové organizaci církve katolické, která převyšuje rámec každé korporace ve státě. Mluví-li i zákony některých moderních států o církvích jako veřejných korporacích, nutno v tom spatřovati toliko reminiscenci na dřívější stav právní (39.).

V čem Rosinovi dlužno úplně přisvědčiti, je poukaz na jednostrannost nauky o veřejnoprávních korporacích církevních a na katolickou organizaci ze státu vystupující. Jinak nelze však nahlédnouti, proč by typ veřejnoprávní korporace měl býti vyloučen u jiných náboženských společností, které jsou organizovány uvnitř státu ve formách, jiným samosprávným svazům analogických. Právně významných rozdílů v podstatných kusech tu není — ovšem abstrahujeme-li od oné vázanosti naproti státu (ve smyslu Rosinově), která se vysvětluje poněkud přehnanou personifikací státu i korporace.

Názory francouzských právníků o poměru mezi státem a církvemi uvádí v podstatě O. Mayer v Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Strassburg 1866, str. 497. sl. Poměry ve Francii před rozlukovým zákonem z 9. XII. 1905 byly obdobné, pročež označována také katolická církev ve Francii za veřejnou korporaci. Dle názorů francouzských právníků může církev samostatně spravovati jisté svoje záležitosti jenom jako samosprávné těleso státu podřízené za šetření základních podmínek pro samosprávu vůbec platných. Zejména se vyžaduje: uznání církevní organizace státem, jeho dohled nad ní a spolupůsobení při správě církevní. Ovšem vykazuje tato konstrukce mnoho nuceného, což souvisí s vnitřním rozporem mezi postavením církve a její vlastní podstatou (O. Mayer l. c. 501.). Náboženské vyznání je pro stát věcí nekontrolovatelnou; avšak i zevní organizace církevní uvádí se často v souvislost s oním vyznáním, a státu je těžko tuto souvislost přezkoumávati. To platí zejména o církvi katolické, pro Francii nejdůležitější. A právě tato církev dá se nejnepohodněji vtěsnati do státní formy samosprávného tělesa. K její podstatě náleží

svět obepínající organizace a kněžstvo s vlastní mocí ohledně správy církevních záležitostí, která spočívá na vyšším právním titulu. „Dem gegenüber scheut sich das Verwaltungsrecht die Fiktion geradezu auszusprechen, die es thatsächlich machen muss, als hätte es mit dem für sich bestehenden Selbstverwaltungskörper einer katholischen Kirche in Frankreich zu thun, für welchen die Selbstverwaltungsberechtigten die französischen Katholiken wären“ (502.). Tato fikce bývá aspoň naznačována starým gallikánským heslem: *P'église est dans l'état et non l'état dans l'église*. Zastupitelstvo církevní (katolické) nemá však vůbec žádné podobnosti se zastupitelstvy ostatních samosprávných těles a stojí nejdůležitější svou částí mimo státní území. Stát omezuje se na to, že činí právní platnost projevů vůle zastupitelstva církevního na území francouzském závislou na svém povolení. Jakmile však vstoupí církev na půdu práva majetkového, rozkládá se v zájmu státní myšlenky na celou řadu právnických osob, které nejsou církví, které jí však slouží a které samy jiným samosprávným tělesům jsou napodobeny (503.).<sup>20)</sup>

Nebylo napsáno o současném právním zřízení církve katolické charakteristiky výstižnější. Několik vět Mayerových, jichž obsah byl tu uveden, vydá za celé svazky spisů o poměru mezi státem a církví a předčí jasností vše, co u nás bylo o věci napsáno. Mayer prohlédl slabiny panující

<sup>20)</sup> Francouzští právníci vycházeli z gallikánské představy, že moc církevní není vlastní mocí právní (*pouvoir temporel*), nýbrž mocí čistě duchovní (*pouvoir spirituel*). Dle toho pak dovozovali, že veškerá právní moc církví na území francouzském vykonávaná, je odvozena z moci státní (viz Mayer, I. c. 500. p. 8., 512. a 517.). Tak měl být překlenut rozpor mezi samostatným regimentem církevním a výlučným regimentem státním. Avšak představa „pouze duchovní“ moci církve katolické neodpovídala historické skutečnosti. Na nemožnost koordinace práva světského a církevního jako práva duchovního poukazuje správně Jellinek, *Staatslehre* 380. p. 1. Koordinace taková spočívá na nesprávném názoru o právním řádu, jenž, jak Jellinek zdůrazňuje, upravuje zevní poměry zevními prostředky.

nauky a s bystrostí, jemu vlastní, načrtnul několika rysy skutečný stav poměru mezi státem a církví katolickou. Stát vychází z názoru o jakési jednotě (korporaci) katolických obyvatelů státní moci podřízené a na venek nezávislé, ale neodvažuje se existenci takové jednoty, která je v pravdě pouhou fikcí, vysloviti. To neplatí jen o Francii, nýbrž i o státech středoevropských. A v literatuře, jak patrně z ukázek dříve uvedených, spatřujeme podobný úkaz: stále ujišťování, že církev tvoří korporace státu podřízené, ale žádný pokus o konstrukci samosprávných církevních korporací katolických v jednotlivých státech.

Novou myšlenku vnesl do naší otázky Jellinek, jenž ve svém systému subjektivních práv veřejných podává také stručnou charakteristiku církevních svazů uvnitř státu.<sup>21)</sup> Vedle systému rozluky a státní církve je dle Jellinka možný ještě takový způsob úpravy poměru mezi státem a církví, že stát uznává samostatnost církve a různost řádu církevního, ale jeho zachování si pojišťuje tím, že církev jednak opravňuje, jednak zavazuje. Opravňuje, an ji zvedá nad jednoty obecnému právu podřízené a jí uděluje privilegovaný status, jenž se může uplatniti nejen negativně, nýbrž i pozitivně a aktivně (ve smyslu Jellinkovy nauky statusové). Zavazuje pak tím způsobem, že ji podrobuje svému doзору, an jistě akty církevní váže na svůj souhlas nebo své spolupůsobení. Tak stává se církev svazem veřejnoprávním. Nabyla-li veřejnoprávního rázu jenom povznesením její právní sféry, nebo také kvalitou funkcí, které byly jejímu právnímu okruhu přiděleny, nutno posouditi dle konkrétního právního řádu. „Typu tohoto poměru odpovídá však pro dnešní stát v podstatě jen kvalifikace církve jako passivně veřejnoprávního svazu.“ Nabytím práv vládních ve větším rozsahu stává se církev státním orgánem, což vede snadno ke státnímu církevnictví. To se ukazuje i tam, kde se užívá církve jako passivního nositele funkcí státních (na př. v Rakousku při vedení matrik). Ovšem vytvořila si církev, zejména katolická,

<sup>21)</sup> Viz *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 2. vyd. Tübingen 1905, str. 272—275. K tomu *Staatslehre* 379. sl.



také svůj vlastní právní řád. Církevní právo má pro církev samu vždy povahu práva veřejného; zdali a pokud v očích státu, závisí na tom, pokud stát církevní řád pokládá za nutný pro svoje účely a jej z toho důvodu svému vlastnímu řádu večeňuje jako podstatnou součást.

Co rozumí Jellinek passivně veřejnoprávními svazy? Na rozdíl od aktivně veřejnoprávních svazů, které vykonávají v jistém oboru moc vládní a jsou subjekty práv i povinností veřejných, možno dle Jellinka passivně veřejnoprávními nazvat ony svazy, které nemají sice žádného vlastního regimentu a nejsou subjekty práv a povinností, které však s ohledem na příbuznost s úkoly státními těší se zvláštní pozorností a ochraně státu a v důsledku toho zvláštnímu privilegovanému postavení. Proto jsou regulovány veřejným právem. Vykonávají-li vládní moc, činí tak jen na základě státní delegace, při čemž neprovádějí vůle své, nýbrž vůli státní. Jich prostřednictvím povolávají se poddaní k činnosti (osobnímu nebo věcnému plnění) ve prospěch účelů státní správou sledovaných.<sup>22)</sup>

Nelze na místě tomto pouštět se do úvah o správnosti načrtnuté zde nauky Jellinkovy. Pokládám konstrukci pasivně veřejnoprávních svazů za pochybenou i neúčinnou. Ale dejme tomu, že takové svazy skutečně existují a tvoří zvláštní typ associační. Je možno církve k nim počítati? Nikoli, neboť nelze vážně pochybovati o tom, že vykonávají vládní moc nad svými členy a že, jsou-li organisovány uvnitř hranic státních jednotně, tvoří ve své celistvosti samostatný subjekt práv i povinností veřejných. Jellinek nikterak neodstraňuje rozporu mezi universálním právním řádem církve katolické a právním řádem státním, nýbrž naopak rozpor tento

<sup>22)</sup> Staatslehre 625. sl. a System 267. sl. Srov. také Hatschek, I. c. 112. sl. Typ passivně veřejnoprávních svazů vytvořil prý se na půdě anglické (hrabství); u nás uvádí se příkladmo zemský svaz osob podrobených povinnosti k ubytování vojska. Konstitutivní elementy takových svazů jsou dle Hatscheka pouze: společný účel a společná vůle. Stát obě jen reguluje a příkazy své řídí nikoli na svaz jako celek, nýbrž na členy jeho přímo.

ještě prohlubuje. Tím, že prohlašuje „církev katolickou“ za passivně veřejnoprávní svaz ve státě, chce dle toho, co bylo shora o podobných svazech uvedeno, říci: stát obrací se svými příkazy přímo na poddané katolíky, jichž souhrn tvoří veřejnoprávní svaz; svaz tento nemá však právní osobnosti, jeho podstata je pouze reflexem veřejného práva objektivního; on je toliko sprostředkujícím článkem mezi katolickými občany a státem. (Kdo zná jen z hruba katolickou organisaci církevní ve státě, těžko pochopí, jak možno ji považovati vůbec za jednotu ve smyslu právním). Tu abstrahuje tedy úplně Jellinek od samostatného řádu církevního, avšak hned na to mluví o jeho existenci a o jeho vřadění (Einfügung) do právního řádu státního. Katolické universální církevní právo součástíou práva úzkého poměrně obvodu státního — opět představa, kterou jsme již několikrát prohlásili za logicky nemožnou. Dosud měla literatura co činiti s dvěma navzájem si odporujícími sférami, totiž katolického práva církevního a státního, Jellinek operuje s třemi útvary: církve jako svazu, jenž stojí mimo stát, státu — a passivně veřejnoprávního svazu církevního ve státě. Na cestě k novým konstrukcím jsme tím o krok dále, ale na cestě k proniknutí podstaty věci a výstižnému výkladu skutečného života právního, zdá se mi, o krok zpět. Otázky poměru katolické vlády církevní ku vládě státní nelze odbyti, jak činí Jellinek, prohlášením, že jinak se má věc, postavíme-li se na stanovisko církve, a jinak, zaujmeme-li stanovisko státu, které prý dnes ve vědě zaujímatí musíme.<sup>23)</sup> Neboť nejde o to, či stanovisko politické máme prohlásiti za správné, nýbrž o to: zjistiti poměr mezi svazovou organisací církve katolické k organisaci toho kterého státu na základě nesporných historických skutečností.<sup>24)</sup> Jako nejsou pro nás platným právem ony

<sup>23)</sup> Staatslehre 379.

<sup>24)</sup> Jellinek sám opětně dovolává se „historické skutečnosti“ jako poslední instance proti různým konstrukcím, jen na spekulaci spolčivajícím. Ve své nauce o státu praví (2. vyd. str. 417. p. 2.): Darauf allein kommt es aber in dieser Frage an: die historische Wirklichkeit nicht die dialektische Möglichkeit aufzuweisen“ — na str. 479.

předpisy zmíněné církve, které již nemají žádné opory v dnešním praktickém životě, tak nemůžeme prohlásiti za platné ony zásady státem ohledně poměru ke katolické církvi vyslovené, které přímo odporují onomu poměru, jak se jeví ve skutečném životě právním. Politické stanovisko státu nemůže nikdy nahraditi právních norem, které vydány nebyly, a nemůže býti také směrodatným pro ocenění norem, které tu jsou. Zkoumáme-li poměr cizího práva — jakým v podstatě obecné právo církevní jest — k právu domácímu, nelze vycházeti z politického stanoviska ani zákonodárce domácího ani zákonodárce cizího, nýbrž z norem skutečného života ovládaných.

V nejnovější době obíral se problémem veřejnoprávních korporací církevních obšírně *Rothenbücher* ve svém důkladném a zajímavém spisu o rozluce mezi státem a církví, jenž byl tu již častěji citován. Především přehled dosavadních názorů o podstatě veřejnoprávního církevního svazu dospívá sám k tomuto poznání: Církev může býti samostatným právotvorným svazem (jako církev katolická a církve volné), anebo může spočívat výlučně na organizačních aktech státních (jako evangelické církve ve státech německých). Povahu veřejného práva nabývá část práva církvi vytvořeného uznáním se strany státu, na mnoze v podobě modifikované. Právo církve je právem duchovním, má spirituální charakter a nedá se vřaditi vůbec do práva státního (447). Tam, kde stát provedl rozlučku, spočívá církevní řád toliko na náboženském přesvědčení a dobrovolném podrobení se členů (470). Církevně právní poměry vymykají se „dle povahy věci“ státní regulaci a exekuci (450). K tomu, aby církve tvořily veřejnoprávní svazy, je třeba organizačního aktu státu (457 a 462). Kdežto u církví evange-

p. 2.: „... wo Einsicht in die historische Wirklichkeit den freien Flug der juristischen Spekulation zu mässigen hat“ — a na str. 591.: „Streng logische Vollendung wird aber keine Einteilung bieten können, weil es sich um Begreifen des Lebens, nicht toten Stoffes handelt und alles Lebendige aufs Praktische gerichtet, der Logik häufig entbehrt. Nur tote Scholastik wird sie überall fordern und vergebens suchen“.

lických spadá církev a svaz v jedno, může býti jen část církve katolické veřejnoprávním svazem, jež tvoří katolíci státního území. Mimo toto území existuje v ostatních částech církve toliko vlastní její řád (465). Bez organizačního aktu státního není veřejnoprávní korporace, ani církevní, ani jiné (464). Stát užívá tu donucovací moci, ne sice ohledně přístupu členů, ale v tom směru, že svaz reguluje svými zákony nebo nařízeními. Stát neurčuje však toliko okruhu osob církevního svazu, nýbrž recipuje zároveň rozdělení na církevní obvody a organizační církevních úřadů (454. sl.).

Pokrok proti spisovatelům dříve uvedeným je patrný. *Rothenbücher* neodbývá věci lehce nahozenou všeobecnou sentencí, nýbrž pokouší se poctivě o konstrukci katolických církevních svazů ve státech. Že nemohl dospěti k uspokojivému řešení, vysvětluje se snadno tím, co bylo o současném katolickém zřízení církevním shora pověděno. *Rothenbücher*ův církevní svaz veřejnoprávní je určen toliko tím, že stát opisuje kruh jeho příslušníků a že upravuje jeho záležitosti vlastními zákony. Jen mimochodem budiž poznamenáno, že ani supposice státního aktu, jímž se nařizuje nebo umožňuje jistým osobám za určitých předpokladů utvořiti „svaz“ (464), neodpovídá pozitivnímu právu. Ale jádro otázky spočívá v organizaci svazu. Jestliže stát recipuje katolické církevní zřízení, které není na území státním jednotně organizováno, kdo repraesentuje katolický církevní svaz ve státě, kdo vykonává nějakou moc jménem tohoto svazu? Svaz takový prostě neexistuje. Fikce jeho osobnosti, která stála tolik námahy, je pouze svědkem rozpaků, v nichž se ocitla nauka o moderním státě před tváří jednotné církevní ústavy katolické. Není pravdou, že na př. u nás v Rakousku stát nějak organizuje církevní svaz katolický. Zákony rakouské navazují prostě na obecnou organizaci církevní, jejíž jednoty neruší; nemají, pokud jde o otázku kolektivní osobnosti církevní, významu konstitutivního, nýbrž toliko povahu akcesorní. Prostá skutečnost, že stát upravuje vlastními zákony některé záležitosti rakouské části katolické církve, nezakládá zvláštní svazové osobnosti; takového účinku nemají také zá-

kony o cizincích, o záležitostech stavu obchodního, rolnického atd.

Hlavní vada konstrukce Rothenbücherovy spočívá však v něčem jiném, totiž v představě o spirituální povaze svazového práva církevního, které prý spočívá na dobrovolné podřízenosti členů a jich náboženském přesvědčení, a které se zásadně vymyká regulaci státní. Naproti tomu stačí opět konstatovati krátce: buď upravuje svazový řád zevní poměry členů, a pak je řádem právním; anebo nikoli, a pak nelze o právním řádu vůbec mluvit. Představa „spirituálního práva“ je logicky nemožná.<sup>25)</sup> Spirituální právo je *contradictio in adiecto*.<sup>26)</sup>

<sup>25)</sup> V jiném pojednání (*Wandlungen in dem Verhältnis von Staat und Kirche in der neueren Zeit, Jahrbuch des öff. Rechts, Bd. III.*) praví Rothenbücher (str. 348.): „Das charakteristische Merkmal des Katholizismus ist heute die rechtliche Verfassung seiner Anhänger.“ Ale hned na to: „dieses rein geistliche Band...“ Nesprávná je jeho věta (eod. I. 394.): „Denn für das heutige staatliche Recht als solches besteht jener geistlich rechtliche (?) Verband der katholischen Gesamtkirche überhaupt nicht...“ Nesprávný názor o „duchovosti“ církevního práva je velmi rozšířen. Z něho vychází i Sartorius, *Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechts, München 1891, str. 121 p. 18.*

<sup>26)</sup> Rothenbücher správně poukazuje na nedostatečné dosud přihlížení k různostem církevního zřízení katolického a evangelického (str. 445.) a správně zdůrazňuje vznik evangelických církví organizačními akty státními. Obě myšlenky hájil jsem již před tím ve svém pojednání: *Církevní právo soukromé a veřejné. (Sborník věd právních a státních, roč. VIII., str. 167. a 176. p. 38.)*

## § 8.

# CÍRKEVNÍ AUTONOMIE A SAMOSPRÁVA JAKO PRÁVNÍ POJMY.

Seznali jsme různé organizační formy svazů církevních, jak se jeví v pozitivním právu i v literatuře, a zbývá nám, abychom na základě dosavadních výkladů shrnuli výsledky, zjistili momenty typické a konstatovali, zda-li vůbec anebo za jakých podmínek lze církevní autonomii, pokud se týče samosprávu, konstruovati jako pojem právní. Hlavní formy organizační, v nichž se objevují církve jako veřejnoprávní instituty, jsou tyto:

1. Církevní (náboženské) obce. Podstata této formy záleží v tom, že příslušníci jisté konfesse na určitém území tvoří korporaci, již náleží správa vlastních záležitostí (konfessijních) v rámci zákonů a nařízení státních. Jde o jednotný celek, jenž netvoří organickou součást církevní jednotky vyšší, a jenž uvnitř nezná organizačních jednotek nižších. Rozsah území je nestejný; může to být obvod politické obce, okresu, země, státu, nebo obvod nezávisle na politických hranicích uvnitř státu vyměřený. Povšechně možno říci, že rozsah území bude pravidelně v nepřímém poměru s počtem příslušníků konfesse. Uvnitř této organizační formy dlužno opět rozeznávati dva typy:

a) Konfesse tvoří ve státě jen jednu obec (nesloženou, jednotně organisovanou). Tu se kryjí pojmy: obec církevní

a náboženská společnost nebo církev ve smyslu právním. Je to nejjednodušší forma organizační.

b) Příslušníci jisté konfesse tvoří více náboženských obcí, navzájem samostatných a ve vyšší svaz nesloučených. V tomto případě jsou konfesse a náboženská obec úplně jinými pojmy. „Konfesse“ nebo „náboženská společnost“ neznamená tu žádné právní jednotky, korporace, právní osobnosti; je to pouze souhrnný název pro veškerenstvo příslušníků k jisté náboženské nauce, nebo společnosti ve smyslu duchovním, nikoli právním. V tomto posledním smyslu jsou samostatnými společnostmi jednotlivé náboženské obce, jimž přiznána býti může volnost spojovati se ve vyšší právní svazy (obce) za určitých podmínek. Při tomto způsobu neodpovídá jednotě ve vyznání jednotná právní organizace.

Pro oba případy platí zásada, že právní základ pro organizaci církevních obcí poskytuje zákon státní, jež doplňují různé akty státní správy. Obce spravují pod státním dozorem své záležitosti svými orgány, jsou tudíž samosprávnými korporacemi. Jejich správa nevykonává se úplně volně v mezích zákonů a nařízení státních, nýbrž z pravidla dle těchto zákonů a nařízení. Práva vydávati autonomní normy (zákony ve smyslu materiálním) církevní obce pravidelně nemají. Nejsou svazy autonomními, nýbrž pouze samosprávnými. Organizační statuty, státní správou schvalované, na nichž spočívá jejich zřízení, nejsou nikterak produktem ani základem jich autonomie.

2. Autonomní svazy církevní. Charakteristickými znaky takových svazů jsou tyto:

a) Základ zřízení církevního tvoří autonomní zákony církevního svazu. Tento je nadán mocí zákonodárnou v oboru státem jemu přiznaném. Aby zákonodárce církevní nevybočil z mezí státem vytknutých, stanoví se obyčejně sankce zákonů církevních panovníkem, která se uděluje na návrh zodpovědného ministra. Tím má býti zjednan soulad mezi předpisy státními a církevními. Odporuje-li však přece některý

zákon církevní zákonům státním, dlužno jej pokládati za neplatný.

b) Správa církevní obstarává se vlastními orgány církevního svazu v první řadě dle autonomních zákonů církevních. Zde jeví se samospráva církevní důsledkem autonomie, a možno ji nazvati samosprávou autonomní. O kontrolu správy je postaráno uvnitř církevního svazu, jenž pravidelně obsahuje menší obvody správní, a jehož organizace dle toho vykazuje různé kategorie úřadů sobě navzájem nadřízených a podřízených. Setkáváme se tu s úřední hierarchií podobnou oné ve státě samém.

c) Státní nadřízenost je úplná, t. j. jak co do vzniku církevní korporace, tak co do její kompetence i co do jejího zániku uplatnitelná. Právní základ církevní autonomie spočívá ve státním uznání příslušné svazové osobnosti. Kompetence církevního svazu je určena státem, jemuž přísluší povšechný dozor nad církevní korporací a spolupůsobení při důležitých aktech církevní správy. Formy tohoto spolupůsobení jsou různé; nejčastěji jedná se o nutnost souhlasu státní správy k jistému aktu církevnímu, potřebu schválení dispozice církevní, nebo přímou činnost orgánů státních ve prospěch církevní organizace (pomoc finanční, brachium saeculare).

Rozumí se, že vliv státu není při všech církevních svazech, sem spadajících, stejný. Církevní autonomie může v různých směrech býti prolomena ve prospěch přímé ingerence orgánů státních, jako tomu je na př. při pravoslavné církvi v Rakousku. Ryzím autonomním svazem je církev jen tehdy, má-li přesně vytčený obor působnosti, spravuje-li své záležitosti na základě vlastních zákonů orgány, které sama jakýmkoli způsobem ustanovuje i úřadu zbavuje, a hradí-li svoje potřeby vlastními příjmy, plynoucími buď z dávek členů (ať nucených, ať dobrovolných), buď z údělů státních. Tvoří-li úděly státní pravidlo, anebo dokonce výlučný zdroj příjmů, je tím volnost autonomního tělesa podvázána, a možnost jeho vývoje, ne-li vyloučena, tedy co nejvíce znesnadněna. V příspěvcích státních na správu církevní zračí se

nejjasněji zájem státu na existenci a působnosti té které náboženské společnosti. Mělo by se rozuměti samo sebou, že předpokladem zmíněných příspěvků je shoda v cílech činnosti státní i církevní. Že takové shody dnes z pravidla není, je všeobecně známo. Zásadně neměl by z obecných prostředků hraditi potřeby náboženských svazů stát, jemuž pojmy svobody svědomí a rovnosti konfessi nejsou pouhou dekorací. Ostatně není tu ani mravního podkladu pro státní financování společností sledujících cíle nadpřirozené. Raison d'être náboženské společnosti spočívá v zájmu členů na její existenci, jenž opět plyne ze společného náboženského přesvědčení. Je-li tu skutečné přesvědčení a skutečný zájem na existenci svazu, pak dlužno předpokládati také ochotu přispěti k úhradě svazových potřeb. Jen v tom případě má svaz životní sílu a jen v tom případě odpovídá jeho rozsah skutečné potřebě. Bylo by zajímavé srovnati po té stránce příslušnost ke konfessi a příslušnost k národu, jak se dnes u nás jeví.

3. Církevní zřízení jako annex zřízení státního. Forma tato vyskytuje se u protestantských církví, které nemají dosud zřízení synodálního, které nejsou organizovány dle principu společenstevního. Nejvyšší moc církevní má v rukou zeměpán, ovšem ve funkci církevní (jako hlava církve evangelické); není tedy pro nejvyšší vládu církevní orgánů výlučně církevních. Samostatnost církevního zákonodárství a církevní správy má tu většinou jen theoretický význam. V nižších instancích existují zvláštní církevní úřady, ale vrchní církevní regiment splývá v jedno s regimentem státním. Úřady státní účastní se valnou měrou správy církevní, a v mnohých případech těžko lze říci, jde-li o akt správy státní nebo církevní. Církev je jako za státu policejního „integrující částí státní ústavy“;<sup>1)</sup> rozdíl je v tom, že tehdy akty správy církevní (ve smyslu právním) tvořily pouze zvláštní druh aktů státních, kdežto nyní se obojí pojmově různí. Církev tyto, ačkoliv byly již v zákonodárství státu policejního na-

zývány veřejnými korporacemi, nejsou vyvinutými autonomními svazy, nemajíce vlastních orgánů právě pro funkce nejdůležitější. Jejich organizace připíná se na organismus státní a tvoří s ním dohromady jeden celek.

4. Církev jako mimostátní (církevněprávní) svaz. Takovým svazem je toliko církev katolická. Její organizace vyvinula se na základech samostatných vedle organizace státní a proti státní moci. Existence ústavy této církve nezávisí na uznání žádného státu. Odepře-li jí některý stát uznání, trvá ve své podstatě nedotčena za hranicemi téhož státu, a může se do jisté míry fakticky (mluveno se stanoviska dotyčného státu) uplatnit i uvnitř jeho hranic. Sídlo nejvyšší vlády církevní je mimo stát a vymyká se proto z dosahu státní moci. Církevní vláda katolická nemůže býti, pokud trvá obecná její ústava, ani pojmově ani fakticky podřízena vládě státní, nýbrž stojí vedle ní. Sféra moci církevní a sféra moci státní mají se k sobě jako kruhy sebe protínající. Stát může ovládnouti jenom onu část katolického zřízení církevního, která odpovídá jeho území. Aby tuto část vybavil co nejvíce z moci centrálních orgánů církevních, reguluje její právní vztahy měrou co nejširší vlastními zákony, podporuje vliv laiků na správu církevních záležitostí, buď v dohodě s vládou církevní (právo patronátní) anebo proti ní (farní obce), a váže četné akty církevní na souhlas správy státní. Míra samostatnosti církevní (ve smyslu volné kompetence)<sup>2)</sup> je pravidelně mnohem menší než u církví shora ad 2. charakterizovaných, zejména církví evangelických. Menší rozsah samostatné sféry při církvi katolické má význam zásadní. Důvod spočívá v koordinaci a konkurenci vlády církevní s vládou státní. Přísnější stanovisko státu proti církvi katolické je diktováno dlouhým historickým vývojem,

<sup>2)</sup> Volnou možno nazvati onu kompetenci církevní, která je prosta součinnosti státní; naproti tomu o vázané kompetenci církevní lze mluvit tam, kde jistá dispozice ponechána je zásadně orgánu církevnímu, ale s podmínkou součinnosti státní (ve formě návrhu, veta, souhlasu, schválení).

<sup>1)</sup> Srovn. Zorn, Das landesherrliche Kirchenregiment (otisk z Zft. für K. R.), München 1874, str. 5. sl.

je prostředkem z nouze a znamením slabosti moci státní v poměru k ústřední vládě církevní.

Mluví-li se v literatuře (nesprávně) o autonomii církve katolické a její autonomním oboru, třeba si uvědomiti, že jde o zásadně jiný vztah ke státu než při autonomních svazech ve vlastním smyslu. U církve katolické znamená autonomie svézákonnost všeho vlivu moci státní prostou, tedy úplně samostatnou a do právní sféry státní nezačleněnou. Autonomie církve katolické není než samostatností (nezávislostí) naproti státu. Jí se neoznačuje poměr subordinační ke státu, který je předpokladem autonomie ve smyslu právním, nýbrž poměr koordinační. Církev katolická v dnešním složení není a nemůže být autonomním svazem kteréhokoli státu.

A nyní vraťme se k větám: církve jsou veřejnoprávní korporace ve státě, církve jsou autonomními tělesy, církve spravují své vnitřní záležitosti samy v rámci zákonů státních.<sup>3)</sup> Jsou v těchto větách obsaženy nějaké pozitivní momenty všem příslušným svazům společné? Pravíme-li o církvích, že jsou korporacemi veřejnoprávními, neříkáme nic více než, že nejsou korporacemi ve smyslu soukromoprávním. Po stránce pozitivní z toho plyne jen tolik, že zřízení církevní je součástí sféry veřejnoprávní. Nejde však o jistý typ organizační, neboť zřízení jednotlivých církví jsou tak různá, že nelze jich vůbec zahrnouti pod společný vyšší pojem právní. Jen jisté příbuzné církve možno jednotně charakterisovati v rámci typů shora udaných. Podobně nelze stanovití jednotného pojmu církevní autonomie nebo samosprávy. Buď jedná se o samosprávu dle zákonů státních, nebo o samosprávu dle autonomních norem církevních uvnitř mocenské

<sup>3)</sup> Viz na př. Rieker, Der Ursprung von Staat und Kirche ve sbírce: Beiträge zum Kirchenrecht, Festschrift Emil Friedberg gewidmet, Leipzig 1908, str. 67. sl. Autor tento zdůrazňuje, že moderní stát je na svém území suverenním, že církve jsou mu v právním ohledu k dispozici a že mají téměř ve všech západoevropských státech právo autonomie a samosprávy. Tato charakteristika nedopadá na všechny církve a je proto ve své všeobecnosti nesprávná.

sféry státní a pod dozorem státním, anebo o samostatný útvar s kompetencí zákonodárnou i správní, stojící mimo organizaci státní. Na skutečnosti, že útvar posléze zmíněný tu jest, nezmění ničeho theorie sebe duchaplnější a také ne poukaz k tomu, že poměr mezi církevním svazem mimo stát existujícím a mezi státem nemůže být nikdy právním poměrem, jelikož chybí vyšší společná moc, dle jejíž norem bylo by lze poměr onen posuzovati. Přání, aby všechny církevní svazy byly podřízeny moci státní v zájmu jednotného a samostatného vývoje práva na státním území, je zajisté plně odůvodněno, ale přání toto nedovedlo ani v podobě theoreticky nutného, nezadatelného a logického požadavku odstraniti samostatného a na státu úplně nezávislého zákonodárství papežova. Dnes jako před staletími stojí stát proti moci, s níž lze bojovati a smíry uzavíratí, ale již nelze prostě státnímu regimentu podřídití.<sup>4)</sup>

Církevní autonomie předpokládá svaz uvnitř hranic státních organizovaný. Takového svazu za dnešního stavu věci katolíci žádného státu utvořiti nemohou, pročez katolická autonomie církevní nemá ani významu de lege ferenda.

<sup>4)</sup> Že je státu nemožno poddané katolíky samostatně organisovati, dosvědčují zkušenosti nabyté ve Švýcarsku. Srov. Rothenthaler, Jahrbuch des öf. Rechts, Bd. III., str. 366. sl.



## ZÁVĚR.

### BUDOUCNOST POMĚRU MEZI STÁTEM A CÍRKVÍ KATOLICKOU.

Nyní bylo by na místě začítí opět da capo, sledovati myšlénkový pochod nauky o moderním státu jako svazu nejvyšším, vše ovládajícím a na svém území výlučně panujícím, dále nauku o vzniku, trvání a zániku korporací samosprávných — a aplikovati tuto nauku na poměr státu ke katolické církvi. Bylo by však nutno mnoho opakovati. Ostatně stav věci podává se z dřívějších výkladů, tuším, jasně. Při nauce o státu nepřihlíží se buď vůbec anebo ne měrou dostatečnou k poměru mezi státem a církvi katolickou. Poměr tento nebere se prostě v úvahu, stejně jako tomu bylo již ve středověké theorii korporací, která budovala nauku o státu jako svazu exklusivním.<sup>1)</sup> Jen když abstrahujeme od zmíněného poměru, můžeme přisvědčiti k panujícím názorům o moderním státě. Meze, v nichž se může uplatniti na půdě státní římské církevní imperium, jsou sice dnes velmi úzké, ale imperium ono tu dosud trvá — kus středověku, jehož se nedotknul dech moderního života. Organizace církve katolické je klímem, jenž hluboko zasahuje do právní sféry státní a jenž brání její konsolidaci. Je to element právnímu životu státnímu tím více cizí, čím více se přesunuje těžiště církevní

<sup>1)</sup> Srov. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht 3. Bd. 635.

vlády do Říma. Církevní zřízení katolické, jehož nelze nikterak začleniti do organisace státní, převzal stát jako jakési reální břemeno, jehož nebylo lze v čas vyvaditi, do doby moderní, ačkoliv tu není pro ně podmínek ani právních ani mravních.

Ve staletém vývoji poměru mezi státy a církvi katolickou je nejdůležitějším momentem okolnost, že všechny snahy k založení národních církvi katolických směřující zůstaly marny.<sup>2)</sup> To platí jak o snahách v lůně samé církve pěstovaných (nejmocnější hnutí v tom směru je známo pod jménem gallikanismu), tak o snahách států, které vyvrcholily za doby osvětleného absolutismu. Zachování jednotné mezinárodní ústavy církevní a jednotné církevní vlády římské (ve smyslu právním) proti vůli států, které neodvratně tíhnou k uzavření a opanování celé vnitřní sféry právní, je základem všech rozporů mezi moderním státem a církvi katolickou a také dostatečným vysvětlením přísnějšího stanoviska, které stát pravidelně zaujímá proti této církvi na rozdíl od církvi ostatních. Jako červená nit táhne se dějinami 19. století otázka vlivu Říma na veřejný život vnitrostátní, a v její řešení sbíhají se všechny obtíže a svízele současné politiky církevní.<sup>3)</sup> Nejde snad jen o zachování duchovního svazku s papežem jako hlavou církve. Kdyby vztah kleru k papeži byl toliko duchovní páskou a nikoli právním poměrem poddanským, bylo by jistě došlo již dávno k partikulárním organisacím, jak se stalo na východě. Srovnání vývoje teritoriálních církvi pravoslavných na úkor jednotné moci oekumenického patriarchy osvětluje neobyčejně jasně úplně odchýlnou situaci církve římské. Všechny rány, které na katolické zřízení církevní dosud dolehly, vysvětlují se nepředpojatému oku přepjatým universalismem a romanismem této církve.

<sup>2)</sup> Zajímavé vylíčení snah takových v Německé říši podává Wernighoff, Nationalkirchliche Bestrebungen im deutschen Mittelalter (Stutz, Kirchenrechtliche Abhandlungen, 61. Heft, Stuttgart 1910.) Autor dává výraz lítosti nad osudem, jenž nedopřál Německu národní církve a tím vedl k rozdělení národa ve dva náboženské tábory.

<sup>3)</sup> Srov. Rothenbücher, Wandlungen in dem Verhältnis von Staat und Kirche in der neueren Zeit v Jahrbuch des öff. Rechts Bd. III. str. 343.

Tendence zákonodárství státního, jímž upravuje se poměr k církvi katolické, je zcela průzračna. Předpisy státní mají tvořiti náspy (jak výslovně praví Friedberg<sup>4)</sup>) proti aktům ústřední vlády církevní, které zájmům státním odporují. Základním principem onoho zákonodárství (u nás i ve státech okolních) je princip nedůvěry proti církvi, zejména proti jejímu nejvyššímu repraesentantu, papeži (jenž přece dle učení církevního vykonává mandát přímo bohem udělený!). Církev nemůže samostatně ustanovovati svých služebníků; zachovala si sice formální jich pověření úřadem, ale výběr kandidátů při úřadech nejdůležitějších, totiž farářů a biskupů, náleží pravidelně patronům a státní správě, pokud se týče panovníkovi; když ne výběr, tedy aspoň právo veta. Volnost církve v tom ohledu je zjevem zcela výjimečným. Toto pronikavé a nepřirozené omezení církve je odůvodněno ve smyslu běžného názoru obavou, aby církev nemohla dosazovati na své úřady osob státu nepohodlných nebo dokonce nebezpečných. Církev dále nemůže, ačkoliv má dosti orgánů způsobilých, spravovati svého majetku bez kurately státní, nemůže volně stanoviti svých správních obvodů a volně rozhodovati o zřízení a změnách svých úřadů — již s ohledem na souvislost s organizační úřadů státních, nehledě ani k majetkovému podkladu, na němž je stát silně interesován, jelikož přispívá ze svých prostředků k úhradě potřeb církevních. Obecná nařízení církevních vrchností nutno předkládati, když ne ke schválení, tedy aspoň na vědomí správě státní — a tak by bylo možno uvést ještě celou řadu opatření, která svědčí o všem jiném spíše, než přátelském poměru mezi státem a touto církví. Ve své podstatě jsou to opatření rázu policejního, která vedou k neustálým konfliktům mezi mocí státní a církevní. Kdybychom po stránce administrativní účelnosti zkoumali úpravu katolického zřízení v Rakousku, došli bychom k žalostným resultátům.<sup>5)</sup> Ovšem ohledy administra-

<sup>4)</sup> Gränzen 797.

<sup>5)</sup> Budiž tu poukázáno jen k otázce církevních financí ve spojení se správou církevního majetku, v níž panuje hotová anarchie. Kdyby tu byl jednotný autonomní svaz církevní s disposičním právem ohledně

tivní ustupují tu úplně do pozadí před politickou stránkou věci, která svým významem přesahuje daleko hranice státní. Z toho důvodu není možno vyhnouti se ani v této, čistě vědecké úvaze, politickým momentům, bez nichž ostatně nelze otázce poměru mezi státem a církví vůbec porozuměti.

Jestliže tedy dosavadní úprava katolického zřízení církevního nejen nevyhovuje, nýbrž přímo odporuje základním zásadám, na nichž buduje se moderní stát, nutno se ptáti, kudy vede cesta k nápravě. Nejde nám tu o řešení problému církevněpolitického, nýbrž právního. A tu třeba otevřeně říci, že moderní stát jako právně uzavřený a organicky učleněný celek není možný, pokud neprovede rozluky od církve katolické, na jeho území dosud spolupanující. Podstata rozluky ve smyslu právním záleží v tom, že stát neuzná žádné samostatné sféry práva církevního (tedy také ne úředního postavení církevních zřízenců) a že všechny zevní poměry, jež právně upravití třeba, upraví vlastními normami dle svých zájmů a s hledisek konfessijně indiferentních.<sup>6)</sup> Z důvodů

onoho majetku, nebylo by těch křiklavých rozdílů v dotaci jednotlivých církevních úřadů. Dnešním poměrům, za nichž na jedné straně mohou se věnovati z bohatých statků několika církevních hodnostářů nebo kolegii přebytné obnosy na akce politické, kdežto na druhé straně nižší klerus musí se dožadovati platu z pokladny státní, nedostalo se dosud zasloužené kritiky.

<sup>6)</sup> O právní povaze rozluky viz citovaný již Rothenbücherův spis: Die Trennung von Staat und Kirche zejm. str. 437.—440. a 457. Ze spisu tohoto je vidno, jak nemístné byly poukazy starší literatury k tomu, že církve tak veliké jako katolická a evangelická mají býti sníženy na úroveň soukromého spolku. Představa celé církve jako soukromého spolku není nikterak důsledkem rozluky a nemá v ní žádného věcného podkladu; naopak počítá se s celou řadou organizačních spolkových anebo nadačních dle místních potřeb. K organizační všech příslušníků jisté konfesse ve státě může dojiti jen sdružením jednotlivých místních organizačních, dovoluje-li to zákon státní. Ale rozlučka je možná i bez spolkové a nadační organisace konfesi tam, kde se konfesse spokojí svým vnitřním právním řádem, tak na př. katolíci ve Francii — viz Rothenbücher, l. c. 442. a též v Jahrbuch des öff. Rechts Bd. III. 386. sl.) Ocenění francouzské rozluky s ohledem na stav zá-

pochopitelných nutno provést rozlučku od všech náboženských společností zároveň, ač sluší doznati, že oněch příčin, které nutkají k rozluce ohledně církve katolické, není u jiných církví, které vesměs připouštějí útvar autonomních nebo samosprávných svazů, státu úplně podřízených. Nejde již jen o problém theoretický a o „americký system na naše poměry se nehodící“, nýbrž o problém pozitivního práva evropského (nehledě k Irsku: Francie, Ženeva, nyní se hlásí také Portugalsko).

Není tu místa a také ne potřeby, aby široce rozvedeny byly všechny důvody, které mluví pro rozlučku. Stačí prostě uvést hlavní a rozhodující, totiž:

1. Stále rostoucí zájem občanstva na samostatném a na cizině úplně nezávislém vývoji právního řádu státního. Důkladem nesamostatnosti budiž tu na př. otázka reformy manželského práva v Rakousku, stav zákonů školských, reforma správy církevního majetku.<sup>7)</sup>

2. Nemožnost katolické církevní autonomie uvnitř státního organismu na jedné a stále postupující centralisace uvnitř církve na druhé straně. Důvod tento pokládám za nejzávažnější. Proč, vysvítá z výkladů hořejších.

3. Úplné provedení svobody náboženské a v souhlasu s tím rovné občanské postavení jednotlivců bez ohledu na jejich konfessi. Ačkoliv svoboda přesvědčení a nezávislost politických práv na konfessi krásí naši ústavu, nelze přece jen

---

konodárství i praxe podávají Fardis a Prost, Die Trennung von Staat und Kirche in Frankreich (Jahrbuch des öff. Rechts Bd. II.). Ku konci je připojen důkladný seznam literatury o poměru mezi státem a církví.

<sup>7)</sup> Stát neodvažuje se u nás ani organisovati farních obcí katolických, jež v život uvedl již zákon o zevních poměrech církve katolické z r. 1874. Ohledně poměrů bavorských viz Meurer, Grundfragen aus dem Entwurf einer bayerischen Kirchengemeindeordnung, München u. Berlin 1909 — a proti tomu zajímavé vývody ve spisu: Piloty, Die Kirchengemeindeordnung im bayerischen Landtag, Tübingen 1910.

tvrditi, že by aspoň příslušníci různých uznaných konfessi (na př. katolík — evangelík — žid) měli u nás ve skutečnosti stejnou míru občanských práv. A svoboda přesvědčení? — —

4. Spiritualisace církevního života (nikoli práva). Rozlučka od státu a tím od správy záležitostí světských hledí přivést církve tam, kde ji chtěli mít četní, z jejího lůna vyšli reformátoři různých dob, totiž k záležitostem čistě duchovním, k pěstění náboženství a šíření mravnosti. Kdo pro tyto věci má smysl a zájem, najde i po rozluce, lépe řečeno právě po rozluce hojně příležitosti, aby je uplatnil. Světské panství církve odvádí od náboženství a vede k politice.

Jaké vyhlídky má rozlučka ve státech středoevropských? Tím stanuli jsme již těsně před prahem církevní politiky, které nejsou věnovány řádky tohoto pojednání. Otázky sem spadající dovedou vzbudit širší zájem než suché rozborů a konstrukce právnícké a jsou mnohem složitější než problémy právní dogmatiky, ale nelze se jimi na tomto místě zabývat. Že snahy politické měly by i v tomto ohledu býti vždy na výši poznatků vědeckých, netřeba zvláště dokazovati. Jen k jednomu důležitému momentu budiž tu poukázáno! Německá literatura vědecká (!) je silně zaujata proti rozluce, většinou z ohledu na osud církví evangelických. Ač okolnost tato nemůže ubrati rozluce na ceně, přece zdá se, že problém rozlučky, jemuž náleží nepochybně budoucnost, nenabude ve státech německých v dohledné době praktické důležitosti.<sup>8)</sup> Vedení v této nejdůležitější kulturní otázce (máme-li zřetel k poměrům evropským), jest v rukách národů románských, na jejichž území možno očekávati další její rozvoj v dobách nejbližších. Jakými cestami půjde vývoj věcí v říši

---

<sup>8)</sup> Je dosti charakteristické, že ještě r. 1898 napsal (D. Zft. für K. R. Bd 8. str. 33. p. 3.) Singer, jenž v rozluce vidí počátek spustnutí náboženského života (!) tuto větu: „Im Vergleiche mit dieser Verwüstung des religiösen Lebens erscheinen selbst alle Missgriffe und engherzigen kleinlichen Polizeimassregeln des Staatskirchentums wohl noch immer als das kleinere Übel.“

Rakousko-Uherské, v níž stýká se laický západ s církevní-  
ckým východem, nelze dosud odhadnouti.

\*

Poznámka k § 3. Během tisku vyšla důkladná kniha  
Krčmářova: Základy Bartolovy a Baldovy teorie mezi-  
národního práva soukromého, Praha 1910, která podává mimo  
jiné zajímavé údaje ohledně nauky glossatorů a postglossatorů  
o autonomii korporací. Srovn. zejména str. 180.—208.



## OBSAH:

ÚVOD . . . . .	3
ČÁST I. Nauka o moderním státu, samosprávě a autonomii.	
§ 1. Moderní stát . . . . .	9
§ 2. Samospráva . . . . .	18
§ 3. Autonomie . . . . .	35
ČÁST II. Církve jako autonomní (samosprávné) svazy.	
§ 4. Historické základy církevní autonomie . . . . .	39
§ 5. Autonomní a samosprávné elementy v současném církevním zřízení . . . . .	47
§ 6. Právní základ církevní organizace katolické . . . . .	66
§ 7. Církve jako autonomní a samosprávné osobnosti v nauce . . . . .	83
§ 8. Církevní autonomie a samospráva jako právní pojmy	119
ZÁVĚR. Budoucnost poměru mezi státem a církví katolickou . . . . .	126

**REV15**

ÚK PrF MU Brno



3129S33112