

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110
042 65 Košice

Bratislava 12. mája 2026
sp. zn.: 1934/2023/VOP

**Návrh na začatie konania
o súlade právnych predpisov**

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ:

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M.
verejný ochranca práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1
812 80 Bratislava

Napadnuté právne normy:

§ 11 a § 12 písm. d) zákona č. 308/1991 Zb.
o slobode náboženskej viery a postavení
cirkví a náboženských spoločností

**Referenčné normy právnych
predpisov, s ktorými je napadnutý
predpis v rozpore:**

čl. 1 ods. 1; čl. 12 ods. 1 a 2; čl. 24 ods. 2, 3
a 4 a čl. 29 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej
republiky

čl. 9; čl. 11 a čl. 14 Dohovoru o ochrane
ľudských práv a základných slobôd

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2, čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj ako „ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. h) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o ústavnom súde“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na začatie konania o súlade:

§ 11 a § 12 písm. d) zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o slobode náboženskej viery“) s čl. 1 ods. 1; čl. 12 ods. 1 a 2; čl. 24 ods. 2, 3 a 4 a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 9; čl. 11 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „dohovor“).

I.

Aktívna legitímácia verejného ochrancu práv

1. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy. Toto oprávnenie následne upravuje aj zákon o verejnom ochrancovi práv a zákon o ústavnom súde.

2. Návrh na začatie konania podávam na základe mne doručeného podnetu. Som presvedčený, že napadnuté ustanovenia neprípustne obmedzujú viaceré základné práva a slobody fyzických osôb podľa ústavy a dohovoru. Toto ohrozenie zároveň nie je teoretické, ale v zmysle napadnutých ustanovení sa prejavuje v rozhodovacej praxi príslušného orgánu verejnej moci. Moje presvedčenie o ohrození (porušení) vymedzených základných práv a slobôd zdôvodňujem v ďalších častiach tohto návrhu. Zastávam názor, že v tejto veci je daná aktívna procesná legitímácia verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov tak, ako to vyplýva z ústavy a z príslušnej judikatúry ústavného súdu.¹

3. Ust. § 11 a § 12 napadnutého zákona určujú podmienky, aby cirkev alebo náboženská spoločnosť mohla jednak podať návrh na svoju registráciu a tak isto, aby mohla byť v Slovenskej republike riadne zaregistrovaná. Jednou z podmienok je, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti musí hlásiť najmenej 50 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú zároveň občanmi Slovenskej republiky. Uvedené prípravny orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti v návrhu na registráciu preukazuje predložením čestných prehlásení aspoň 50 000 jej plnoletých členov – občanov

¹ Uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhov na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 4/2021-40, PL. ÚS 9/2022-18, PL. ÚS 6/2023-35, PL. ÚS 6/2025-18 alebo PL. ÚS 10/2025-31.

Slovenskej republiky, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky o tom, že sa hlásia k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, podporujú návrh na jej registráciu, sú jej členmi, poznajú základné články viery a jej učenie a sú si vedomí práv a povinností, ktoré im vyplývajú z členstva v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Orgánom príslušným rozhodnúť o návrhu na zaregistrovanie cirkvi a náboženskej spoločnosti a tieto registrovať je Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky. Konania, rozhodnutia a iné zásahy orgánov verejnej moci a fyzických a právnických osôb pri výkone verejnej správy pritom spadajú do pôsobnosti verejného ochrancu práv vymedzenej v čl. 151a ods. 1 ústavy, ako aj v § 1 písm. a) a § 3 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv. Preto tento návrh spĺňa aj podmienku nevybočenia z predmetu kompetencií a pôsobnosti verejného ochrancu práv.²

4. Zastávam preto názor, že v tejto veci došlo k splneniu podmienok podľa čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy na prijatie návrhu na ďalšie konanie.

II.

Napadnutá právna úprava a otázka *res iudicata*

5. Napadnutú právnu úpravu tvoria dve ustanovenia zákona o slobode náboženskej viery:

Podľa § 11 zákona o slobode náboženskej viery:

„Návrh na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti prípravný orgán cirkvi alebo náboženskej spoločnosti uvedený v § 10 ods. 2 môže podať, ak preukáže, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási najmenej 50 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky.“

Podľa § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery:

„Návrh na registráciu obsahuje: čestné vyhlásenia najmenej 50 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky, o tom, že sa hlásia k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, podporujú návrh na jej registráciu, sú jej členmi, poznajú základné články viery a jej učenie a sú si vedomí práv a povinností, ktoré im vyplývajú z členstva v cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, s uvedením ich mien, priezvisk, trvalého pobytu a rodných čísel.“

6. Podmienky registrácie cirkví a náboženských spoločností prešli od prijatia zákona o slobode náboženskej viery vývojom. V roku 1992 prijala Slovenská národná rada zákon č. 192/1992 Zb. o registrácii cirkví a náboženských spoločností. Pre registráciu cirkvi a

² Napr. uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 6/2023-35, bod 25. alebo PL. ÚS 10/2025-31, bod 9.

náboženskej spoločnosti bolo v tom čase potrebné preukázať, že sa k nej hlási najmenej **20 000 plnoletých osôb, ktoré majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.**³ Stačilo pritom, že tieto osoby boli podporovateľmi cirkvi či náboženskej spoločnosti. Tento predpis bol zrušený v roku 2007.

7. Novela zákona o slobode náboženskej viery (zákon č. 201/2007 Z. z.) s účinnosťou odo dňa 01.05.2007 zaviedla zákonnú podmienku, podľa ktorej bolo v Slovenskej republike možné zaregistrovať iba takú cirkev alebo náboženskú spoločnosť, ktorá, okrem iného, preukázala, že sa k nej hlási najmenej **20 000 členov - plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území.** Generálny prokurátor Slovenskej republiky v nadväznosti na prijatie uvedenej právnej úpravy podal ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade § 3, § 4 ods. 4, § 11 a § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 19 ods. 2 a 3, čl. 24 a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy, čl. 8, čl. 9, čl. 11 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 3 a čl. 4 Dohovoru o právnom postavení utečencov a s čl. 14 Dohovoru o právach dieťaťa. Ústavný súd nálezom, č. k. PL. ÚS 10/08-70 zo dňa 03.02.2010 návrhu Generálneho prokurátora Slovenskej republiky nevyhovel. Sudca Lajos Mészáros v tejto veci vydal odlišné stanovisko.

8. Namietanú a v súčasnosti platnú a účinnú právnu úpravu do zákona o slobode náboženskej viery vniesla jeho ďalšia novela (zákon č. 39/2017 Z. z.), ktorá nadobudla účinnosť dňa 01.03.2017. Predmetná novela zvýšila vyžadovaný minimálny počet členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti z 20 000 na **50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území.** Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 39/2017 Z. z. bolo cieľom (návrhu) zákona „...eliminovať špekulatívne registrácie údajných cirkví a náboženských spoločností s hlavným cieľom registrácie – získania finančných príspevkov od štátu.“

9. Napriek tomu, že ústavný súd už o napadnutých ustanoveniach zákona o slobode náboženskej viery rozhodol, som presvedčený, že v prípade tohto návrhu **nie je daná prekážka rozhodnutej veci** podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde. Ústavný súd napadnuté ustanovenia zákona o slobode náboženskej viery posúdil **v čase ich účinnosti od 01.05.2007 do 30.06.2016 v znení podľa zákona č. 201/2007 Z. z.,** a to v konaní sp. zn. PL. ÚS 10/08. Znenie napadnutých ustanovení bolo **zákonom č. 39/2017 Z. z. s účinnosťou odo dňa 01.03.2017 zmenené,** a to tak, že číslovka „20 000“ bola v napadnutých ustanoveniach § 11 a § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery nahradená číslovkou „50 000“. Ako vysvetlím vo zvyšku návrhu, táto zmena nie je len formálna, ale vecne zintenzívňuje, ba priam až znemožňuje realizáciu niektorých základných práv a slobôd. Jedná sa preto o takú kvalitatívnu zmenu zákona, ktorá má podľa môjho názoru potenciál meniť paradigmu, ktorou ústavný súd analyzoval predchádzajúcu právnu úpravu.

³ MORAVČÍKOVÁ, M. State-Church Relations and Secular Principles in the Slovak Republic. Studia z Prawa Wyznaniowego. Nr 17/2014, s. 47-69.

10. V uvedenom znení je zákon o slobode náboženskej viery stále účinný. Som preto presvedčený, že **ústavný súd ešte nerozhodoval o v súčasnosti účinnom znení napadnutých ustanovení § 11 a § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery, a to v rozsahu výšky početného cenzu a že v tejto veci nie je daná prekážka rozhodnutej veci podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde.**

III.

Odôvodnenie návrhu a právne východiská

11. Týmto návrhom ústavnému súdu navrhujem preskúmať podmienky, za ktorých je v Slovenskej republike možné *a)* podať návrh na registráciu cirkvi a náboženskej spoločnosti a *b)* zaregistrovať cirkev alebo náboženskú spoločnosť, a to so zameraním sa na preukazovanie splnenia podmienky početného cenzu 50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území. Zavedenie takto vysokého početného cenzu má mnoho dopadov nie len na samotnú možnosť registrácie cirkvi či náboženskej spoločnosti, no i na možnosti veriacich neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti prejavovať svoje náboženstvo či vieru, ako i na ochranu verejných prejavov náboženstva či viery. Napadnutá právna úprava má, pochopiteľne, priame a negatívne dopady aj na samotné neregistrované náboženské komunity (neregistrované cirkvi a náboženské spoločnosti) na uplatňovanie ich základných práv existovať, organizovať sa a vykonávať náboženské úkony ako organizované spoločenstvá. V dôsledku napadnutej právnej úpravy neregistrované náboženské komunity (neregistrované cirkvi a náboženské spoločnosti) nie sú spôsobilé požívať základné náboženské práva a slobody spojené so získaním právnej subjektivity. Nemajú ani možnosť uchádzať sa o priznanie osobitných práv a benefitov poskytovaných výlučne registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Neregistrovaným náboženským komunitám (neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam) kvôli ich nižšiemu počtu členov ako stanovuje početný cenzus nie je ani poskytovaná ochrana ich samosprávy podľa čl. 24 ods. 3 ústavy. Zavedenie takto vysokého minimálneho počtu členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, bez splnenia ktorého nie je možné dosiahnuť jej registráciu, považujem za neprimerané a neodôvodnené obmedzenie slobody prejavovať svoje náboženstvo. Takéto obmedzenie nie len, že nie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ale vzhľadom na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a počet obyvateľov Slovenskej republiky ho považujem aj za **extrémne disproporcionálne**.

12. Som presvedčený, že prísnosť napadnutej právnej úpravy nie je v Slovenskej republike ako demokratickom a právnom štáte nevyhnutná, prínosná a ani efektívna. V konečnom dôsledku podmienka preukázania splnenia početného cenzu *de facto bráni v registrácii* neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností **namiesto toho, aby registráciu regulovala**.

13. V napadnutej právnej úprave vidím dva hlavné problémy, a to *a)* **na získanie právnej subjektivity cirkvi či náboženskej spoločnosti je podmienka preukázania splnenia početného cenzu 50 000 členov absolútne neprimeraná** a *b)* i keď je pochopiteľné, že vo veci získania osobitných práv a benefitov vyžadovanie splnenia istého početného cenzu ide zo strany štátu o racionálnu podmienku, stanovený početný cenzus minimálne 50 000

členov ešte ani nezaregistrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti **je aj na získanie osobitných práv a benefitov neprimerane vysoký** a v podmienkach Slovenskej republiky extrémne disproportcionálny. Potenciál potreby úpravy podmienok registrácie a právneho uznania cirkví a náboženských spoločností dopĺňa skutočnosť, že v podmienkach Slovenskej republiky cirkev či náboženská spoločnosť registráciou naraz získava ako právnu subjektivitu, tak i osobitné práva a benefity. Zjednodušene povedané, cirkev či náboženská spoločnosť získava všetko alebo nič.

14. Spojením nadobudnutia právnej subjektivity aj osobitných práv a benefitov sa pritom pre získanie púhej právnej subjektivity zavádzajú neprimerane prísne podmienky, ktoré podľa môjho presvedčenia porušujú základné právo veriacich neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností a aj samotných neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností slobodne prejavovať svoje náboženstvo či vieru a zároveň vedú k rozdielnemu zaobchádzaniu s veriacimi neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností v porovnaní s veriacimi tých registrovaných. Moje výhrady k napadnutej právnej úpravy približujem v ďalšej časti tohto návrhu.

III.1

K slobode náboženského vyznania a viery a právu slobodne prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru

15. V zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva predstavuje sloboda myslenia, svedomia a náboženstva zakotvená v článku 9 dohovoru súčasť základov demokratickej spoločnosti. Vo svojej náboženskej dimenzii je jedným z najdôležitejších prvkov, ktoré utvárajú identitu veriacich a ich chápanie života, no zároveň predstavuje cennú hodnotu aj pre ateistov, agnostikov, skeptikov a nezainteresovaných. Závisí od nej pluralita, ktorá je neoddeliteľnou súčasťou demokratickej spoločnosti a ktorá bola v priebehu storočí ťažko vybojovaná.⁴

16. Sloboda náboženstva a viery je jedným zo základov pluralistickej demokratickej spoločnosti.⁵ Autonómna existencia náboženských spoločenstiev je nevyhnutná pre pluralitu v spoločnosti, preto jej článok 9 dohovoru poskytuje osobitnú ochranu. To priamo zahŕňa nielen organizáciu komunity ako takej, ale aj výkon práva na slobodu náboženského vyznania všetkými aktívnymi členmi.⁶

17. Náboženská sloboda má svoju vnútornú a vonkajšiu dimenziu. Právo na slobodu myslenia, svedomia, náboženského vyznania a viery (čl. 24 ods. 1 ústavy) a s tým spojené právo svoje náboženstvo alebo vieru slobodne prejavovať sám alebo s inými (čl. 24 ods. 2 ústavy) predstavujú významný komplex subjektívnych práv. Názory, presvedčenia a viera

⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 114.

⁵ Barancová, Helena. Sloboda viery a náboženstva v pracovnom práve a judikatúre súdov. Bratislava: Sprint2, 2019. s 9.

⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hasan a Chausch proti Bulharsku, sťažnosť č. 30985/96, bod 62.

sú jednými z hlavných faktorov, ktoré jedincov odlišujú a zároveň vytvárajú priestor na spájanie sa s podobnými ľuďmi.

18. Základná rovina náboženskej slobody sa odohráva vo vnútornom svete človeka. Do slobody myslenia a vnútorného prežívania viery nie je nik, ani štát, oprávnený a prakticky ani schopný zasahovať. Aj ústavný súd vo svojom uznesení, sp. zn. PL. ÚS 18/95 z 24. mája 1995 uviedol, že "svedomie, myslenie, náboženské vyznanie a náboženská viera sú preto svojou povahou **'forum internum'** nedotknuteľné, a preto ani nepodliehajú (nemôžu podliehať) žiadnym zákonným obmedzeniam.". Vnútorná sloboda zahŕňa právo každého človeka vyznávať akúkoľvek náboženskú vieru, byť bez vyznania alebo svoju vieru kedykoľvek zmeniť. **Túto rovinu práv podľa čl. 24 ods. 1 ústavy nepovažujem napadnutou právnou úpravou za ohrozenú.**

19. Verejná moc sa o vnútornom prežívaní osoby dozvedá až vtedy, kedy ju osoba prejaví navonok (**forum externum**). Základnými formami prejavu náboženstva a viery sú bohoslužba, náboženské úkony, obrady a vyučovanie. Čl. 24 ods. 2 ústavy je vo vzťahu k formám prejavu náboženstva potrebné vykladať extenzívne, pričom ich výklad závisí od požiadaviek konkrétneho náboženstva či viery.⁷ Európsky súd pre ľudské práva opakovane konštatoval, že **formou prejavu náboženstva či viery je aj združovanie sa v náboženských komunitách – cirkvách či náboženských spoločnostiach a účasť na ich živote.**⁸

20. Náboženská sloboda je tvorená dvomi druhmi práv. Jedna skupina je zviazaná s cirkvami a náboženskými spoločnosťami ako organizovanými skupinami, ktoré reprezentujú svojich veriacich, pričom zahŕňa právo náboženských komunit existovať, organizovať sa a vykonávať náboženské úkony ako organizované spoločenstvá. Druhá skupina práv je zviazaná s jednotlivými veriacimi cirkví a náboženských spoločností.⁹

21. Čl. 24 ods. 2 ústavy chráni v súvislosti s prejavmi náboženstva individuálne verejné právo fyzickej osoby, ale vytvára aj ústavnoprávne vynútiliteľný základ pre uplatnenie kolektívneho práva cirkví a náboženských spoločností podľa čl. 24 ods. 3 ústavy, a to z dôvodu, že čl. 24 ods. 2 ústavy priznáva právo jednotlivcovi prejavovať svoje náboženstvo aj „spoločne s inými“.¹⁰

22. Svoje náboženské presvedčenie môže človek prejavovať buď sám alebo spolu s inými. Jedným z najbežnejších prejavov náboženstva či viery človeka je združovanie sa s inými veriacimi v organizovaných spoločnostiach - cirkvách a náboženských skupinách a členstvo v nich. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti uviedol, že náboženské

⁷ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 314 s.

⁸ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hasan a Chaush proti Bulharsku, sťažnosť č. 30985/96, bod 62.

⁹ GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČŠIAROVÁ, S. (eds.): Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania. Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta. 2019. s. 63.

¹⁰ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 313 s.

komunity tradične existujú vo forme organizovaných štruktúr, pričom účasť na živote náboženskej komunity je takisto prejavom náboženstva chráneným čl. 9 dohovoru.¹¹ Ústava a zákon o slobode náboženskej viery vytvárajú formalizovanú a organizovanú platformu pre združovanie veriacich, a to **združovanie sa v cirkvách a náboženských spoločnostiach**.

23. Cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou sa podľa § 4 ods. 1 zákona o slobode náboženskej viery „rozumie dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.“ Vo všeobecnosti možno konštatovať, že cirkvi a náboženské spoločnosti sú nositeľmi práva na náboženskú slobodu, práva na vyjadrenie svojho náboženstva spoločne s inými, na bohoslužbu, vyučovanie náboženstva, či zachovávanie obradov.¹² Cirkvi alebo náboženské spoločnosti môžu ako také v mene svojich veriacich či členov vykonávať práva zaručené čl. 9 dohovoru.¹³

24. V zmysle § 6 ods. 1 zákona o slobode náboženskej viery je cirkvám a náboženským spoločnostiam prenechané vykonávanie množstva náboženských činností, ako napríklad slobodné určovanie náboženského učenia a obradov, poskytovanie duchovných služieb, vyučovanie náboženstva, organizovanie zhromaždení bez oznámenia či zriaďovanie vlastných zariadení poskytujúcich zdravotnícku a sociálne služby.

25. Združovanie veriacich za účelom spoločného a organizovaného vyznávania rovnakého náboženstva či viery a vykonávania náboženských činností je v podmienkach Slovenskej republiky **prenechané výlučne cirkvám a náboženským spoločnostiam**.¹⁴ Štát pritom uznáva iba tie cirkvi a náboženské spoločnosti, ktoré zaregistroval alebo sa považujú za registrované podľa zákona o slobode náboženskej viery¹⁵.

26. Prejavovanie náboženstva a viery navonok a s tým spojené združovanie sa v cirkvách či náboženských spoločnostiach môže podliehať a aj podlieha istým obmedzeniam.¹⁶ V demokratickej spoločnosti, v ktorej koexistuje viacero náboženstiev, môže byť potrebné obmedziť slobodu prejavovania náboženstva a viery, aby sa zosúladiли záujmy rôznych skupín a zabezpečilo sa rešpektovanie vierovyznania každého jednotlivca. Pri výkone svojej regulačnej právomoci v tejto oblasti a vo vzťahoch s rôznymi náboženstvami, vierovyznaniami a presvedčeniami má však štát povinnosť zachovávať neutralitu a nestrannosť v záujme zachovania pluralizmu a riadneho fungovania

¹¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hasan a Chaush proti Bulharsku, sťažnosť č. 30985/96, bod 62.

¹² GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.): Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania, s. 64.

¹³ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Leela Förderkreis e.V. a ďalší proti Nemecku, sťažnosť č. 58911/00, bod 79.

¹⁴ To vyplýva napríklad aj zo znenia § 8 ods. 1 písm. a.) zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov (ďalej len ako „zákon o združovaní“)

¹⁵ V zmysle § 4 ods. 4 zákona o slobode náboženskej viery

¹⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 119.

demokracie.¹⁷ Zároveň je pri zásahoch do tohto práva štát viazaný povinnosťou postupovať v súlade s princípom proporcionality.

27. Uvedenému neodporuje ani záver Európskeho súdu pre ľudské práva o tom, že štát smie niektorým cirkvám alebo náboženským spoločnostiam priznať osobitné práva či postavenie za predpokladu, že existuje objektívne a rozumné odôvodnenie rozdielneho zaobchádzania a pod podmienkou, že v prípade záujmu aj iné cirkvi alebo náboženské spoločnosti budú mať po splnení podmienok možnosť osobitné práva či postavenie získať.¹⁸

28. Dohovor vymedzuje slobodné prejavovanie náboženského presvedčenia dvojako. Negatívne v podobe zákazu adresovaného členským štátom neprimerane zasahovať do uplatňovania tohto práva, ako aj pozitívne, v podobe povinnosti členských štátov vytvárať podmienky pre reálny výkon tohto práva. Pozitívny záväzok štátu má rôzne aspekty, napríklad povinnosť vytvoriť podmienky pre výkon náboženských obradov v primeraných zariadeniach.¹⁹ Jedným z ťažiskových záväzkov štátu je vytvoriť taký právny rámec, ktorý umožní **zaregistrovať subjekt práva uznaný štátom s cieľom zaručiť schopnosť kolektívneho konania v náboženskej sfére**. Európsky súd pre ľudské práva dokonca konštatuje, že bez splnenia tohto záväzku právo na prejavovanie náboženského vyznania stráca svoj základný zmysel.²⁰

29. Ústava v čl. 24 ods. 4, obsahovo rovnako ako dohovor v čl. 9 ods. 2, stanovuje, že podmienky výkonu tohto práva možno obmedziť, iba ak je obmedzenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných.

30. Vo vzťahu k právu veriacich prejavovať svoje náboženstvo či vieru s inými považujem za podmienku, ktorá limity zásahov do práv nespĺňa, okolnosť, že štát na možnosť podať návrh na registráciu a následné zaregistrovanie a oficiálne uznanie cirkvi a náboženskej spoločnosti určil početný cenzus 50 000 členov (plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území) cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

III.2

K získaniu právnej subjektivity ako následku registrácie cirkvi a náboženskej spoločnosti

31. Zákon o slobode náboženskej viery ako hlavnú podmienku samotného podania návrhu na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti a jej následného zaregistrovania určuje preukázanie existencie aspoň 50 000 členov cirkvi (plnoletých občanov Slovenskej

¹⁷ Tamtiež, body 115. a 116.

¹⁸ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské vo veci Alujer Fernández and Caballero García proti Španielsku, sťažnosť č. 53072/99, Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Savez crkava "Riječ života" a ďalší proti Chorvátsku, sťažnosť č. 7798/08, bod 85.

¹⁹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava.2015. s. 575.

²⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 105

republiky s trvalým pobytom na jej území). Stanovuje teda **početný cenzus 50 000 členov ako nosnú podmienku podania návrhu na registráciu a registrácie cirkvi či náboženskej spoločnosti**.

32. Považujem za dôležité upozorniť na právne následky registrácie cirkvi alebo náboženskej spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky. Tie možno, podľa ich následkov, rozdeliť na dva druhy. Registráciou cirkev či náboženská spoločnosť *i)* **nadobúda právnu subjektivitu**, čím sa stáva štátom rozpoznaným a uznaným subjektom. Vďaka registrácii je cirkev, či náboženská spoločnosť spôsobilá byť napríklad účastníkom zmluvných vzťahov, stať sa účastníkom správnych či súdnych konaní, nadobúdať majetok alebo niesť právnu zodpovednosť. Inak povedané, je spôsobilá si vo svojom mene a na svoj účet obstarávať vlastné záležitosti. Cirkev či náboženská spoločnosť je od momentu jej registrácie zároveň povinná dodržiavať všetky povinnosti a záväzky, ktoré jej právny poriadok Slovenskej republiky ukladá. Formálne rozoznanie cirkvi či náboženskej spoločnosti ako subjektu práva zároveň **štátu umožňuje vykonávať nad jej pôsobením riadny dohľad aj v zmysle zákona o slobode náboženskej viery a vyvodit' voči nej právnu zodpovednosť za prípadné porušenie svojich povinností**. Napriek tomu, že ide o minimálne rozpoznanie cirkvi či náboženskej spoločnosti ako subjektu práva, na získanie samotnej právnej subjektivity potrebuje cirkev či náboženská spoločnosť preukázať splnenie podmienky početného cenzu až 50 000 členov.

33. Právna subjektivita však nie je to jediné, čo cirkev či náboženská spoločnosť registráciou získava. Registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť *ii)* **požíva v Slovenskej republike osobitné práva a benefity**, ktoré by ako občianske združenie alebo ako neregistrovaný spolok veriacich v zmysle platnej právnej úpravy nemohla získať. Ide napríklad o **finančnú podporu** či **daňové úľavy**. Ústavný súd však v tomto ohľade konštatoval, že „...na právnu relevanciu registrácie cirkví je nutné nahliadať aj v širších súvislostiach, a to aj nad rámec benefitov v podobe ekonomických aspektov ich fungovania. Z ľudsko-právneho hľadiska je nutné poukázať na bezprostredne previazanú individuálnu a komunitnú slobodu prejavovať svoje náboženstvo v rámci komunitného života a tiež na možnú **zraniteľnosť ostatných aspektov** individuálnej slobody náboženstva v prípade, ak by organizačný život komunity nepodliehal ochrane.“²¹ Medzi najvýznamnejšie právne následky registrácie cirkvi či náboženskej spoločnosti preto možno zaradiť usporadúvanie **bohoslužieb a iných náboženských úkonov**. Pri výpočte benefitov spojených s registráciou cirkvi či náboženskej slobody nemožno opomenúť ani aspekt otvorenia **verejného priestoru** registrovaným, teda štátom uznaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Ide predovšetkým o školy, sociálne a zdravotné zariadenia, väznice, verejnoprávne médiá, prostredie ozbrojených síl a ozbrojených zborov a ďalšie oblasti spoločenského života, ako napríklad uzatváranie manželstiev.²²

²¹ Uznesenie ústavného súdu, č. k. I. ÚS 552/2023 z 24.10.2023, bod 16.4.

²² GAJDOŠOVÁ, M., KOŠIČIAROVÁ, S. (eds.): Združenia osôb ako prvok demokracie a sloboda združovania, s. 64 a 65.

34. V Slovenskej republike je registrácia cirkvi či náboženskej spoločnosti procesne jednoznačná – ak cirkev či náboženská spoločnosť spĺňa podmienky vrátane početného cenzu 50 000 členov, spolu s registráciou získava právnu subjektivitu a osobitné práva a benefity. **Pokiaľ však podmienky nespĺňa, nie je možné jej priznať ani právnu subjektivitu** a cirkev či náboženskú spoločnosť štátom oficiálne rozpoznať, **a to aj bez priznania zmienených práv a benefitov, či výseku z nich.**

35. V tejto súvislosti Európsky súd pre ľudské práva konštatoval, že náboženské spoločenstvá tradične a všeobecne existujú vo forme organizovaných subjektov. V súlade s tým, pri výklade článku 9 dohovoru vo svetle článku 11 dohovoru rozhodol, že **možnosť zriadiť (zaregistrovať) subjekt práva uznaný štátom s cieľom zaručiť schopnosť kolektívneho konania v náboženskej sfére je jedným z najdôležitejších aspektov náboženskej slobody, bez ktorého by táto sloboda nemala zmysel.** Odmietnutie uznať právnu subjektivitu náboženskej komunity alebo jej takúto subjektivitu udeliť preto predstavuje zasahovanie do výkonu práv zaručených článkom 9 dohovoru v ich vonkajšom a kolektívnom rozmere, a to nielen vo vzťahu k samotnej komunite, ale aj k jej členom.²³

36. Odmietnutie priznať náboženskej komunite právne uznanie tak predstavuje zásah do slobody náboženstva, keďže bez právnej subjektivity nemôže komunita riadne fungovať a jej členovia nemôžu plnohodnotne vykonávať svoje náboženské práva a slobody.

37. V tejto súvislosti Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že „štát má **pozitívny záväzok zaviesť systém, ktorý náboženským komunitám uľahčuje nadobudnutie právnej subjektivity**; článok 11 v spojení s článkom 9 síce náboženským organizáciám nezaručuje právo na osobitný verejnoprávny status, ale **z týchto ustanovení možno vyvodit' nárok na získanie právnej subjektivity** podľa občianskeho práva. Ak štát niektorú komunitu odmietne právne uznať, prípadne ak jej prizná „nižšie“ právne postavenie v porovnaní s inými náboženskými komunitami, môže to v spoločnosti viesť k umocneniu predsudkov voči členom tejto komunity, a to hlavne v prípade menších, novších alebo menej obvyklých vyznaní.“²⁴

38. Európsky súd pre ľudské práva tiež konštatoval, že **samotná tolerancia aktivít neuznanej náboženskej organizácie nie je náhradou pre jej právne uznanie, ak toto právne uznanie môže jej členom priznať práva.**²⁵ Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva zároveň vyplýva, že štátu vzniká pozitívny záväzok vytvoriť právny rámec, ktorý umožní náboženským komunitám nadobudnúť právnu subjektivitu. Hoci dohovor

²³ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 105., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas a ďalší proti Rakúsku, sťažnosť č. 40825/98, bod 62.

²⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 318 s., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Magyar Keresztény Mennonita Egyház a ďalší proti Maďarsku, body 90. až 92., sťažnosti č. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 a 56581/12

²⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 129., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Izzettin Doğan a ďalší proti Turecku, sťažnosť č. 62649/10, bod 127.

negarantuje náboženským organizáciám právo na konkrétny právny status, vyžaduje, aby štát zabezpečil, že budú mať možnosť nadobudnúť právnu subjektivitu a pôsobiť ako organizované spoločenstvá.²⁶

39. Problematike priznávania právnej subjektivity cirkvám a náboženským spoločnostiam sa venovala aj **Benátska komisia**. Podľa jej stanoviska by získanie právnej subjektivity nemalo byť podmienené tým, že náboženská komunita má vysoký minimálny počet členov, pretože to **môže diskriminovať malé alebo novovzniknuté náboženské komunity**.²⁷ Benátska komisia preto apeluje na štáty, aby ako podmienku na priznanie právnej subjektivity cirkvám nestanovovali požiadavku neprimerane vysokého počtu členov.²⁸

40. Ani podľa **Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe** by právna úprava nemala podmieňovať získanie právnej subjektivity cirkví nadmerným vymedzením minimálneho potrebného počtu členov. Štáty by mali zabezpečiť, aby boli zohľadnené aj potreby menších cirkví a náboženských spoločenstiev a mali by si byť vedomé skutočnosti, že legislatíva požadujúca príliš vysoký počet členov hlásiacich sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti neprimerane sťažuje fungovanie novovznikajúcich náboženských spoločností.²⁹

41. **Získanie právnej subjektivity cirkvou** či náboženskou spoločnosťou predstavuje základný predpoklad plnohodnotného výkonu slobody vierovyznania a práva slobodne prejavovať svoje náboženstvo a vieru s inými. **Registrácia** cirkvi či náboženskej spoločnosti a jej konštitutívny charakter je preto primárnym predpokladom riadneho výkonu náboženskej slobody a prejavovania náboženstva s inými.

42. **Splnenie podmienky početného cenzu sa v podmienkach Slovenskej republiky javí ako de facto nesplniteľné a extrémne disproporciálne**. Napadnutá právna úprava stavia veriacich vyznávajúcich náboženstvo či vieru nezastrešené registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou do situácie, v ktorej je **možnosť plnohodnotného výkonu ich slobody prejavovať svoje náboženstvo alebo vieru závislá od slobodných rozhodnutí veľkého počtu iných osôb** o tom, či sa stanú členmi ich cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. O odstrašujúcej prísnosti napadnutej právnej úpravy a praktickej nesplniteľnosti početného cenzu svedčí i tá skutočnosť, že od roku 2010 nebol Ministerstvu kultúry Slovenskej republiky podaný žiadny návrh na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti.³⁰

²⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Magyar Keresztény Mennonita Egyház a ďalší proti Maďarsku, body 90. až 92., sťažnosti č. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 a 56581/12

²⁷ Kompilácia stanovísk a správ Benátskej komisie, ktoré sa týkajú slobody náboženstva a viery, 2021, str. 52, dostupné online: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2021-001-e>

²⁸ Dokument Benátskej komisie z júna 2004: *Guidelines for legislative reviews of laws affecting religion or belief*. Dostupné na: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282004%29028-e>

²⁹ Dokument Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe: *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*. 2014. Dostupné online: <https://www.osce.org/odihr/139046>.

³⁰ Uvedené vyplýva z odpovede Ministerstva kultúry Slovenskej republiky zo dňa 04.02.2026, č. MK-4106/2026-110/2480 na žiadosť Kancelárie verejného ochrancu práv o predloženie chronologického prehľadu všetkých podaných návrhov na registráciu cirkví alebo náboženských spoločností.

Je pritom evidentné, že v Slovenskej republike pôsobia aj iné náboženské komunity ako iba registrované cirkvi a náboženské spoločnosti alebo, že obyvatelia Slovenskej republiky vyznávajú aj iné náboženstvá či vierovyznania nezastrešené registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou.³¹

43. Rozsah pozitívneho záväzku štátu definovaný judikatúrou Európskym súdom pre ľudské práva, podporený odporúčaniami relevantných medzinárodných organizácií v otázke nadobúdania právnej subjektivity spolu s faktickou nemožnosťou menších cirkví a jej členov získať akýkoľvek štátom uznaný status ma vedú k záveru o extrémnej disproporcionalite napádanej právnej úpravy. Tú preukazujem v nasledujúcej časti svojho návrhu prostredníctvom testu proporcionality.

IV.

Test proporcionality

44. Keďže sloboda prejavovať svoje náboženstvo v zmysle čl. 24 ods. 2 a 3 ústavy a čl. 9 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 11 ods. 1 dohovoru nie je absolútnym právom, zákonodarca môže za vymedzených podmienok pristúpiť k jeho obmedzeniu. Pri obmedzovaní základného práva a slobody však musí dodržať jednak všeobecné podmienky stanovené v čl. 13 ods. 2 ústavy (test legality) a v čl. 13 ods. 4 ústavy (zásada proporcionality), ako aj osobitné podmienky podľa limitačných klauzúl slobody prejavovať svoje náboženstvo, obsiahnuté v čl. 24 ods. 4 ústavy a v čl. 9 ods. 2 dohovoru.

45. Overenie ústavne súladného obmedzenia základných práv a slobôd sa v prípade slobody prejavovať svoje náboženstvo vykonáva uskutočnením prísneho testu proporcionality, ktorý pozostáva z testu legality a z ďalších troch subtestov. Prvým krokom je test vhodnosti, ktorým sa overuje existencia ústavou nevyhlúčeného a dostatočne dôležitého cieľa obmedzenia základných práv a slobôd. „Test vhodnosti tak tvorí aj jeden z prejavov princípu právneho štátu, ktorý má zabraňovať svojvoľnému konaniu orgánov verejnej moci - v tomto prípade v oblasti obmedzovania práv a slobôd.“³² Druhým krokom je overovanie kritéria nevyhnutnosti, teda overovanie možnosti dosiahnuť sledovaný cieľ šetrnejšími prostriedkami, v ktorom sa premieta ústavný príkaz na minimalizáciu zásahu do základného práva a slobody. Tretím krokom je test proporcionality v užšom zmysle slova, teda posúdenie v kolízii stojacich ústavných hodnôt – základného práva zasiahnutého namietaným obmedzením a verejného záujmu. Účelom tretieho subtestu je preto posúdenie, či ujma na základnom práve nie je neprimeraná vo vzťahu na zamýšľaný cieľ. Teda, či negatívne dôsledky obmedzenia základného práva neprevyšujú pozitíva, ktoré

³¹ Podľa výsledkov posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov na Slovensku z roku 2021 sa k iným náboženstvám či vierovyznaniam nezastrešeným registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou hlásilo 57248 obyvateľov. Dostupné online: <https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2019/12/veriaci-3.pdf>, <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-nabozenskeho-vyznania/SR/SK0/SR>

³² ĽALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády; Justičná revue, 74, 2022, č. 12, s. 1400 - 1424.

predstavuje verejný záujem na týchto opatreniach.³³ Pri posudzovaní zásahu do slobody prejavovať náboženstvo či vieru je zároveň potrebné skúmať, či ide o prejav náboženstva alebo viery v zmysle čl. 9 dohovoru, či došlo k reálnemu a uskutočnenému zásahu do základného práva alebo slobody a či je skúmaný zásah nevyhnutný v demokratickej spoločnosti.³⁴

46. Európsky súd pre ľudské práva opakovane konštatoval, že združovanie sa v náboženských komunitách a participácia na ich živote predstavuje spôsob prejavovania svojho náboženstva či viery a tak možno konštatovať, že pri zakladaní a združovaní sa v cirkvách alebo náboženských spoločnostiach **ide o prejav náboženstva alebo viery v zmysle čl. 9 dohovoru**. S ohľadom na požadovanú výšku početného cenzu, splnenie ktorého predstavuje podmienku oprávnenia vôbec podať návrh na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti ako aj jej registrácie a aj s ohľadom na to, že „...v porovnaní s počtom členov niektorých tradičných, už registrovaných cirkví, možno považovať požiadavku...“³⁵ 50 000 členov, s ohľadom na jej výšku, za **reálny a systematický zásah do slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru**.

IV.1 Test legality

47. Posúdenie splnenia testu legality – podmienky obmedzenia základného práva a slobody **zákonom** v tomto prípade nevyžaduje hlbšiu analýzu. Podmienku početného cenzu stanovuje § 11 a § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery. Tú do znenia zákona o slobode náboženskej viery vniesol zákon č. 39/2017 Z. z., ktorý prijala Národná rada Slovenskej republiky. Podmienka obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo na základe zákona je v tomto ohľade evidentne **splnená**. Zároveň som neidentifikoval také pochybenia legislatívneho textu, ktoré by boli schopné ohroziť materiálne kritériá kladené na zákon v rámci testu legality.

IV.2 Test vhodnosti

48. Čl. 24 ods. 4 ústavy a čl. 9 ods. 2 dohovoru ďalej stanovujú, že slobodu prejavovať svoje náboženstvo a vieru môže zákonodarca obmedziť iba ak ide o patrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu **verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných**. Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že ide o striktné taxatívny výpočet cieľov, pre ktoré je možné v súlade s čl. 9 ods. 2 dohovoru obmedziť výkon náboženských slobôd. Ak má byť obmedzenie náboženských slobôd (vrátane práva na slobodné prejavovanie svojho náboženstva a viery) v súlade s dohovorom, obmedzenie

³³ Napr. nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/2022, bod 47. alebo PL. ÚS 8/2016, bod 104.

³⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 324 s.; Husseini, F., Bartoň, M. Kokeš, M., Kopa, M. a kol. Listina základných práv a slobod. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, 485-486 s.

³⁵ Odlišné stanovisko sudcu Mészárosa k rozhodnutiu pléna ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/08, 5 s.

musí sledovať cieľ, ktorý možno podriadiť pod niektorý z legitímnych cieľov uvedených v čl. 9 ods. 2 dohovoru.³⁶ Európsky súd pre ľudské práva vo vzťahu k potrebe obmedzovania slobody prejavovať svoje náboženstvo, či vieru zároveň uviedol, že z čl. 9 ods. 2 implicitne vyplýva, že akýkoľvek zásah do zmienenej slobody **musí zodpovedať naliehavej spoločenskej potrebe, nestačí, aby bolo obmedzenie napr. užitočné či žiaduce.**³⁷

49. Z dôvodovej správy k zákonu č. 39/2017 Z. z. vyplýva jediný cieľ uvedeného zákona, a³⁸ to „...eliminovať špekulatívne registrácie údajných cirkví a náboženských spoločností s hlavným cieľom registrácie – získania finančných príspevkov od štátu...“. Cieľom obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo napadnutou úpravou spočívajúcou v stanovení vysokého početného cenzu je teda **ochrana verejných zdrojov**. Som však presvedčený, že uvedený cieľ **nie je možné subsumovať pod žiadny z dôvodov vymedzených v limitačných klauzulách a preto ako legitímny dôvod obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru nemôže obstať**. S cieľom ochrany verejných zdrojov preto, podľa môjho názoru, **nie je možné ústavne konformne obmedziť slobodu prejavovať svoje náboženstvo či vieru**. Vzhľadom k uvedenému som presvedčený, že v posudzovanom prípade **nebol splnený test vhodnosti** a napadnutou právnou úpravou **dochádza k porušeniu základného práva slobodne prejavovať svoje náboženstvo či vieru**.

50. Mám za to, že v posudzovanom prípade explicitne vyjadrený cieľ obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru, a to ochrana verejných zdrojov, nezodpovedá legitímnym dôvodom vymedzeným v limitačných klauzulách čl. 24 ods. 4 ústavy a čl. 9 ods. 2 dohovoru. Uvedomujem si však, že legitímny účel obmedzenia základných práv a slobôd „[...]môže byť implicitný alebo výslovne uvedený v zákone či v dôvodovej správe k nemu, môže vyplývať z legislatívneho procesu (pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, resp. diskusie) alebo môže byť identifikovaný účastníkmi konania či samotným ústavným súdom[...]“ v rámci konania pred ústavným súdom.³⁹ Berúc do úvahy uvedené považujem za potrebné venovať sa možnosti, že by ústavný súd došiel k záveru, že ochranu verejných zdrojov ako cieľ obmedzenia možno subsumovať pod **ochranu práv a slobôd iných** ako legitímny dôvod obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru.

51. Je dôležité poukázať na skutočnosť, že (podľa mojich vedomostí) Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky doposiaľ verejne neinformovalo, že by v praxi došlo k podaniu

³⁶ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Svyato-Mykhaylivska Parafiya proti Ukrajine, sťažnosť č. 77703/01, body 132. a 137., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci S.A.S. proti Francúzsku, sťažnosť č. 43835/11, bod 113.

³⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Svyato-Mykhaylivska Parafiya proti Ukrajine, sťažnosť č. 77703/01, bod 116.

³⁸ NĚMEC, D. Registrácia cirkví a náboženských spoločností na Slovensku. In Němec, D. (ed.) Registrácia cirkví a náboženských spoločností v zemiach Vyšehradskej štvorky, Rakúsku a na Ukrajine. Praha: Leges, 2019. s. 55-83.

³⁹ ĽALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády; Justičná revue, 74, 2022, č. 12, s. 1400 - 1424.

špekulatívneho návrhu na registráciu cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ktorého hlavným cieľom by bolo získanie finančných príspevkov od štátu, príp. v ktorých a koľkých konkrétnych prípadoch k uvedenému došlo. Rovnako z odpovede Ministerstva kultúry Slovenskej republiky zaslanej Kancelárii verejného ochrancu práv na jej žiadosť o predloženie chronologického prehľadu všetkých podaných návrhov na registráciu cirkví alebo náboženských spoločností nevyplýva, že by Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky odmietlo návrh na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti z dôvodu, že by išlo o špekulatívny návrh s cieľom získania verejných zdrojov, resp., že by mu takýto návrh bol vôbec doručený.⁴⁰ V tejto súvislosti preto poukazujem na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2022, bod 68., podľa ktorého: „[...] obmedzenie práva [...] sa nemôže zakladať iba na **abstraktne formulovaných dôvodoch** [...], ale **dôvody na také obmedzenie musia mať dostatočne popísaný a hodnoverný materiálny základ**. Ten je potrebné, či už primárne na účel prijímania zákona, ako aj sekundárne na účel eventuálnej kontroly ústavnosti, náležite osvedčiť (už vo fáze legislatívneho procesu) do takej miery, aby nevznikli dôvodné pochybnosti o jeho existencii a aby prípadne namietaný súlad takej právnej úpravy s ústavným poriadkom bolo možné v konaní podľa čl. 125 ústavy aj spätne verifikovať.“

52. Test vhodnosti sa delí na dva subtesty, a to test legitímneho účelu a test racionálneho prepojenia.⁴¹ Ak by teda ústavný súd prišiel k záveru, že v tomto prípade bol splnený test legitímneho účelu, nutne musíme pristúpiť k testu racionálneho prepojenia. „Podstatou testu racionálneho prepojenia je otázka, či obmedzenie práva alebo slobody, [...] je spôsobilé legitímny cieľ dosiahnuť. [...] Medzi legitímnym účelom a obmedzením práva má existovať prepojenie, ktoré je racionálne. [...] Účelom testu je zistiť, či rozhodnutie alebo normatívny právny akt nesťažujú dosiahnutie cieľa, nie sú z hľadiska dosiahnutia cieľa irelevantné (obmedzenie napr. nenapĺňa cieľ obmedzenia), alebo či použité prostriedky nemajú žiadne racionálne alebo objektívne zdôvodnenie. [...] Pri skúmaní efektivity naplnenia cieľa test racionálneho prepojenia nie je splnený len vtedy, ak je efektivita nulová alebo hypotetická, čo znamená, že cieľ právnej úpravy alebo rozhodnutia nie je obmedzením práva sledovaný. Ak je obmedzenie práva či slobody len čiastočne spôsobilé naplniť cieľ (čiastková efektivita), stále to postačuje, pretože cieľ je sledovaný a racionalita medzi zásahom do práva a cieľom existuje.“⁴²

53. Početný cenzus 50 000 členov cirkvi ako podmienka *sine qua non* pre registráciu cirkvi či náboženskej slobody je **teoreticky spôsobilý prispieť k ochrane verejných zdrojov**. Taká ochrana však **má podobu faktického vylúčenia mnohých náboženských komunit** (neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností) z reálneho a uskutočniteľného prístupu k ich registrácii a s tým spojeného nepriznania, o. i., finančných

⁴⁰ Uvedené vyplýva z odpovede Ministerstva kultúry Slovenskej republiky zo dňa 04.02.2026, č. MK-4106/2026-110/2480 na žiadosť Kancelárie verejného ochrancu práv o predloženie chronologického prehľadu všetkých podaných návrhov na registráciu cirkví alebo náboženských spoločností.

⁴¹ ĽALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády; Justičná revue, 74, 2022, č. 12, s. 1400 - 1424.

⁴² Tamtiež

benefitov, a to **z dôvodu nesplnenia početného cenzu, nie na základe konkrétnej a dôvodnej obavy zo zneužitia verejných zdrojov.**

54. Pri stanovovaní podmienok, za ktorých môžu cirkvi a náboženské spoločnosti na území Slovenskej republiky vznikajú, pôsobiť a prípadne čerpať benefity, má zákonodarca širokú mieru voľnej úvahy, ktorá však nie je neobmedzená. Podmienky registrácie cirkví a náboženských spoločností a priznávania osobitných práv musia byť primerané a prakticky a reálne splniteľné. Napadnutá právna úprava však nevedie k ochrane finančných zdrojov štátu pred špekulatívnymi registráciami. Vo svojich dôsledkoch totiž znamená, že verejné prostriedky sa neposkytnú žiadnej „novovzniknutej“ cirkvi či náboženskej spoločnosti, pretože pre cirkvi s menším počtom členov ako 50 000 sú podmienky registrácie nesplniteľné. Svedčí o tom aj tá skutočnosť, **že Ministerstvu kultúry Slovenskej republiky nebol od roku 2010 predložený žiadny návrh na registráciu cirkví či náboženskej spoločnosti.** Výsledkom preto je, že verejné zdroje sú v rámci priznania osobitných práv poskytované len existujúcim a registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Dalo by sa preto tvrdiť, že napadnutá právna úprava **chráni – šetrí verejné zdroje tým, že prakticky nijakému novému subjektu neumožňuje realizáciu práva podľa čl. 24 ods. 2 a 3 ústavy a podľa čl. 9 Dohovoru.**

55. Nedá sa vylúčiť, že medzi náboženskými spoločnosťami, ktoré ešte neboli zaregistrované ako cirkev či náboženská spoločnosť (no i medzi už registrovanými) sa nenachádzajú aj také, ktoré by mohli predstavovať ohrozenie pre verejné zdroje vo forme špekulatívneho získania finančných príspevkov od štátu alebo jeho zneužitia. V tomto prípade však ide o vedľajší produkt faktického znemožnenia registrácie cirkví a náboženských spoločností s počtom členov nižším ako 50 000 a s tým spojeným priznaním osobitných (aj finančných) práv cirkvám a náboženským spoločnostiam **a nie o priamy následok napadnutého obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru.** Preto, aj keby bolo možné vo vzťahu k § 12 písm. d) zákona o slobode náboženskej viery konštatovať existenciu určitého racionálneho prepojenia medzi ochranou verejných zdrojov ako ochranou práv a slobôd iných a početným cenzom vyžadovaným pre registráciu cirkví a náboženských spoločností, prepojenie samo o sebe nie je spôsobilé ospravedlniť tak závažný zásah do slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru, ako je tomu v tomto prípade.

56. Považujem za potrebné upriamiť pozornosť aj na to, že **cirkev alebo náboženská spoločnosť môže pre verejné zdroje ako napadnutou právnou úpravou chránený záujem predstavovať ohrozenie až po jej registrácii,** nakoľko až od momentu registrácie môže cirkev a náboženská spoločnosť využívať priznané práva vrátane finančných benefitov. Napadnutá právna úprava v § 11 zákona o slobode náboženskej viery však preukázaním splnenia početného cenzu podmieňuje aj možnosť podať samotný návrh na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti. Podaním návrhu však ešte neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti nevzniká nárok na žiadne finančné benefity, tie sú cirkvám a náboženským spoločnostiam priznávané až od momentu ich registrácie. Z uvedeného dôvodu **som nedokázal identifikovať žiadne racionálne prepojenie** medzi obmedzením možnosti podania návrhu na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti preukázaním

splnenia početného cenzu a ochranou verejných zdrojov pred ich zneužitím. Došiel som preto k záveru, že v prípade napadnutého ustanovenia **§ 11 zákona o slobode náboženskej viery test racionálneho prepojenia nebol splnený**.

57. Navyše, ak by zo strany cirkvi alebo náboženskej spoločnosti došlo k nezákonnému prijímaniu alebo zaobchádzaniu s verejnými zdrojmi, právny poriadok ponúka niekoľko možností ako predchádzania nezákonného konania, tak i nápravy zákonnosti, a to ako konaním o zrušení registrácie cirkvi či náboženskej spoločnosti⁴³, tak i napr. **vyvodením trestnoprávnej zodpovednosti**. Stanovenie neprimerane vysokého početného cenzu na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti však podľa môjho názoru ani nie je priamo spôsobilé ochrániť verejné zdroje pred ich zneužitím, nakoľko **akokoľvek vysoký počet členov cirkvi či náboženskej spoločnosti nedáva záruku jej konania výlučne v súlade s právnym poriadkom**.

58. Analýzou napádaných ustanovení na podklade testu vhodnosti som preto prišiel k záveru, že **ochrana finančných záujmov nespadá pod legitímne ciele**, na základe ktorých môže zákonodarca pristúpiť k obmedzeniu práva na náboženskú slobodu. Ak by však ústavný súd dospel k inému záveru, som presvedčený, že faktické znemožnenie výkonu práv garantovaných čl. 24. ods. 2 a 3 ústavy a čl. 9 Dohovoru je tak extrémne riešenie, ktoré neobstojí v subteste racionálneho prepojenia. Navyše, vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu § 11 zákona o slobode náboženskej viery toto racionálne prepojenie absentuje úplne. Som preto presvedčený, že napadnutá práva úprava neprejde testom vhodnosti a je preto v rozpore s ústavou a medzinárodnými dohovormi.

IV.3 Test nevyhnutosti

59. Uvedomujem si, že v prípade, ak právna úprava neobstojí v ktoromkoľvek z krokov testu proporcionality, v teste nie je potrebné pokračovať a právna úprava je v rozpore s ústavou a dohovorom. Rovnako mám ale na pamäti aj to, že ústavný súd môže pri svojom rozhodovaní dospieť pri teste vhodnosti aj k inému, ako mnou prezentovanému právnemu názoru. Keďže právna analýza, ktorej som podrobil napádanú právnu úpravu poukázala na nedostatky aj v teste nevyhnutosti, pokračujem v teste proporcionality a prezentujem dôvody, pre ktoré som dospel presvedčeniu, že právna úprava nenapĺňa ani kritéria testu nevyhnutosti.

60. V rámci vykonania **testu nevyhnutosti** som posudzoval, či k naplneniu stanoveného (podľa môjho názoru neakceptovateľného) cieľa nebolo možné použiť iné,

⁴³ Podľa § 20 zákona o slobode náboženskej viery: „Ak cirkev alebo náboženská spoločnosť koná v rozpore s týmto zákonom alebo podmienkami registrácie, vykoná registrujúci orgán konanie o zrušení registrácie.“ § 15 zákona o slobode náboženskej viery pritom stanovuje, že Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky počas konania o registrácii cirkvi či náboženskej spoločnosti povinne preskúmava, či založenie a činnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti nie je v rozpore so zákonom o slobode náboženskej viery a ostatnými zákonmi, ochranou bezpečnosti občanov a verejného poriadku, zdravia a mravnosti, zásadami ľudskosti a znášateľnosti, alebo či nie sú ohrozené práva iných právnických osôb a občanov.

šetnejšie prostriedky a spôsoby obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo a vieru. Z napadnutej právnej úpravy vyplýva, že zákonodarca sa rozhodol cieľ ochrany verejných zdrojov dosiahnuť stanovením veľmi vysokého minimálneho počtu členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na to, aby mohla byť ako cirkev alebo náboženská spoločnosť zaregistrovaná. Som však presvedčený, že **právny poriadok už teraz ponúka efektívnejšie a menej drastické spôsoby ochrany stanoveného cieľa.**

61. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že štátu vzniká pozitívny záväzok vytvoriť právny rámec, ktorý umožní náboženským komunitám nadobudnúť právnu subjektivitu. Hoci dohovor negarantuje náboženským organizáciám právo na konkrétny právny status, **vyžaduje, aby štát zabezpečil, že budú mať možnosť nadobudnúť právnu subjektivitu a pôsobiť ako organizované spoločenstvá.** Právna subjektivita pritom nepredstavuje iba formálny právny status, ale nevyhnutný predpoklad kolektívneho výkonu náboženskej slobody. Jej absencia alebo odmietnutie totiž zasahuje nielen do slobody združovania podľa čl. 11 dohovoru, ale aj do samotnej slobody náboženského vyznania podľa čl. 9 dohovoru, keďže náboženské komunity tradične existujú vo forme organizovaných štruktúr a kolektívne vykonávanie náboženstva je **podstatnou súčasťou tejto slobody.** Európsky súd pre ľudské práva zároveň upozorňuje, že rozdiely v právnom uznaní náboženských komunít môžu viesť k ich spoločenskému znevýhodneniu a vytvárať stav, v ktorom sa ich príslušníci cítia iba tolerovaní, no nie plnohodnotne akceptovaní, čo má priamy dopad na výkon ich základných práv.⁴⁴ Znamená to, že zákonodarca musí mať pri zásahu do práva na prejavovanie náboženského vyznania na pamäti vždy aj povinnosť vytvárať a udržiavať „racionálne dostupný“ systém nadobúdania právnej subjektivity pre cirkev a náboženskú spoločnosť.

62. Ako poznamenáva aj sudca Mészáros vo svojom odlišnom stanovisku k rozhodnutiu pléna ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 10/08, predstaviteľným cieľom obmedzenia slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru v podobe obmedzenia podmienok registrácie cirkví a náboženských spoločností je ochrana verejného poriadku, ktorá aj je jedným z dôvodov uvedených v limitačných klauzulách čl. 24 ods. 4 ústavy a čl. 9 ods. 2 dohovoru. I v takom prípade som však presvedčený, že **právny poriadok dlhodobo disponuje inými vhodnejšími prostriedkami** na ochranu verejného poriadku. Stanovenie vysokého početného cenzu ako *conditio sine qua non* pre registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti pritom zároveň nie je spôsobilé samo o sebe efektívne ochrániť verejný poriadok.

63. **Počas posudzovania návrhu na registráciu** Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky povinne **skúma**, či založenie a činnosť cirkvi alebo náboženskej spoločnosti **nie je v rozpore so zákonom o slobode náboženskej viery a ostatnými zákonmi, ochranou bezpečnosti občanov a verejného poriadku, zdravia a mravnosti, zásadami ľudskosti a znášanlivosti**, alebo či **nie sú ohrozené práva iných právnických osôb a občanov.**⁴⁵

⁴⁴ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Magyar Keresztény Mennonita Egyház a ďalší proti Maďarsku, body 90. až 92., sťažnosti č. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 a 56581/12

⁴⁵ V zmysle § 15 zákona o slobode náboženskej viery

Ak uvedené podmienky cirkev či náboženská spoločnosť nespĺňa, Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky nesmie cirkev alebo náboženskú spoločnosť zaregistrovať.⁴⁶

64. Dozorová činnosť Ministerstva kultúry Slovenskej republiky nad činnosťou cirkví a náboženských spoločností **nekončí pri posudzovaní návrhu na ich registráciu**. Zákon o slobode náboženskej viery stanovuje, že Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky zruší registráciu takej cirkvi či náboženskej spoločnosti, ktorá koná v rozpore so zákonom o slobode náboženskej viery alebo podmienkami ich registrácie.⁴⁷

65. Okrem možností uvedených v zákone o slobode náboženskej viery, právny poriadok dlhodobo ponúka široké spektrum právnych nástrojov, prostredníctvom ktorých sa dosahuje dodržiavanie alebo obnova zákonnosti. Možno uviesť oprávnenia Policajného zboru⁴⁸, trestné konanie⁴⁹ či prostriedky občianskeho či správneho práva hmotného i procesného⁵⁰. Zastávam názor, že ich využitie je vo vzťahu k dosiahnutiu cieľa ochrany verejných zdrojov priamejšie a efektívnejšie. Využívanie týchto nástrojov by zároveň znamenalo zásahy iba do práv individualizovaných subjektov, pri ktorých má štát podozrenie z porušovania zákonných pravidiel. Už len aplikáciu týchto nástrojov na určitý počet subjektov považujem za miernejší zásah do práva prejavovať náboženstvo ako súčasné, prakticky plošné znemožnenie realizácie tohto práva.

66. Na možnosti miernejšieho zásahu do práva, a to aj pri zachovaní ochrany finančných záujmov štátu, ak tento cieľ bude považovať ústavný súd za legitímny, poukazuje aj právna komparatistika. Rozumiem záujmu štátu na ochrane spoločnosti pred neznámymi či nečitateľnými cirkvami či náboženskými spoločnosťami (i na ochrane verejných zdrojov). Zákonodarca je však povinný pri vyvažovaní medzi dvoma zdanlivo protichodnými záujmami **nájsť spravodlivý spôsob usporiadania** týchto vzťahov tak, aby v konečnom

⁴⁶ V zmysle § 16 ods. 2; § 14 ods. 3 zákona o slobode náboženskej viery

⁴⁷ V zmysle § 20 zákona o slobode náboženskej viery

⁴⁸ Ako príklad možno uviesť oprávnenie požadovať vysvetlenie podľa § 17 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore (ďalej len ako „zákon o Policajnom zbore“), oprávnenie zaistiť vec podľa § 21 zákona o Policajnom zbore alebo oprávnenie policajta služby finančnej polície a služby kriminálnej polície pri odhaľovaní daňových únikov a nezákonných finančných operácií alebo legalizácie príjmov z trestnej činnosti a financovania terorizmu s predpokladanou značnou škodou alebo škodou veľkého rozsahu nazerať do evidencií, účtovných písomností, listín a iných dokladov, spisov a záznamov na technickom nosiči dát, robiť si z nich výpisky, poznámky a kópie, žiadať vydanie týchto vecí alebo ich zaistiť podľa § 29a ods. 1 písm. c) zákona o Policajnom zbore.

⁴⁹ Ako príklad možno uviesť trestné konanie vo veci podozrenia zo spáchania trestného činu subvenčného podvodu podľa § 225 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

⁵⁰ Okrem konania o zrušení registrácie cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa § 20 zákona o slobode náboženskej viery možno ako príklad uviesť i povinnosť registrovaných cirkví a náboženských spoločností každoročne predkladať Ministerstvu kultúry Slovenskej republiky správu o hospodárení s príspevkom štátu podľa § 7 ods. 1 zákona č. 370/2019 Z. z. o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností (ďalej len ako „zákon o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností“). S tým súvisí oprávnenie štátu podľa § 7 ods. 2 zákona o finančnej podpore činnosti cirkví a náboženských spoločností vykonávať kontrolu hospodárenia s príspevkom štátu a vyvodenie zodpovednosti v prípade porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 a nasl. zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

dôsledku **nedochádzalo k systematickému porušovaniu základných práv a slobôd** tak, ako je tomu v tomto prípade. Štát je pri obmedzovaní základných práv a slobôd povinný postupovať šetrne a v rozsahu nevyhnutnom pre dosiahnutie účelu. „Šetrnosť k ľudským právam znamená menší stupeň alebo rozsah ich obmedzenia v porovnaní s inou alternatívou. ... Nevyhnutnosť tak pôsobí nielen vo vzťahu k použitému prostriedku, teda, že prostriedok musí byť nevyhnutný pre dosiahnutie konkrétneho a legitímneho účelu. Ale nevyhnutnosť sa vzťahuje aj k obmedzeniu práva vo svetle prostriedku a sledovaného účelu.“⁵¹

67. Som presvedčený, že pre naplnenie kritérií testu nevyhnutnosti musí prísť v problematike registrácie cirkví a náboženských spoločností k legislatívnym zmenám, ktoré vytvoria spravodlivejší a základné práva a slobody neporušujúci základ pre získanie právnej subjektivity i osobitných práv priznávaných cirkvám a náboženským spoločnostiam. Nie je pritom úlohou navrhovateľa, ani ústavného súdu predostrieť zákonodarcovi konkrétnu právnu úpravu, ktorú má prijať.

68. Na účely testu nevyhnutnosti je však potrebné identifikovať, či existuje alebo je mysliteľná taká právna úprava, ktoré by do základných práv a slobôd, pri približne rovnakej miere napĺňania legitímneho cieľa, zasahovala menej invazívnym spôsobom. Jedným z teoretických riešení je právna úprava, ktorá by rozlišovala medzi (i) **základným právnym štandardom**, ktorý umožní cirkvám a náboženským spoločnostiam zaregistrovať sa ako cirkev alebo náboženská spoločnosť a teda získať samotnú právnu subjektivitu, a to bez podmienky preukazovania vysokého počtu členov a (ii) **zvýšeným právnym štandardom**, po získaní ktorého by už zaregistrovaná cirkev mohla získať osobitné práva ako sú napríklad finančné benefity. Ak bola cieľom prijatia napadnutej právnej úpravy ochrana verejných zdrojov poskytovaných cirkvám a náboženským spoločnostiam, je menej invazívne pristúpiť iba k úprave, príp. obmedzeniu systému poskytovania verejných zdrojov, než k výraznému obmedzeniu náboženských slobôd a práva slobodného združovania sa ako sa rozhodol zákonodarca zavedením extrémne disproporčného početného cenzu.

69. V tejto súvislosti si dovoľujem poukázať na právnu úpravu registrácie a priznávania osobitných oprávnení cirkvám a náboženským spoločnostiam v Českej republike. Podmienky registrácie a priznávania osobitných práv cirkví a náboženských spoločností upravuje zákon č. 3/2002 Sb. o svobode náboženského vyznání a postavení cirkví a náboženských spoločností a o zmene některých zákonů (zákon o cirkvích a náboženských společnostech) (ďalej len ako „český zákon č. 3/2002 Sb.“). Rozlišuje pritom medzi základnou registráciou cirkví alebo náboženskej spoločnosti a priznaním osobitných práv po splnení prísnejších podmienok.

70. Podľa českého zákona č. 3/2002 Sb. sa **na registráciu** cirkvi alebo náboženskej spoločnosti v Českej republike, o. i., vyžaduje predloženie originálu podpisov najmenej **300** plnoletých občanov Českej republiky alebo cudzincov s trvalým pobytom v Českej republike

⁵¹ L'ALÍK, T.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády; Justičná revue, 74, 2022, č. 12, s. 1400 - 1424.

hlásiacich sa k danej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.⁵² Registráciou sa cirkev alebo náboženská spoločnosť v Českej republike stáva právnickou osobou⁵³ a k plneniu svojho poslania na základe registrácie smie vyučovať a vychovávať svojich duchovných aj laických pracovníkov vo svojich vlastných školách a iných zariadeniach, aj na bohosloveckých vysokých školách či fakultách⁵⁴. Dovoľujem si zopakovať, že na získanie právnej subjektivity musí v podmienkach Českej republiky cirkev alebo náboženská spoločnosť, o. i., preukázať, že sa k nej hlási **300** plnoletých **občanov** Českej republiky **alebo cudzincov** s trvalým pobytom v Českej republike, pričom v Slovenskej republike musí cirkev alebo náboženská spoločnosť na získanie právnej subjektivity a výkon rovnakých práv preukázať, že sa k nej hlási **50 000 členov** – plnoletých **občanov** Slovenskej republiky **s trvalým pobytom** na jej území.

71. Registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť v Českej republike môže získať aj oprávnenie na výkon osobitných práv ako vyučovať náboženstvo na štátnych školách, poskytovať duchovné služby v ústavoch na výkon väzby a ústavoch na výkon trestu odňatia slobody či zriaďovať cirkevné školy⁵⁵. Podat' návrh na výkon týchto osobitných práv smie registrovaná cirkev či náboženská spoločnosť, ktorá je registrovaná najmenej 10 rokov, aspoň 10 rokov pred podaním návrhu Ministerstvu kultúry Českej republiky podávať správy o svojej činnosti a svoju účtovnú závierku, riadne plní svoje záväzky voči štátu a tretím osobám a je bezúhonná.⁵⁶ Na priznanie oprávnenia na výkon osobitných práv musí registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť, preukázať, že sa k nej hlási aspoň taký počet plnoletých občanov Českej republiky alebo cudzincov s trvalým pobytom v Českej republike, ktorý predstavuje **najmenej 1 promile obyvateľov** Českej republiky **podľa posledného sčítania ľudu**.⁵⁷ Posledné sčítanie ľudu sa v Českej republike uskutočnilo v roku 2021. Podľa jeho výsledkov v Českej republike žilo 10 524 167 obyvateľov.⁵⁸ Z uvedeného vyplýva, že v Českej republike v súčasnosti registrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť na získanie oprávnenia na výkon osobitných práv musí preukázať, že sa k nej hlási aspoň **10 524**⁵⁹ plnoletých občanov Českej republiky alebo cudzincov s trvalým pobytom na jej území. Pre porovnanie, na **počtom obyvateľov takmer o polovicu menšom Slovensku**⁶⁰ musí neregistrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť v záujme (registrácie a s tým spojeného) získania osobitných práv preukázať, že sa k nej hlási aspoň **50 000** plnoletých **občanov** Slovenskej republiky **s trvalým pobytom** na jej území.

⁵² Podľa § 10 ods. 2 písm. c) českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵³ Podľa § 6 ods. 1 českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵⁴ Podľa § 6 ods. 3 písm. a) českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵⁵ Podľa § 6 ods. 3 písm. b) v spojení s § 7 ods. 1 písm. a), b) a d) českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵⁶ Podľa § 11 ods. 1 českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵⁷ Podľa § 11 ods. 3 písm. a) českého zákona č. 3/2002 Sb.

⁵⁸ Dostupné online: <https://scitani.gov.cz/obyvateľstvo>

⁵⁹ Jedno promile z 10 524 167 nezaokrúhlené sa rovná 10 524,167.

⁶⁰ Podľa posledného sčítania obyvateľov z roku 2021 mala Slovenská republika 5 449 270 obyvateľov. Dostupné online: <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/pocet-obyvatelov/SR/SK0/SR>

72. Vzhľadom k vyššie uvedenému som presvedčený, že zákonodarca má k dispozícii aj iné, vo vzťahu k napĺňaniu sledovaného cieľa porovnateľne efektívne možnosti, ktoré ale zasahujú do práv a slobôd vo výrazne menšej miere. Právna úprava preto podľa môjho názoru **nenapíňa ani kritériá testu nevyhnutnosti**.

73. Vzhľadom k tomu, že v tomto prípade nebol v rámci testu proporcionality splnený test vhodnosti ani nevyhnutnosti a s ohľadom na to, že právny poriadok poskytuje funkčné mechanizmy na ochranu legitímnych cieľov uvedených v limitačných klauzulách (a aj ochranu verejných zdrojov), konštatujem, že podmienka preukázania splnenia extrémne disproporčného početného cenzu **nie je ani nevyhnutná v demokratickej spoločnosti**.

74. Dospel som preto k presvedčeniu, že zákonná podmienka preukázania splnenia početného cenzu 50 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky **pre získanie právnej subjektivity cirkvou či náboženskou spoločnosťou, ako aj pre získanie osobitných práv či benefitov priznávaných registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam, nie je schopná dosiahnuť cieľ**, pre ktorý bola prijatá, je **absolútne neprimeraná, v demokratickom a právnom štáte neúnosná a je v rozpore s ust. čl. 1 ods. 1, čl. 24 ods. 2 a 3 a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 9 a čl. 11 dohovoru**.

V.

Dôvody na odklon od predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu

75. Ústavný súd už o obdobnej veci – súlade obdobnej napadnutej právnej úpravy s ústavou a dohovorom rozhodol. V náleze č. k. PL. ÚS 10/08-70 z 3. februára 2010 (ďalej aj ako „nález“) ústavný súd konštatoval, že podmienka preukázania, že sa k cirkvi alebo náboženskej spoločnosti hlási najmenej 20 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky na to, aby cirkev alebo náboženská spoločnosť mohla podať návrh na jej registráciu a aby návrhu Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky mohlo eventuálne vyhovieť, nie je v rozpore s, o. i., ústavou ani dohovorom.

76. Niet pochýb o tom, že ústavný súd pri posudzovaní tohto návrhu bude brať do úvahy i svoje závery uvedené v náleze. Rozhodnutiam ústavného súdu sa v súvislosti s ich záväznosťou pre iné prípady pripisuje tzv. normatívna sila rozhodnutia. „Tá podľa Smejkalovej síce nespočíva priamo vo formálne ustanovenom pravidle spočívajúcom v povinnosti nasledovať predchádzajúce rozhodnutie súdu, ale takéto odlišné rozhodnutie môže byť podrobené kritike, alebo zrušené využitím opravného prostriedku.“⁶¹ Som presvedčený, že **riadne posúdenie tohto návrhu so sebou prináša i potrebu odklonov od niektorých záverov ústavného súdu vyjadrených v náleze**. Prekonávanie ustálenej judikatúry však má svoje jasne stanovené pravidlá. Ich nedodržanie je možné označiť za

⁶¹ Lysina R.: Ústavné súdnictvo a politika, Dizertačná práca, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, 75 s.

svoju vôľu. Podľa Drgonca je práve odôvodnenie rozhodnutia a fundamentálnych názorov súdu základným prvkom ochrany pred svojvôľou.⁶²

77. Medzi základné dôvody odôvodňujúce odklon ústavného súdu od svojej predchádzajúcej judikatúry možno zaradiť **(i)** zmenu právnej úpravy vzťahujúcej sa na prejedávaný prípad a **(ii)** prítomnosť iných skutkových okolností. Zároveň, **(iii)** prekonať normatívnu silu rozhodnutia možno len v prípade, ak existuje výnimka svedčiaca v prospech odklonu od predchádzajúcej judikatúry, prípadne, ak pri pomeriavaní všetkých relevantných okolností prevažujú tie, ktoré svedčia v prospech odklonu.⁶³ Súd by mal preto vždy zvažovať, či odklon od predchádzajúcej judikatúry spôsobí viac úžitku ako škôd a či nový právny názor môže v porovnaní s predošlým vhodnejšie upraviť spoločenské vzťahy. Súd by mal tiež vyhodnocovať, či výhody nového právneho názoru v podobe prekonania predchádzajúcej judikatúry prevýšia negatívne dopady narušenia právnej istoty, konzistentnosti a dôvery v právny poriadok vytvorenými predchádzajúcou judikatúrou. Ústavný súd Českej republiky k problematike prípustnosti odklonu od ustálenej judikatúry uviedol, že **(iv)** je „nutné zvážiť, či sa skutkové okolnosti prípadu zhodujú s podmienkami vymedzenými v predchádzajúcich rozhodnutiach alebo sa od nich odchyľujú. Ak sa odchyľujú, je rovnako potrebné uvážiť, či sa jedná o odchýlky natoľko významné, že odklon od predchádzajúceho rozhodnutia odôvodňujú.“⁶⁴

78. V prejedávanom prípade som **okrem zmeny právnej úpravy v podobe podstatného sprísnenia podmienok** registrácie cirkví a náboženských spoločností identifikoval **niekoľko dôvodov**, ktoré podľa môjho názoru vedú k potrebe odklonu ústavného súdu od svojej predchádzajúcej judikatúry. Som zároveň presvedčený, že prípadné vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s referenčnými normami ústavy a dohovoru **je priamo spôsobilé viesť k vhodnejšiemu usporiadaniu vzťahov odrážajúcemu zmeny v spoločnosti a jej potreby**. Dôvody, ktoré podľa môjho názoru odôvodňujú potrebu odklonu od predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu, si dovoľujem priblížiť v nasledujúcich podkapitolách.

V.1.

Neregistrované cirkvi a náboženské spoločnosti a združovanie sa v občianskych združeniach

79. Pri problematike možností združovania sa veriacich za účelom spoločného a organizovaného vyznávania a prejavovania rovnakého náboženstva či viery sa v minulosti ústavný súd zaoberal možnosťou ich združovania v občianskych združeniach.

80. Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 10/08 uviedol, že keď cirkev alebo náboženská spoločnosť nie je registrovaná podľa zákona o slobode náboženskej viery, jej veriaci môžu svoje základné práva a slobody realizovať aj prostredníctvom iného právneho subjektu, a to

⁶² DRGONEC, J.: Quis custodem custodiet – Bumerang Slovenského ústavného práva (časť prvá), *In: Zo súdnej praxe*, 2018, č. 1, s. 8

⁶³ SMEJKALOVÁ, T.: K otázke normativity judikatúry v Českej republike, cit d., s. 1304

⁶⁴ Nález ÚS ČR sp. zn. I. ÚS 3943/14, najmä para. 28-29, 52-54

v občianskom združení.⁶⁵ V rovnakom náleze ústavný súd ďalej uviedol: „V **praxi** zákon č. 83/1990 Zb. umožňuje registrovať spolky, kluby, spoločnosti, ktoré sa môžu obsahovo venovať svojim náboženským aktivitám s tým, že tieto nie sú považované za cirkvi a náboženské spoločnosti podľa zákona č. 308/1991 Zb. Ide o občianske združenia registrované na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky vedené pod kapitolou Cirkevná a náboženská oblasť.“⁶⁶ V uvedenom náleze ústavný súd konštatoval, že zákon o združovaní umožňuje fyzickým osobám združovať sa do spolkov, klubov aj spoločností, v ktorých sa môžu venovať svojim náboženským činnostiam, ale na inom právnom základe ako poskytuje zákon o slobode náboženskej viery.⁶⁷

81. S uvedeným záverom ústavného súdu **sa nestotožňujem**. Účinná právna úprava uvedenú prax nielen neumožňuje, ale ju priamo sankcionuje a stanovuje, že **v občianskych združeniach sa nemožno združovať za účelom spoločného prejavovania náboženstva či viery a vykonávania náboženských činností vyhradených pre cirkvi a náboženské spoločnosti**. Na ten účel sa veriaci majú združovať v cirkvách a náboženských spoločnostiach.

82. **Združovanie sa veriacich v cirkvách a náboženských spoločnostiach predstavuje osobitnú formu výkonu združovacieho práva podľa čl. 29 ústavy.**⁶⁸ Ide o špecifickú podobu združovania, ktorá je úzko spätá s výkonom slobody náboženského vyznania podľa čl. 24 ústavy, nakoľko náboženská viera sa typicky realizuje nielen individuálne, ale aj kolektívne v rámci organizovaných spoločenstiev veriacich. Cirkvi a náboženské spoločnosti tak predstavujú prirodzený inštitucionálny rámec, prostredníctvom ktorého jednotlivci uskutočňujú náboženské úkony. Z uvedeného dôvodu je kolektívny výkon náboženskej slobody previazaný so slobodou združovania sa. Ochrana podľa čl. 29 ústavy sa preto v tomto kontexte prelína s ochranou poskytovanou čl. 24 ústavy, pričom zásahy do možnosti veriacich združovať sa v náboženských komunitách môžu zároveň predstavovať zásah do ich práva slobodne prejavovať svoje náboženstvo či vieru.

83. Zákon o združovaní v § 1 ods. 3 písm. c) stanovuje, že sa nevzťahuje na združovanie občanov v cirkvách a náboženských spoločnostiach. To, že sa veriaci nemôžu **zákonným spôsobom** združovať v občianskom združení za účelom výkonu náboženských činností, potvrdzuje aj znenie § 12 ods. 3 písm. a) zákona o združovaní. Ten totiž stanovuje, že ak registrový orgán zistí, že **občianske združenie vykonáva činnosť vyhradenú na vykonávanie náboženstva alebo viery v cirkvách a náboženských spoločnostiach**, je povinný takéto občianske združenie bez meškania **upozorniť** a vyzvať ho, aby upustilo od vykonávania náboženských činností. Ak občianske združenie napriek upozorneniu a výzve naďalej náboženské činnosti vykonáva, registrový orgán je povinný takéto občianske

⁶⁵ Nález ústavného súdu, č. k. PL. ÚS 10/08, str. 26.

⁶⁶ Tamtiež, str. 28-29.

⁶⁷ Tamtiež, str. 29.

⁶⁸ CIBULKA, Ľubor a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky). Bratislava : Prof UK, 2014. 122 s. ISBN 978-7160-366-5.

združenie **rozpustiť**. Občianske združenie proti rozhodnutiu o rozpustení pritom ani nemôže podať opravný prostriedok.

84. Naopak, zákon o slobode náboženskej viery v § 4 ods. 1 stanovuje, že cirkev alebo náboženská spoločnosť predstavuje „...dobrovoľné združenie osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.“

85. Je preto nutné dôjsť k záveru, že znenie účinnej právnej úpravy je **v priamom rozpore so závermi ústavného súdu** vyjadrenými v zmienenom náleze, č. k. PL. ÚS 10/08-70, respektíve s vyjadreniami vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania v danom konaní pred ústavným súdom, s ktorými sa ústavný súd stotožnil.⁶⁹

86. Príslušné zákony teda neumožňujú veriacim, ktorých cirkvi a náboženské spoločnosti nespĺňajú podmienky pre registráciu združovať sa za účelom vykonávania náboženských činností vyhradených pre cirkvi a náboženské spoločnosti, združovať sa namiesto toho v občianskych združeniach. Práve naopak, zákon takéto **konanie sankcionuje rozpustením združenia**. Samozrejme, príslušníci neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností môžu zakladať hodnotovo orientované občianske združenia, tie však nemôžu v zmysle § 12 ods. 3 písm. a) zákona o združovaní vykonávať činnosti vyhradené cirkvám a náboženským spoločnostiam. Nielen, že **protiústavnú právnu úpravu nemožno obchádzať odporúčaním na využitie postupu rozporného so zákonom**, ale navyše takýto postup ani nevytvára priestor pre riadny výkon práva na prejavovanie svojho náboženstva.

87. Ústavný súd došiel k záveru, že zákon o združovaní v praxi umožňoval zakladať združenia, ktoré sa obsahovo venujú náboženským aktivitám, veriaci vyznávajúci neregistrované náboženstvo mali možnosť združovať sa s inými veriacimi a v tomto ohľade nedošlo k porušeniu ich základných práv podľa čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 11 ods. 1 a 3 Dohovoru.

88. V uvedenom možno nájsť ďalší z dôvodov **potreby odklonu od niektorých záverov ústavného súdu** vyjadrených v náleze, a to v istej protirečivosti a nekonzistentnosti nálezu. Ústavný súd v náleze na jednej strane poukázal na to, že: „[p]re účely výkonu náboženských obradov sa zakladajú cirkvi a náboženské spoločnosti. Združovanie v nich nie je formou uplatnenia základného práva slobodne sa združovať podľa čl. 29 ústavy, ale podlieha úprave čl. 24 ods. 2 ústavy.“⁷⁰ Následne však ústavný súd poukázal na možnosť neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností združovať sa (pozn.: a teda prípadne aj vykonávať náboženské obrady) v občianskych združeniach podľa zákona o združovaní občanov,⁷¹ ktorý okrem toho, že to neumožňuje, je navyše realizáciou práve čl. 29 ústavy a nie jej čl. 24 ods. 2, ktorého realizáciou je zákon o slobode náboženskej viery. Domnievam

⁶⁹ Tamtiež, str. 21.

⁷⁰ Tamtiež, str. 28

⁷¹ Tamtiež, str. 28 - 29

sa preto, že ústavný súd v náleze na tomto mieste došiel k protirečivému a zmätočnému záveru, čo posilňuje potrebu revízie už skôr prijatých záverov a následného odklonu od nich.

89. V prípade, ak štát pre združovanie sa veriacich za účelom spoločného prejavovania rovnakého vierovyznania vytvára špeciálnu platformu pre ich združovanie vo forme cirkví a náboženských spoločností, občianske združenia alebo jednoduchú toleranciu existencie náboženskej komunity v kontexte uplatňovania základného práva na prejavovanie svojho náboženstva nemožno stavať na rovnakú úroveň ako združovanie sa v cirkvách a náboženských spoločnostiach. Pri posudzovaní súladu zákonných ustanovení s označenými referenčnými normami právnych predpisov a pri hodnotení, či zákonnou úpravou nedochádza k porušovaniu základných práv a slobôd nemôže obstať argument akceptácie protizákonnej praxe, i keď pre veriacich neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností zdanlivo prívetivej.

90. Veriaci neregistrovanej cirkvi, ktorá nespĺňa podmienku početného cenzu, sa v súlade so zákonom o združovaní nesmú za účelom spoločného prejavovania svojej viery a vykonávania náboženských činností združovať v občianskom združení, nakoľko to zákon o združovaní priamo vylučuje. Ak by však aj k registrácii takéhoto občianskeho združenia obsahovo vykonávajúceho náboženské činnosti došlo, visí nad ním hrozba rozpustenia, ak sa o jeho činnostiach registrový úrad dozvie. Nakoľko však nespĺňa ani podmienku početného cenzu, minoritná neregistrovaná cirkev či náboženská spoločnosť nemôže byť v súlade so zákonom o slobode náboženskej viery ani zaregistrovaná, nemôže na tomto základe vzniknúť ako právnická osoba, a to ani vtedy, ak nemá záujem čerpať osobitné práva a benefity spojené s registráciou cirkvi a náboženskej spoločnosti.

91. V dôsledku uvedeného zostávajú **faktické združenia veriacich vyznávajúcich náboženstvá nezastrešené registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou v právnom medzipriestore a nemôžu zákonným spôsobom získať právnu subjektivitu** a riadne prejavovať svoje vierovyznanie ako registrované cirkvi a náboženské spoločnosti. Len tichá „tolerancia“ existencie neregistrovaných cirkví a spoločností pritom nenapĺňa požiadavky dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva totiž zdôraznil, že samotná tolerancia existencie náboženskej komunity **nie je dostatočnou náhradou** za jej právne uznanie, ak toto právne uznanie môže jej členom priznať práva.⁷²

92. Samotné oficiálne rozoznanie a priznanie právnej subjektivity združenia veriacich pritom umožňuje štátu ako garantovi ochrany základných práv a slobôd a zároveň aj bezpečnosti spoločnosti, vykonávať aktívny dohľad nad aktivitami cirkví a náboženských spoločností a vyvodiť následky v prípadoch, kedy je to potrebné.

93. Nemožnosť registrácie minoritných cirkví a náboženských spoločností ako občianskych združení ma vedie k opakovanému konštatovaniu, že zákonná podmienka preukázania splnenia početného cenzu 50 000 plnoletých členov, ktorí majú trvalý pobyt na

⁷² Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 129., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Izzettin Doğan a ďalší proti Turecku, sťažnosť č. 62649/10, bod 127.

území Slovenskej republiky a sú občanmi Slovenskej republiky, je pre získanie právnej subjektivity cirkvou či náboženskou spoločnosťou extrémne disproportčná a je v rozpore s ust. čl. 24 ods. 2 a 3 a čl. 29 ods. 1 a 3 ústavy a čl. 9 a čl. 11 dohovoru. Zároveň predstavuje jeden z dôvodov pre odklon od predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu v tejto veci.

V.2

Neregistrované cirkvi a náboženské spoločnosti a ochrana podľa čl. 24 ods. 3 ústavy

94. Čl. 24 ods. 3 ústavy priznáva cirkvám a náboženským spoločnostiam právo spravovať svoje záležitosti nezávisle od štátu, obsahuje garanciu inštitucionálnej nezávislosti cirkví a náboženských spoločností.⁷³ Poskytuje im ochranu pred arbitrárnymi zásahmi štátu do samosprávy cirkví a náboženských spoločností.

95. Ústavný súd v nedávnom rozhodnutí zo dňa 24.10.2023, č. k. I. ÚS 552/2023, posudzoval, či sa ochrana podľa čl. 24 ods. 3 vzťahuje iba na registrované cirkvi alebo náboženské spoločnosti, alebo aj na tie neregistrované. Ústavný súd konštatoval, že preferovanie reštriktívnej interpretácie čl. 24 ods. 3 ústavy, podľa ktorej sa ochrana pred arbitrárnymi zásahmi štátu poskytuje iba registrovaným cirkvám či náboženským spoločnostiam, by bolo možné považovať za prílišný právny formalizmus. „Ústavný súd tak z imperatívu ochrany ústavnosti v čl. 124 ústavy aktivuje ochranu inštitucionálnych garancií pred neprímeraným zásahom štátu v zmysle čl. 24 ods. 3 ústavy **aj vo vzťahu k neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam vo fáze registračného konania, ktoré je jediným, a tak nevyhnutným prienikom k nadobudnutiu ich právnej subjektivity.**“⁷⁴

96. Z uvedeného záveru ústavného súdu vyplýva, že sa ochrana cirkevnej samosprávy pred arbitrárnymi či nedôvodnými zásahmi štátu poskytuje aj neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam, no jedine vo fáze konania o registrácii cirkvi či náboženskej spoločnosti. Neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti, ktorá návrh na registráciu nepodala, ochrana podľa čl. 24 ods. 3 ústavy neprináleží. O ochranu podľa čl. 24 ods. 3 ústavy prichádza aj tá cirkev alebo náboženská spoločnosť, ktorej návrh na registráciu registrový orgán odmietol.

97. V súvislosti s poskytovaním ochrany podľa čl. 24 ods. 3 ústavy neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti vo fáze registračného konania si však dovoľujem poukázať na § 11 zákona o slobode náboženskej viery, ktorý **možnosť podania návrhu na registráciu podmieňuje preukázaním splnenia početného cenzu 50 000 členov** cirkvi či náboženskej slobody. Ak splnenie tejto podmienky cirkev či náboženská spoločnosť nepreukáže, registrový orgán nemá inú možnosť ako návrh odmietnuť, v dôsledku čoho neregistrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť opätovne zostane bez ochrany podľa čl. 24 ods. 3 ústavy. Znamená to, že **minoritné neregistrované cirkvi a náboženské**

⁷³ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 317 s.

⁷⁴ Uznesenie ústavného súdu, č. k. I. ÚS 552/2023 z 24.10.2023, bod 16.8.

spoločnosti, ktoré podmienku početného cenzu zjavne nespĺňajú a z toho dôvodu návrh na ich registráciu ani **nepodajú, nemajú** v podmienkach Slovenskej republiky **možnosť získať ochranu správy vlastných záležitostí pred arbitrárnymi zásahmi štátu poskytovanú čl. 24 ods. 3 ústavy.**

98. Európsky súd pre ľudské práva vo vzťahu k organizácii náboženskej komunity a arbitrárných zásahov štátu do nej pritom opakovane konštatuje, že účasť na živote náboženskej komunity (cirkvi či náboženskej spoločnosti) predstavuje prejav náboženstva či viery a spadá pod ochranu článku 9 dohovoru. Preto ak je predmetom posudzovania organizácia náboženskej komunity, čl. 9 dohovoru sa musí vykladať v spojení s čl. 11 dohovoru, ktorý chráni slobodu združovania sa s inými pred neoprávnenými štátnymi zásahmi. **Sloboda náboženského vyznania preto zahŕňa očakávanie, že komunita bude môcť fungovať pokojne, bez svojvoľného zasahovania štátu.** Autonómna existencia náboženských komunít je totiž nevyhnutná pre pluralizmus v demokratickej spoločnosti a preto sa nachádza v samotnom jadre ochrany poskytovanej článkom 9 dohovoru. Táto ochrana sa bezprostredne týka nielen organizácie náboženskej komunity ako takej, ale aj účinného výkonu práva na slobodu náboženstva všetkých jej aktívnych členov. Ak by **organizačný život náboženskej komunity** nebol chránený článkom 9 dohovoru, všetky ostatné aspekty individuálnej slobody náboženstva by sa stali zraniteľnými.⁷⁵

99. **Súčasná právna úprava vedie k rozdielnemu postaveniu náboženských komunít a ich členov.** Právo spravovať svoje vlastné záležitosti nezávisle od štátu a ochrana pred arbitrárnymi zásahmi štátu do tejto oblasti podľa čl. 24 ods. 3 ústavy sa v súčasnosti poskytuje iba registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam, prípadne tým, ktoré sa nachádzajú vo fáze registračného konania. **Veriaci náboženských komunít, ktoré z dôvodu nesplnenia zákonom stanoveného početného cenzu nemajú reálnu možnosť iniciovať registračné konanie, resp. jeho prípadné iniciovanie je zjavne bezúspešné, tak zostávajú mimo tejto ústavnej ochrany.** Ak teda určitá skupina veriacich nemá zabezpečenú ochranu autonómie svojej náboženskej komunity a ochranu pred svojvoľnými zásahmi štátu do jej organizácie, nemôže v rovnakom rozsahu vykonávať svoje právo na slobodné prejavovanie náboženstva ako veriaci tých cirkví a náboženských spoločností, ktoré pod ochranu čl. 24 ods. 3 ústavy spadajú. Zníženie alebo odstránenie požiadavky vysokého početného cenzu pre registráciu (minimálne v rozsahu získania právnej subjektivity) cirkvi alebo náboženskej spoločnosti by preto umožnilo širšiemu okruhu náboženských komunít získať právnu subjektivitu a tým aj prístup k ústavnej ochrane ich autonómie a správy vlastných záležitostí.

100. Poukazujúc na moje predchádzajúce závery uvedené v tomto návrhu mám za to, že právna úprava, ktorá stanovuje, že cirkev či náboženská spoločnosť môže získať právnu subjektivitu jedine pod podmienkou, ak, o. i., preukáže splnenie početného cenzu 50 000 plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom evidovaným na jej území, je

⁷⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hasan a Chaush proti Bulharsku, sťažnosť č. 30985/96, bod 62.

v rozpore s označenými normami ústavy a dohovoru. Som presvedčený, že právo na správu vlastných záležitostí a ochranu pred arbitrárnymi zásahmi štátu má prináležať aj cirkvám a náboženským spoločnostiam, ktoré pre nemožnosť splniť podmienku početného cenzu v súčasnosti nemôžu byť zaregistrované a Slovenskou republikou uznané. Odstránením podmienky vysokého početného cenzu pre získanie právnej subjektivity by tak pod ochranu čl. 24 ods. 3 ústavy **mohli spadať aj menšie cirkvi či náboženské spoločnosti**, ktorých veriaci či členovia inak nemajú možnosť plnohodnotne vykonávať svoje právo na slobodné prejavovanie svojho náboženstva a viery vo všetkých jeho podobách, čím by v tomto aspekte došlo aj k odstráneniu rozdielneho zaobchádzania s veriacimi registrovaných a neregistrovaných cirkví a náboženských spoločností.

V.3

K získaniu osobitných práv ako následku registrácie cirkvi a náboženskej spoločnosti

101. Nakoľko som presvedčený, že stanovený počet 50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území je extrémne disproporčný ako pre získanie právnej subjektivity, tak aj pre získanie osobitných práv vyhradených pre registrované cirkvi a náboženské spoločnosti, v tejto časti návrhu sa budem venovať napadnutej právnej úprave z pohľadu možnosti nezaregistrovaných cirkví a náboženských spoločností získať osobitné práva vyhradené pre registrované cirkvi a náboženské spoločnosti.

102. **Nerozporujem**, že štát má pri určovaní práv, povinností a príp. benefitov priznaných registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam **väčšiu mieru voľnej úvahy** a priestoru na určenie pravidiel, za ktorých smú cirkvi a náboženské spoločnosti na jeho území pôsobiť a čerpať priznané práva. **Tá však nie je neobmedzená.**

103. Okrem toho, že registrované cirkvi a náboženské spoločnosti sú prijímateľmi rôznych finančných a daňových benefitov zo strany štátu, je vhodné poukázať aj na to, že ich predstavitelia môžu napríklad poskytovať duchovné služby v ústavoch na výkon väzby a trestu odňatia slobody⁷⁶ alebo byť orgánom, pred ktorým snúbenci uzavrujú manželstvo.⁷⁷ Nepochybujem, že štátu musí byť umožnené vo vlastnej réžii stanovovať pravidlá, za ktorých akýmkoľvek subjektom bude umožnené vykonávať také práva a oprávnenia, aké sú priznané registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Poukazujem však na to, že

⁷⁶ V ústavoch na výkon väzby a ústavoch na výkon trestu odňatia slobody smú duchovné služby poskytovať jedine duchovní registrovaných cirkví a náboženských spoločností, a to v zmysle § 44 ods. 3 a 4 zákona č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby a § 68 zákona č. 475/2005 Z. z. o výkone trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zbor väzenskej a justičnej stráže totiž v zmysle platnej a účinnej právnej úpravy spolupracuje jedine s registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami. V dôsledku uvedeného obvinení vo väzbe a odsúdení vo výkone trestu odňatia slobody, ktorí vyznávajú náboženstvo alebo vieru nezastrešené registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou, nemajú plnohodnotný prístup k náboženským a duchovným službám.

⁷⁷ § 2, § 5 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov

tieto pravidlá, resp. obmedzenia, **musia byť primerané a reálne splniteľné a nesmú byť extrémne disproporčné.**

104. **Nespochybnujem preto vôľu zákonodarcu stanoviť minimálny počet členov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti na to, aby táto mohla byť adresátom zmienených osobitných práv.** Je takisto pochopiteľné a akceptovateľné, že pre získanie osobitných práv či úľav by cirkev alebo náboženská spoločnosť mala spĺňať prísnejšie pravidlá ako pri snahe získať právnu subjektivitu. Zastávam však názor, že podmienka početného cenzu 50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území môže byť v podmienkach Slovenskej republiky **prakticky nedosiahnuteľná**, a to nie len pre minoritné cirkvi a náboženské spoločnosti. Taká podmienka sa preto podľa môjho názoru javí ako **extrémne disproporčná.**

105. V tejto súvislosti považujem za vhodné poukázať aj na relatívne aktuálne počty veriacich hlásiacich sa k registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam, ktoré vzišli z posledného sčítania obyvateľov a obyvateľiek Slovenskej republiky z roku 2021. Som si pritom vedomý kvalitatívneho rozdielu medzi veriacimi hlásiacimi sa k cirkvi či náboženskej spoločnosti a členmi cirkvi či náboženskej spoločnosti. Domnievam sa však, že výsledky sčítania majú istú výpovednú hodnotu a je vhodné na ne na tomto mieste poukázať.

106. V súčasnosti je v Slovenskej republike registrovaných 18 cirkví a náboženských spoločností.⁷⁸ **Od roku 2007 nebola v Slovenskej republike zaregistrovaná žiadna nová cirkev alebo náboženská spoločnosť.** Podľa posledného sčítania obyvateľov Slovenskej republiky z roku 2021 sa k počtom najmenej registrovanej cirkvi hlásilo iba 73 osôb.⁷⁹ Podľa zmieneného sčítania sa pritom **iba k 5 cirkvám či náboženským spoločnostiam⁸⁰ hlásilo viac ako 50 000 veriacich.** K ostatným 13 registrovaným cirkvám či náboženským spoločnostiam sa hlásilo **od 73 do 18 553 veriacich.**

107. Problematikou výšky početného cenzu vyžadovaného pre registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti sa zaoberal aj Európsky súd pre ľudské práva v prípade Lajda a ďalší proti Českej republike⁸¹. Európsky súd pre ľudské práva v tomto prípade nerozhodol meritórne z dôvodu, že došlo k zmene právnej úpravy a preto sťažnosť vyhodnotil ako zjavne neopodstatnenú. Napriek tomu sa domnievam, že závery uvedené v uvedenom rozhodnutí majú osobitný význam pre posudzovanie tohto návrhu. Podstatou sťažnosti bolo,

⁷⁸ Dostupné na stránke Ministerstva kultúry Slovenskej republiky, dostupné online: <https://www.culture.gov.sk/posobnost-ministerstva/cirkvi-a-nabozenske-spolocnosti/registracia-cirvii/registrovane-cirkvi-a-nabozenske-spolocnosti/>

⁷⁹ Počet veriacich podľa sčítania obyvateľov, domov a bytov na Slovensku 2021, dostupné online: <https://www.culture.gov.sk/wp-content/uploads/2019/12/veriaci-3.pdf>, <https://www.scitanie.sk/obyvatelia/zakladne-vysledky/struktura-obyvatelstva-podla-nabozenskeho-vyznania/SR/SK0/SR>

⁸⁰ Rímskokatolícka cirkev v Slovenskej republike, Evanjelická cirkev augsburského vyznania na Slovensku, Gréckokatolícka cirkev v Slovenskej republike, Reformovaná kresťanská cirkev na Slovensku a Pravoslávna cirkev na Slovensku

⁸¹ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lajda a ďalší proti Českej republike, sťažnosť č. 20984/05

že Ministerstvo kultúry Českej republiky odmietlo žiadosť o registráciu cirkvi Spoločenstva Ducha Svätého pre zjednotenie svetového kresťanstva, ktorej registráciu navrhoval sťažovateľ, pretože nespĺnila podmienku, aby sa k tejto cirkvi hlásilo najmenej 10 000 plnoletých osôb s trvalým pobytom na území Českej republiky. V časti *obiter dictum* rozhodnutia Európsky súd pre ľudské práva uviedol, že **zákonná požiadavka na minimálne 10 000 takých osôb sa javí ako neprimerane vysoká, obzvlášť pre krajinu veľkosti Českej republiky, kde toto číslo predstavuje približne 0,1% populácie.**⁸² Pri rovnakom prepočte v slovenských podmienkach, vychádzajúc zo záverov sčítania obyvateľov Slovenskej republiky z roku 2021, podľa ktorého má Slovenská republika 5 449 270 obyvateľov, naplnenie podmienky 50 000 členov predstavuje približne **0,92 % slovenskej populácie**. Napadnutý slovenský početný cenzus je preto jednoznačne možné aj podľa kritérií Európskeho súdu pre ľudské práva hodnotiť ako **neprimerane vysoký a extrémne disproporčný**.

108. V tomto ohľade si dovoľujem poukázať aj na istú nelogickosť napadnutej právnej úpravy. Tá stanovuje, že neregistrovaná cirkev alebo náboženská spoločnosť je povinná už pri podaní návrhu na jej registráciu preukázať, že sa k nej hlási najmenej 50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území. Dosiahnutie dostatočnej veľkosti členskej základne pritom so sebou prináša i potrebu aktívneho šírenia svojej viery medzi inými. Medzi prirodzené prostriedky šírenia náboženstva patrí informovanie o jeho podstate, jeho vyučovanie, vykonávanie bohoslužieb či iných náboženských úkonov, teda presviedčanie iných o svojej viere, ktoré je imanentnou súčasťou náboženskej slobody.⁸³ **Nie je realistické očakávať**, že takýto veľký počet práve slovenských občanov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky sa bez ďalšieho dozvie o existencii neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti, prijme jej učenie a rozhodne sa stať jej členom bez relevantných aktivít danej neregistrovanej cirkvi či náboženskej spoločnosti.

109. Ako som však v tomto návrhu už opakovane uviedol, výkon väčšiny činností spadajúcich pod rozsah prejavovania svojho náboženstva v podobe obracaniu iných k viere je v Slovenskej republike prenechaný výlučne registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam v podobe priznania osobitných práv. V dôsledku uvedeného vzniká otázka, aké zákonné možnosti majú neregistrované náboženské komunity na splnenie podmienky početného cenzu, ak im právny poriadok neumožňuje využiť prirodzené a legitímne nástroje na šírenie svojho náboženstva či viery a získavanie nových členov? Súčasná právna úprava preto ponecháva neregistrované cirkvi a náboženské spoločnosti v situácii, kedy na to, aby mohli presviedčať ďalšie osoby k členstvu v cirkvi, potrebujú vykonávať úkony vyhradené len registrovaným cirkvám ešte pred svojou registráciou. Uvedené nápadne **pripomína koncept z románu Josepha Hellera Hlava XXII ako metaforické**

⁸² Tamtiež

⁸³ DRGONEC, Ján. Čl. 24. In: DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 584.

pomenovanie paradoxnej a neriešiteľnej situácie, z ktorej niet úniku, pretože podmienky na splnenie sa navzájom vylučujú.

110. Vzhľadom k vyššie uvedenému som presvedčený, že podmienka preukázania 50 000 plnoletých členov – občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území na registráciu cirkvi či náboženskej spoločnosti, **ako aj na možnosť registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti získať a využívať zmienené osobitné práva je v demokratickej spoločnosti a v slovenských podmienkach extrémne disproporčná a prakticky nesplniteľná.**

VI.

Test diskriminácie

111. Zastávam názor, že napadnutá právna úprava okrem testu proporcionality neobstojí ani v teste diskriminácie. Na potrebu preskúmania početného cenzu (v tej dobe vo výške 20 000 členov) z hľadiska nerovnosti v akcesorite so slobodou prejavovať svoje náboženstvo upozornil aj sudca Mészáros vo svojom odlišnom stanovisku.

112. Na posúdenie, či napadnutou právnou úpravou nedochádza k porušovaniu zákazu diskriminácie (čl. 12 ods. 2 ústavy), som použil ustálený ústavnoprávny test, ktorý pozostáva z nasledovných otázok:

- a) či došlo k vyčleneniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny hlavne vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd,
- b) či sa tak udialo na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedliteľného dôvodu,
- c) pričom vyčlenenie je na príťaž jednotlivcovi alebo skupine a
- d) uvedené vyčlenenie nemožno ospravedlniť, pretože buď absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem), alebo ide o neprimeraný, neproporcionálny zásah.⁸⁴

113. V prvom kroku testu je potrebné preskúmať, či napadnutá právna úprava vedie k odlišnému zaobchádzaniu s porovnateľnými jednotlivcami alebo skupinami osôb pri výkone základných práv a slobôd. V predmetnej veci možno za komparátora považovať **a) malú registrovanú** cirkev či náboženskú spoločnosť, ktorá početný cenzus nespĺňa, no považuje sa za zaregistrovanú podľa § 22 ods. 1 zákona o slobode náboženskej viery vďaka jej **predchádzajúcemu pôsobeniu a tradičnosti** a **b) malú neregistrovanú** cirkev či náboženskú spoločnosť, ktorá nemá dostatočný počet členov na podanie návrhu na jej registráciu a vyhovenie tomuto návrhu. Obe náboženské komunity spája skutočnosť, že **nesplňajú početný cenzus 50 000 členov**. Napriek tomu, a) jedna z nich, ktorá so štátnym súhlasom pôsobila aj pred dňom 01.09.1991 – teda pred účinnosťou zákona o slobode náboženskej viery, mala možnosť získať i) právnu subjektivitu vo forme registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ii) osobitné práva cirkvám a náboženským spoločnostiam

⁸⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 zo dňa 27. mája 2015, bod 30.

priznávané a iii) ochranu pred arbitrárnymi zásahmi štátu do samosprávy cirkví a náboženských spoločností podľa čl. 24 ods. 3 ústavy. Na druhej strane, b) malá nezaregistrovaná cirkev či náboženská spoločnosť, ktorá na území Slovenskej republiky so štátnym súhlasom nepôsobila pred nadobudnutím účinnosti zákona o slobode náboženskej viery, nemá možnosť vyššie uvedené postavenie a práva získať.⁸⁵ **Nemusí pritom ísť o novovzniknutú či neznámu cirkev alebo náboženskú spoločnosť. Naopak, môže ísť o medzinárodne zakotvenú a dlhodobo pôsobiacu náboženskú komunitu s ustáleným učením a štruktúrou, ktorá však na slovenskom území pred účinnosťou zákona o slobode náboženskej viery nepôsobila.**

114. Aj odborníci poukazujú na skutočnosť, že zvýhodňovanie určitého náboženstva, napríklad z dôvodu početnosti zastúpenia veriacich v celkovej populácii je nezlučiteľné s čl. 9 dohovoru. Malé aj veľké náboženstvá, rovnako ako malé a veľké cirkvi sú pod rovnakou ochranou.⁸⁶ Štát pritom môže mať špeciálny vzťah s istými náboženstvami (skupinami), ktorým prizná špeciálne postavenie a výhody, uvedená výnimka však musí byť objektívne a rozumne zdôvodnená a podobné dohody majú byť dostupné aj pre iné náboženstvá, ktoré o to majú záujem.⁸⁷ Podmienka preukázania existencie aspoň 50 000 členov cirkvi či náboženskej spoločnosti v záujme jej registrácie sa preto v porovnaní s malou registrovanou cirkvou či náboženskou spoločnosťou, ktorá splnenie početného cenzu ani nespĺňa a pre jej registráciu podľa zákona o slobode náboženskej viery ho ani nikdy preukázať nemusela, javí ako **extrémne disproporčná**.

115. Znamená to, že v prvom kroku som dokázal ustáliť dve porovnateľné skupiny a to malé cirkvi, z ktorých ani registrovaná, ani neregistrovaná nespĺňa zákonnú podmienku početného cenzu. Podobnosť porovnávaných skupín je ešte evidentnejšia v prípade takých neregistrovaných náboženských hnutí, ktoré sú vo svete stovky rokov etablované, majú svoje hierarchie, ustálené učenie a obrady.

116. **Druhým krokom** testu je posúdenie, či k rozdielnemu zaobchádzaniu dochádza na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlniteľného dôvodu. Zastávam názor, že v tejto veci rozlišovacím kritériom pri prístupe malých cirkví a náboženských spoločností k ich registrácii je **tradícia ich pôsobenia a skutočnosť, či na území Slovenskej republiky pôsobili pred účinnosťou zákona o slobode náboženskej viery**. Takéto kritérium možno subsumovať ako pod zakázaný dôvod diskriminácie „viera a náboženstvo“ ako aj pod dôvod „iné postavenie“ v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy a čl. 14 dohovoru. Judikatúra ústavného súdu aj Európskeho súdu pre ľudské práva pritom

⁸⁵ S výnimkou ochrany podľa čl. 24 ods. 3 ústavy poskytovanej aj neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam vo fáze ich registrácie.

⁸⁶ DRGONEC, Ján. Čl. 24. In: DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2015, ISBN 978-80-89603-39-8, s. 578.

⁸⁷ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Alujer Fernandez a Caballero Garcia proti Španielsku, sťažnosť č. 53072/99, Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Savez crkava "Riječ života" a ďalší proti Chorvátsku, sťažnosť č. 7798/08, bod 85.

dlhodobu zdôrazňuje, že výpočet diskriminačných dôvodov v týchto ustanoveniach je demonštratívny.⁸⁸

117. Ústavný súd už v minulosti konštatoval, že „...slovné spojenie „iné postavenie“ použité v čl. 12 ods. 2 ústavy je potrebné vykladať v nadväznosti na predtým vymenované zakázané diskriminačné dôvody nerozlučne späté s ľudskou jedinečnosťou.... Nevyhnutné je preto skúmanie, či uvažovaný diskriminačný dôvod má svojou povahou priamy vzťah k niektorému z vypočítaných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.“⁸⁹ V tom istom rozhodnutí zároveň ústavný súd uviedol, že napríklad povolanie nie je identifikované spoločným povahovým základom s niektorým z ústavou zakázaných dôvodov diskriminácie.⁹⁰ Uvedená judikatúra ústavného súdu v zásade plynule nadväzuje na rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorého pojem „iné postavenie“ má široký význam a na to, aby bolo možné hovoriť o diskriminácii z dôvodu iného postavenia, musí ísť o rozdielne zaobchádzanie z dôvodu, ktorý bol daný osobnostnou vlastnosťou jednotlivca či skupiny,⁹¹ ale môže zahŕňať aj iné, získané postavenie jednotlivca alebo skupiny.⁹² Aj preto súd ani v neskoršej judikatúre kritériá ako dĺžka, či typ pracovného pomeru nepovažoval za zakázané dôvody, pretože neodrážajú charakteristiku alebo presvedčenie osoby a môžu sa nahodilo meniť.⁹³

118. V danej veci porovnateľné skupiny uplatňujú svoje **základné právo slobodne prejavovať svoje náboženstvo či vieru**. Zastávam názor, že v tejto veci rozlišovacím kritériom pri prístupe malých cirkví a náboženských spoločností k ich registrácii je **tradícia ich pôsobenia a skutočnosť, či na území Slovenskej republiky pôsobili pred účinnosťou zákona o slobode náboženskej viery**. Som preto presvedčený, že v danom prípade je daná priama väzba **iného postavenia v podobe štátneho uznania v predchádzajúcom štáte** na zakázané diskriminačné dôvody uvedené v čl. 12 ods. 2 ústavy, a to **viera a náboženstvo**. Znamená to, že z porovnávanými skupinami podľa kroku 1 sa zaobchádza odlišne len z dôvodu rôzneho vyznávania viery a náboženstva a tradície pôsobenia na území Slovenskej republiky. Oba dôvody považujem za zakázané diskriminačné dôvody v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy.

119. **Tretím krokom** je posúdenie, či vyčlenenie spôsobuje dotknutým osobám alebo skupinám ujmu. Náboženské komunity, ktoré nedosahujú zákonom požadovaný počet 50 000 členov, nemajú možnosť získať *i)* právnu subjektivitu vo forme registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, *ii)* osobitné práva cirkvám a náboženským spoločnostiam priznávané a *iii)* ochranu pred arbitrárnymi zásahmi štátu do samosprávy cirkví

⁸⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 8/2014 zo dňa 27. mája 2015, bod 33.

⁸⁹ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 3. júla 2013, s. 30.

⁹⁰ Tamtiež, s. 31.

⁹¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kjeldsen, Busk Madsen, Pederssen proti Dánsku, sťažnosti č. 5095/71, 5920/72, 5926/72, bod 56.

⁹² Ako napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 7205/07, body 56. až 59.

⁹³ Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 04. mája 2010 vo veci Peterka proti Českej republike, sťažnosť č. 21990/08

a náboženských spoločností podľa čl. 24 ods. 3 ústavy⁹⁴. Európsky súd pre ľudské práva pritom zdôraznil, že samotná tolerancia existencie náboženskej komunity nie je dostatočnou náhradou za jej právne uznanie, ak toto právne uznanie môže jej členom priznať práva.⁹⁵

Nemožnosť získať právnu subjektivitu a s tým spojené osobitné práva a ochranu tak predstavuje reálnu ujmu pri výkone slobody náboženského vyznania.

120. **Vo štvrtom - poslednom kroku** testu je potrebné preskúmať, či rozdielne zaobchádzanie sleduje legitímny cieľ či verejný záujem alebo či použité prostriedky sú primerané a nevyhnutné na jeho dosiahnutie. Z príslušnej dôvodovej správy vyplýva, že cieľom zvýšenia početného cenzu bolo zabrániť špekulatívnym registráciám náboženských subjektov s cieľom získania finančných príspevkov od štátu. Ochranu verejných zdrojov nepochybne možno označiť za legitímny verejný záujem štátu. Už vyššie som však poukázal na skutočnosť, že v právnom poriadku Slovenskej republiky dlhodobo existujú šetrnejšie (a azda aj efektívnejšie) prostriedky ochrany verejných zdrojov. Príkladmo možno poukázať na prostriedky civilného a trestného práva, no i na preskúmanie toho, či registrácia cirkvi či náboženskej spoločnosti je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky či ochranou verejného poriadku, alebo či registráciou nedôjde k ohrozeniu práv iných⁹⁶, tak i na ďalšiu povinnosť Ministerstva kultúry Slovenskej republiky vyvodiť prípadnú zodpovednosť za protiprávne konanie cirkvi či náboženskej spoločnosti.⁹⁷ Som preto presvedčený, že **prostriedok zvolený v napadnutej právnej úprave na ochranu verejných zdrojov je neprimeraný a nie nevyhnutný.**

121. Dospel som preto k záveru, že **napadnutá právna úprava vedie k rozdielnemu zaobchádzaniu s porovnateľnými náboženskými komunitami**, pričom toto rozlišovanie je založené na kritériu „viery a náboženstva“ a „iného postavenia“ v podobe existencie štátneho uznania cirkvi či náboženskej spoločnosti predchádzajúcom štáte, spôsobuje dotknutým neregistrovaným náboženským komunitám **ujmu a nemožno ho považovať za primerané ani nevyhnutné** na dosiahnutie deklarovaného cieľa. Podmienka preukazovania splnenia početného cenzu 50 000 členov cirkvi či náboženskej spoločnosti za účelom možnosti jej registrácie **podľa môjho presvedčenia preto nevyhovuje ústavnému príkazu zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.**

VII. Záver

122. Vážení ústavný súd, dospel som k presvedčeniu, že napadnuté ustanovenia zákona o slobode náboženskej viery nie sú v demokratickom a právnom štáte, ktorý sa hlási

⁹⁴ Opätovne, s výnimkou ochrany podľa čl. 24 ods. 3 ústavy poskytovanej aj neregistrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam vo fáze ich registrácie

⁹⁵ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Metropolitan Church of Bessarabia a ďalší proti Moldavsku, sťažnosť č. 45701/99, bod 129., Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Izzettin Doğan a ďalší proti Turecku, sťažnosť č. 62649/10, bod 127.

⁹⁶ Podľa § 15 zákona o slobode náboženskej viery

⁹⁷ Podľa § 20 zákona o slobode náboženskej viery

k ochrane a garancii základných práv a slobôd, ústavne udržateľné, neprípustným spôsobom zasahujú do slobody prejavovať svoje náboženstvo či vieru, sú diskriminačné a v demokratickej spoločnosti nie sú nevyhnutné.

123. Sloboda prejavovať náboženstvo či vieru predstavuje jeden zo základov demokratickej spoločnosti. Samotné právo na riadny a slobodný výkon náboženských práv právny poriadok podmieňuje splnením extrémne disproporčného početného cenzu 50 000 členov – plnoletých občanov Slovenskej republiky s trvalým pobytom na jej území. Som presvedčený, že právo združovať sa v štátom uznaných cirkvách a náboženských spoločnostiach a zároveň ochrana samosprávy náboženských komunit musí patriť aj menším náboženským komunitám, ktoré stanovený početný cenzus nedokážu splniť. Napadnutá právna úprava neobstojí vo svetle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a ani pri zvážení medzinárodných štandardov v tejto oblasti. Považujem preto za mimoriadne dôležité, aby ústavný súd pristúpil k prieskumu súladu napadnutých ustanovení.

124. Navrhujem, aby ústavný súd tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 predmetného zákona vydal nasledujúce

uznesenie:

Návrh **prijíma** na ďalšie konanie v celom rozsahu;

a následne tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

Ustanovenia § 11 a § 12 písm. d) zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností **nie sú** v súlade s čl. 1 ods. 1; čl. 12 ods. 1 a 2; čl. 24 ods. 2, 3 a 4 a čl. 29 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 9; čl. 11 a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

S úctou

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)

verejný ochranca práv