



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Církev československá husitská**, se sídlem Wuchterlova 523/5, Praha 6, zast. JUDr. Jakubem Křížem, Ph.D., advokátem, se sídlem Opletalova 919/5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2015, č. j. 5 A 19/2012 - 73,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2015, č. j. 5 A 19/2012 - 73, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhala ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovala v postupech žalovaného během veřejnosprávní kontroly konané u žalobkyně ve dnech 8. - 19. srpna 2011. Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 1. 2015, č. j. 5 A 19/2012 - 73, žalobu jako nedůvodnou zamítl. V odůvodnění rozsudku uvedl, že jednání žalovaného není nezákonný zásah. Nepřijal námitku, že nezákonný zásah bude trvat i nadále v důsledku podání podnětu k zahájení řízení pro podezření z porušení rozpočtové kázně žalobkyní. Konstatoval, že zahájení takového řízení je plně na úvaze finančního úřadu a pro případ, že takové řízení finanční úřad skutečně zahájí, může žalobkyně využít standardních prostředků ochrany před činnostmi správních orgánů. Dále soud uvedl, že cílem prováděné veřejnosprávní kontroly bylo pouze ověření řádného čerpání veřejných prostředků. Žalovaný zkoumal vnitrocírkevní pravidla stanovená pro duchovní pouze v takovém rozsahu, aby zjistil, zda konkrétní duchovní splňují podmínky podle těchto pravidel pro vyplacení finančních prostředků poskytovaných státem. Žalovaný proto při veřejnosprávní kontrole nepochybil, jestliže vycházel při hodnocení nakládání s veřejnými prostředky z vnitrocírkevních předpisů. Soud nepovažoval postupy žalovaného za zásah do církevní autonomie garantované žalobkyni článkem 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Shledal, že odkazy na nálezy a usnesení Ústavního soudu nepodporují argumentaci žalobkyně o nezákonnosti kontroly, neboť tato rozhodnutí zdůrazňují církevní autonomii v nejobecnější rovině a na případ žalobkyně

nedopadají. Naproti tomu Městský soud v Praze vyvodil z judikatury Ústavního soudu závěr, že pokud si církev stanovila určitá pravidla, musí je následně dodržovat. Projednávanou věc odlišil od sporů mezi církví a osobami podléhajícími jejím předpisům, do nichž soudy nemohou zasahovat. Žalovaný vždy žalobkyni umožnil předložit požadované doklady i rozhodná znění předpisů, proto soud neshledal ve způsobu kontroly svévoli žalovaného. Žalovaný neukládal žalobkyni, jaká kritéria musí její duchovní splňovat, pouze v kontrolním protokolu vyslovil podezření, že žalobkyně poskytovala finanční prostředky osobám, které nesplňovaly podmínky stanovené pro duchovní vnitrocírkevními předpisy. Na základě uvedených skutečností soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V ní namítla nezákonnost závěrů soudu, že žalovaný byl oprávněn interpretovat a aplikovat její vnitřní předpisy. Závěr soudu, že žalovaný neměl jinou možnost než zkoumat, zda prověřované osoby působící u stěžovatelky jako duchovní splňují podmínky stanovené vnitrocírkevními předpisy, považovala za nesprávný. Měla za to, že právní názor Městského soudu v Praze je v rozporu s nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I ÚS 211/96, a ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III. ÚS 136/2000, ze kterých vyplývá závěr, že žalovaný není oprávněn posuzovat, kdo je a kdo není duchovní, respektive zda u těchto osob trvá jejich služební poměr k církvi. Podle stěžovatelky potřebné údaje pro kontrolu jednoznačně vyplývaly z předložených dokladů. Upozornila, že právní názor soudu vede ke zcela absurdním závěrům. Například pokud nepostačuje potvrzení církve o ustanovení určité osoby duchovním, nemůže při takové argumentaci obstát ani křestní list, který je svou povahou rovněž potvrzením církve. Dále stěžovatelka namítla, že součástí obsahu právní normy je i její ustálená interpretace. Přitom je jen velmi obtížně představitelné, že by žalovaný vykládal předpisy stěžovatelky ve světle zásad čl. I Ústavy Církve československé husitské. Stěžovatelka upozorňuje, že obdobné stanovisko zaujal Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10. Stěžovatelka nepovažuje výklad vnitrocírkevních předpisů za čistě „právně-technickou“ otázku. Má za to, že se jedná také o otázku teologickou. U žalovaného proto neplatilo, že „znal právo“ stěžovatelky. Dále zdůraznila, že pokud byli její duchovní vysláni k pastoračnímu působení do nemocnic, vzdělávacích zařízení apod., bylo to zcela v souladu s jejími vnitřními předpisy, které takové činnosti předpokládají. Připomenula, že stát byl viníkem nevyhovující právní úpravy, která zakotvila systém hospodářského zabezpečení církví platný až do roku 2012. Byl to sám zákonodárce, který učinil výdaje státu na církve závislé na skutečnostech mimo kontrolu státní moci (tj. toliko na tom, kolik má církev duchovních). Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že stát nebyl úplně zbaven možnosti kontrolovat čerpání veřejných prostředků. Nicméně žalovaný měl při kontrole postupovat obdobně jako u jiných církví, tedy kontrolovat, zda finanční prostředky stěžovatelka vyplatila osobám, u nichž doložila ustanovení duchovním. Stěžovatelka upozornila, že Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „finanční úřad“) neshledal žádné její pochybení během daňové kontroly navazující na veřejnosprávní kontrolu. Městský soud v Praze nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 25/2005 - 63, č. 966/2006 Sb. NSS. Namítaná nesprávná interpretace měla spočívat v tom, že v případě stěžovatelky nemohlo být pochyb o tom, kdo tvořil skupinu duchovních a že tato skupina byla jasně definovaná, což její případ od uvedeného rozsudku dostatečně odlišuje. Stěžovatelka na závěr uvedla, že přijetí argumentace obsažené v napadeném rozsudku by ve svém důsledku vždy učinilo vymezení a ustanovení duchovního pochybným. Ve zbytku odkázala na svou žalobní argumentaci. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se plně ztotožnil s argumentací Městského soudu v Praze. Kasační námitky byly obsaženy již v žalobě a soud se s nimi logicky a přesvědčivě vypořádal. Žalovaný dále uvedl,

pokračování

že prostředky poskytované stěžovatelce bylo nutno posuzovat jako beneficium státu a bylo na její volbě, zda je přijme či nikoliv. Pokud veřejné prostředky přijala, byla povinna strpět i finanční kontrolu přezkoumávající řádné čerpání veřejných prostředků. Stát byl oprávněn kontrolovat podmínky čerpání veřejných prostředků, které byly účelově vázány na odměny duchovních, a to včetně nároků kladených na duchovní vnitrocírkevními předpisy. I kdyby kontroloval postavení duchovních pouze z dokladů vydaných stěžovatelkou, musel by vnitrocírkevní předpisy zkoumat, jelikož povinné náležitosti takových dokladů vyplývají z uvedených předpisů. Upozornil, že aplikace právních závěrů stěžovatelky by vedla k nemožnosti provést jakoukoliv kontrolu. Namítl, že je-li úprava postavení duchovních obsažena v základních dokumentech církve, pak to má důsledky i vůči třetím osobám a veřejné moci. Na základě uvedených skutečností žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti upozornila, že finanční kontrola finančního úřadu navázala na veřejnosprávní kontrolu, přičemž finanční úřad neshledal porušení rozpočtové kázně. Odkázala na zprávu o daňové kontrole, v níž finanční úřad mimo jiné dospěl k závěru, že není oprávněn kontrolovat a vykládat vnitrocírkevní předpisy a že právní úprava neumožňuje státním orgánům zjišťovat členství určitých osob v církvi. Finanční úřad rovněž uvedl, že finanční prostředky poskytnuté státem byly vyplaceny duchovním ve služebním poměru vykonávajícím činnost v souladu s nařízením vlády č. 566/2006 Sb., o úhradě osobních požitků duchovních církví a náboženských společností, ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatelka podala z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „*[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud uvádí, že otázku oprávnění žalovaného interpretovat a aplikovat vnitrocírkevní předpisy stěžovatelky při veřejnosprávní kontrole konané v období od 8. do 19. 8. 2011 Městský soud v Praze posoudil nesprávně.

Podle čl. 16 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „*[c]írkev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustavují své orgány, ustanovují své duchovní a zřizují řeholní a jiné církevní instituce nezávisle na státních orgánech.*“

Podle § 4 odst. 3 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o církvích a náboženských společnostech“) „*[c]írkev a náboženské společnosti spravují své záležitosti, zejména ustanovují a ruší své orgány, ustanovují a odvolávají své duchovní a zřizují a ruší církevní a jiné instituce podle svých předpisů nezávisle na státních orgánech.*“

Postupy žalovaného považuje zdejší soud za nepřijatelný zásah do práva stěžovatelky na církevní autonomii garantovaného článkem 16 odst. 2 Listiny a ustanovením § 4 odst. 3 zákona o církvích a náboženských společnostech. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ani zákon č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem nelze vyložit způsobem, který

by žalovanému založil oprávnění během kontroly interpretovat vnitrocírkevní předpisy a posuzovat otázky služebního poměru duchovních, včetně jejich řádného ustanovení či dalších požadavků kladených na ně vnitrocírkevními předpisy. Rovněž ani samotné poskytnutí peněžních prostředků nezaložilo žalovanému oprávnění zasahovat do vnitřních poměrů stěžovatelky. Ústavní soud již v nálezu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07, upozornil, že „[p]ři absenci rozumného vypořádání historického církevního majetku, kdy je stát v důsledku své vlastní nečinnosti nadále dominantním zdrojem příjmů dotčených církví a náboženských společností, navíc bez zjevné vazby na výnosy ze zadržovaného historického majetku církví, tak ve svých důsledcích porušuje čl. 16 odst. 1 Listiny co do volnosti projevovat víru ve společnosti veřejným působením a tradičními formami nábožensky motivovaných obecně prospěšných aktivit s využitím příslušných historicky formovaných ekonomických zdrojů, a zvláště pak čl. 16 odst. 2 Listiny, a to v hospodářské složce církevní autonomie. (...) Ustanovení čl. 2 odst. 1 Listiny garantuje náboženský pluralismus a náboženskou toleranci, respektive oddělení státu od konkrétních náboženských vyznání (zásada konfesně neutrálního státu). Zásada náboženského pluralismu a tolerance je vyjádřena v čl. 15 odst. 1 a v čl. 16 Listiny základních práv a svobod. Ústřední princip konfesně neutrálního státu je realizován kooperačním modelem vztahu státu a církví a jejich vzájemnou nezávislostí. (...) Ústavní pořádek České republiky neobsahuje pouze imperativ nezávislosti státu na církvích a náboženských společnostech (jako součást ideologické a náboženské neutrality státu), nýbrž i požadavek nezávislosti církví a náboženských společností na státu při naplňování jejich cílů“. Ze závěrů Ústavního soudu plyne, že stát je povinen nezasahovat do nezávislosti církví. Výklad vnitřních předpisů církve považuje Nejvyšší správní soud za vnitřní záležitost církve, do které stát nesmí zasahovat.

K oprávnění státu zasahovat do služebního poměru duchovních Ústavní soud již dříve zdůraznil, že obecným soudům nepřísluší konstatovat, zda byly služební vztahy uvnitř církve řádně ukončeny, resp. zda služební poměr trvá či nikoliv (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2000, sp. zn. III ÚS 136/2000 a ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10). Pokud Ústavní soud nepřipustil, aby obecné soudy přezkoumávaly existenci služebního poměru, respektive autoritativně o něm rozhodovaly, nelze učinit závěr, že by takové oprávnění měl mít žalovaný. Žalovaný pochybil, když za duchovní nepovažoval osoby „pracující mimo strukturu“ stěžovatelky. Pokud stěžovatelka doložila potvrzení, že dané osoby byly ustanoveny duchovními, nebylo již v pravomoci žalovaného zkoumat, jakou konkrétní činnost v rámci církve vykonávají. Žalovaný přezkoumával služební poměry duchovních, respektive jejich existenci v rozporu se závěry Ústavního soudu, a proto zasáhl do práva stěžovatelky na církevní autonomii. Nejvyšší správní soud poznamenává, že právní názor Městského soudu v Praze, který zaujal v napadeném rozsudku o oprávnění žalovaného přezkoumávat církevní akty, by ve svém důsledku mohl vést ke zpochybnění jakéhokoliv církevního aktu.

Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovatelce, že interpretace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 25/2005 - 63, č. 966/2006 Sb. NSS., Městským soudem v Praze nebyla případná. V řízení, na které Městský soud v Praze odkazoval, Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze ze strany státu přiznat zvýhodnění církvi pro její duchovní, pokud ze základních dokumentů církve není zřetelné, které osoby tvoří skupinu duchovních. Zdejší soud uvádí, že nyní projednávaná věc se od výše uvedeného rozsudku odlišuje, neboť skupina duchovních je v základních dokumentech stěžovatelky definována.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že se žalovaný při provádění kontroly měl spokojit s předloženými doklady, z nichž v dostatečné míře vyplynul počet duchovních a požadované peněžní částky. Zákonodárce ze své vůle přijal dřívější systém financování církví, v němž byly veřejné prostředky vypláceny podle skutečností zcela nezávislých na vůli státu a odvíjejících se zejména od počtu duchovních. Pokud zákonodárce takovou právní úpravu přijal, musel ji žalovaný následně respektovat.

pokračování

Nejvyšší správní soud uvádí, že pod pojem zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednáání nápravy), zajišťovací úkony atd. Osoby, vůči nimž tyto úkony směřují, jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu. Průběh veřejnosprávní kontroly je pak charakterizován řadou postupně prováděných (i neformálních) úkonů pracovníka provádějícího kontrolu. Tyto jednotlivé úkony pak mohou být způsobilé zasáhnout do veřejného subjektivního práva kontrolovaného. Nejvyšší správní soud uvádí, že při nedodržení zákona nebo při překročení jeho rámce v rámci provádění veřejnosprávní kontroly se může jednat o nezákonný zásah.

Jak vyplývá z výše uvedeného, žalovaný v průběhu veřejnosprávní kontroly neoprávněně zasáhl do nezávislosti církve garantované stěžovatelce ústavním pořádkem České republiky nejen v rozporu s § 4 odst. 3 zákona o církvích a náboženských společnostech, ale rovněž s čl. 16 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 Listiny a dále s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že stěžovatelka byla některými úkony žalovaného během veřejnosprávní kontroly přímo zkrácena na svém právu na církevní autonomii.

Nad rámec uvedeného jako *obiter dictum* zdejší soud nevylučuje možnost, že žalovaný by mohl být oprávněn zkoumat postavení jednotlivého duchovního např. v situaci, kdyby stěžovatelka žádala veřejné prostředky pro osobu, která již nežila či vůbec neexistovala. Uvedené podezření na zjevné zneužití práva by nicméně nejprve muselo vyplýnout z předložených dokladů. Obecně však lze uzavřít, že žalovaný postavení jednotlivých duchovních přezkoumávat oprávněn není.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Proto rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2015, č. j. 5 A 19/2012 -73, zrušil a věc vrátil tomuto soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 3 s. ř. s. Městský soud v Praze vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** oprávné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu