

Právo na soudní a jinou právní ochranu

II. ÚS 189/02

>

Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. To tím spíše, když se jedná o esenciální otázky jeho existence. Ústavní soud považuje navíc za logické, spravedlivé a odpovídající našemu ústavnímu pořádku i mezinárodním smlouvám, když v obdobných případech hájí práva dotyčného subjektu ten, kdo má na jeho existenci reálný zájem. To však nemusí být vždy jen ten, kdo je k jeho zastupování zmocněn de iure (např. stanovami subjektu) - tento formální zástupce (např. likvidátor) totiž nejen že nemusí mít de facto žádný zájem na další existenci subjektu, ale dokonce může mít i blíže k zájmům toho, kdo rozhodl o zrušení subjektu. V takovém případě se jeví jako respektující principy spravedlnosti, když je umožněno hájit zájmy subjektu i tomu, kdo má na něm skutečný zájem, třebaže k tomu není výslovně zmocněn (např. poslední legitimní dozorčí rada subjektu).

<

Ústavní soud rozhodl v senátě v právní věci stěžovatelů Č.B.K., Konference VPMŘ a Konference VPŽŘ, zastoupených Mons. J.G a poslední Dozorčí rady N.M., tvořené Ing. P.B., JUDr. S.Z., Ing. K.Š., JUDr. F.A., JUDr. J.K. (dále "stěžovatelé"), společně právně zastoupených JUDr. K.Š., advokátkou, o ústavní stížnosti proti rozhodnutí Ministra kultury ČR č. 1/2002, č.j. 1786/2002, ze dne 19. února 2002 a č. 1/2003 (č.j. neuvedeno) ze dne 21. února 2003 a proti usnesení Nejvyššího správního soudu, č.j. 5A 35/2002-29, ze dne 2. února 2004, takto:

I. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. února 2004, č.j. 5A 35/2002 - 29, porušilo základní práva stěžovatelů zaručená v čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy a v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod a zrušuje se.

II. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

Odůvodnění

Stěžovatelé, jejichž podání bylo doručeno Ústavnímu soudu dne

28. března 2002 a doplněno dne 10. března 2004, se domnívají, že výše uvedená rozhodnutí správního orgánu a obecného soudu jsou v rozporu s ústavními zákony. Konkrétně se jedná o rozpor s principem náboženské svobody dle čl. 15 a 16 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen "Pakt"), čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen "Úmluva"), dále s principem demokratického právního státu a zákazu vazby státu na výlučnou ideologii nebo náboženské vyznání, tedy s čl. 1 Ústavy ČR a dále čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny (princip demokratického právního státu). Napadené rozhodnutí může být dle názorů stěžovatelů rovněž v rozporu s čl. 11 Listiny, neboť s největší pravděpodobností povede k poškození, respektive zmenšení majetku, který má N.M. pouze ve své správě. Stěžovatelé žádají, aby Ústavní soud výše uvedená rozhodnutí zrušil. Pro případ, že by se jednalo o jiný zásah orgánu veřejné moci a nebylo možné vydat zrušující rozhodnutí, žádají stěžovatelé, aby Ústavní soud rozhodl tak, že se ministroví kultury ČR, respektive Ministerstvu kultury, zakazuje, aby pokračovali v porušování práva a obnovili stav před porušením práva, tedy aby sami zrušili napadené rozhodnutí.

I.

Ústavní soud prostudoval spisový materiál, z něhož zjistil následující skutečnosti: Rozhodnutím ministra kultury České republiky č. 1/2002 ze dne 19. února 2002 byla zrušena N.M.. V rozhodnutí bylo konkrétně uvedeno, že Ministerstvo kultury jako ústřední orgán státní správy pro věci církví a náboženských společností podle čl. IV. odst. 1 statutu náboženské matice ze dne 9. prosince 1998, ve znění změn a doplňků ze dne 22. prosince 1999, rozhodlo, že se N.M. zrušuje k 1. březnu 2002. Zároveň bylo stanoveno, že N.M. téhož dne vstupuje do likvidace. Od toho dne až do skončení likvidace má v úředním styku uvedený subjekt užívat označení N.M. "v likvidaci". Likvidátorem byl jmenován Ing. I.K., který byl zároveň oprávněn, že v případě, kdy zjistí, že N.M. má ve správě majetkové podstaty římskokatolických řeholních řádů a kongregací, předá jejich správu zpět těmto řeholním řádům a vlastníkům. Veškerý likvidační zůstatek má být po odečtení nákladů ze strany Ministerstva kultury ČR na likvidaci připadnout římskokatolické církvi, pokud ho církev převezme. Pozdějším rozhodnutím ministra kultury České republiky č. 1/2003 bylo stanoveno, že N.M. zaniká ke dni 21. února 2003. To z důvodu, že Ministerstvo kultury jako ústřední orgán státní správy pro věci církví a náboženských společností dne 21. února 2003 pod č. j. 3970/2003 schválilo závěrečnou zprávu o průběhu likvidace N.M., včetně návrhu na rozdělení likvidačního zůstatku, a byly splněny i další podmínky nezbytné dle zákonných předpisů pro zánik N.M..

Proti rozhodnutí č. 1/2002 (č.j. 1786/2002) podali stěžovatelé správní žalobu dle ustanovení § 244 a následujících občanského soudního řádu a zároveň ústavní stížnost. Toto souběžné podání žaloby i ústavní stížnosti stěžovatelé zdůvodnili tak, že v dané době "neexistovalo řádné správní soudnictví, pravomoci soudů při přezkumu správních rozhodnutí byly velice úzké a nebylo jasné, zda se v daném případě jedná o správním soudem přezkoumatelné pravomocné správní rozhodnutí ve smyslu § 244 a násl. občanského soudního řádu". Stěžovatelé dospěli navíc k názoru, že příslušnost Ústavního soudu je dána i proto, že se v jejich případě jedná spíše o "jiný zásah orgánu veřejné moci" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, než o rozhodnutí dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

II.

Žaloba byla původně určena Vrchnímu soudu v Praze, avšak s ohledem na změny organizace správního soudnictví a příslušných procesních předpisů ji projednal Nejvyšší správní soud. Ten také následně žalobu zamítl. V jejím odůvodnění mimo jiné uvedl, že se v první řadě zabýval otázkou, zda jsou stěžovatelé legitimováni k podání žaloby o přezkoumání (zrušení) dotyčného správního aktu a zda jsou splněny i nezbytné podmínky řízení. Soud při posouzení těchto otázek vycházel z následujících skutečností a úvah: Ministerstvo kultury ve vyjádření k žalobě navrhlo, aby žaloba byla zamítnuta. Poukázal na to, že žalobu považuje za nedůvodnou a že se jedná především o návrh podaný osobami, které nemají aktivní legitimaci k takovému návrhu. Z čl. II písm. a) bodu 2 statutu N.M. vyplývá, že statutárním orgánem N.M. je její ředitel. Žalobci nejsou ani statutárním orgánem N.M., ani není v jejich pravomoci rozhodovat o zrušení a zániku N.M.. K žalobě je podle soudního řádu správního (dále "s.ř.s.") legitimován ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Takový žalobce se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Podle Nejvyššího správního soudu byla rozhodnutím ministra kultury bezesporu přímo dotčena na právech N.M. jakožto samostatná právnická osoba. Rovněž Římskokatolická církev, resp. stěžovatelé, byli bezesporu dotčeni ve svých zájmech a při existenci případných právních vztahů mezi nimi a N.M. i ve svých právech, ovšem toliko nepřímě (prostřednictvím těchto právních vztahů). Samotné žalované rozhodnutí podle Nejvyššího správního soudu nezakládá, nemění ani závazně neurčuje žádná práva či povinnosti stěžovatelů. Z tohoto ustanovení nevyplývá, že by se tito žalobci mohli domáhat ochrany cizích práv, a to ani za situace, že dotyčný subjekt, resp. osoba

za něj jednající, z různých důvodů žalobu podat nehodlá. Varianta porušení práv v předcházejícím řízení nepřichází dle Nejvyššího správního soudu v úvahu již proto, že žádné předchozí řízení s rozhodnutím, na které by bezprostředně navazovalo žalobou napadené rozhodnutí, vedeno nebylo. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než žalobu stěžovatelů odmítnout, neboť jde o návrh podaný osobami k tomu zjevně neoprávněnými. Jinak se Nejvyšší správní soud nijak nezabýval názorem stěžovatelů, že N.M. lze zrušit pouze zákonem, ani nezkoumal další okolnosti případu.

III.

Po zamítavém rozhodnutí Nejvyššího správního soudu stěžovatelé stížnost rozšířili návrhem na zrušení rozhodnutí ministra kultury České republiky č. 1/2003 a zároveň i zrušení výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Toto doplnění a rozšíření ústavní stížnosti bylo doručeno Ústavnímu soudu dne 10. března 2004. K otázce své aktivní legitimace stěžovatelé mj. uvedli, že zvláštní právní status N.M., kdy státem jmenovaný ředitel řídí právní subjekt, který má fungovat ve prospěch Římskokatolické církve, vede k tomu, že ministrem jmenovaný ředitel ani ministrem jmenovaný likvidátor nemají žádný zájem zpochybňovat rozhodnutí svého "chleboďárce" (Ministerstva kultury). Římskokatolická církev (respektive orgány ji zastupující - Č.B.K., Konference VPMŘ, Konference VPŽŘ) není subjektem výslovně uvedeným jako oprávněný jednat za N.M.. Případnými rozhodnutími likvidátora (soudní smíry, prodeje majetku) je však dotčena majetková podstata N.M., která je určena pro financování Římskokatolické církve. Orgány zastupující Římskokatolickou církev v České republice jsou tedy aktivně legitimovány k podání této ústavní stížnosti. Vydání rozhodnutí o zrušení N.M. bylo v každém případě rozhodnutím nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, a to zejména náboženských práv dle čl. 15 a 16 Listiny, čl. 18 Paktu, čl. 9 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale i práv vyplývajících z ustanovení čl. 1 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Tato argumentace je dle názoru stěžovatelů v souladu s rozhodnutím Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 30/95, kde bylo konstatováno, že "skutečnost, že někdo nebyl účastníkem řízení, ve kterém bylo pravomocně rozhodnuto o jeho právech, nemá za následek nemožnost dovolat se práva soudní cestou včetně ústavní stížnosti. Takovéto pravomocné rozhodnutí však ve vztahu k němu představuje "jiný zásah orgánu veřejné moci" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a ochrana jeho základního práva je tak tímto způsobem zaručena". Stěžovatelé také poukazují na skutečnost, že pod "jiným zásahem orgánu veřejné moci" se rozumí určitý akt orgánu veřejné moci, označený jako rozhodnutí, který byl vydán v rámci kompetence příslušného orgánu, nebo naopak

zcela mimo ni a poukazují v této souvislosti na nálezy Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 127/96. Pokud by Ústavní soud nepřipustil tuto stížnost z důvodů nedostatku aktivní legitimace stěžovatelů, šlo by dle jejich názoru o denegatio iustitiae. Správní pa-akt vydaný mimo pravomoc a kompetenci státního orgánu by tak byl nenapadnutelný - s ohledem na zvláštní charakter N.M. totiž není nikdo jiný, kdo by návrh na zrušení napadeného rozhodnutí podal. Ústavní stížnost proti napadenému rozhodnutí za N.M. podává jako další žalobce poslední legitimní dozorcí rada N.M. jako jediný orgán N.M. nepodléhající přímému vlivu Ministerstva kultury ČR.

Zrušením N.M. dojde dle stěžovatelů k poškození zájmů Římskokatolické církve a řádů, jejichž majetek má N.M. ve své správě, přičemž zde není žádný celospolečenský zájem na jejím zrušení a nikoho konkrétně, kdo by měl zájem na jejím zrušení. N.M. a její právní předchůdci fungují staletí a nikomu neškodí. Stěžovatel dodává, že zrušení N.M. je tak i v rozporu s obecným právním principem neminem laedere - nikomu neškodit. Stěžovatelé mají za to, že zrušení N.M. bez jakékoliv dohody s římskokatolickou církví je jedním z projevů populistické politiky Ministerstva kultury a samotného ministra Pavla Dostála proti církvím, zejména církvi římskokatolické. Napadené rozhodnutí je rovněž v rozporu s principem právního státu v tom, že ukládá likvidátorovi ukončit všechny spory, což by vedlo ke snížení likvidačního zůstatku a tím i k poškození majetkových práv římskokatolické církve, již napadené rozhodnutí nárok na likvidační zůstatek v souladu s účelem N.M. přiznává. N.M. jako žalobcem je vedena řada soudních sporů a otázky financování římskokatolické církve nebyly dořešeny. Ukončení všech soudních sporů přikázaných soudním smírem je ve svém důsledku denegatio iustitiae.

Stěžovatelé rovněž uvádějí, že právní dokumenty týkající se zřízení náboženských fondů lze v kontextu s dobovým právem a společenským myšlením považovat za plnohodnotné, panovníkem vydané právní akty, které měly povahu zákona. Jako zákon vnímala dekrety o zřízení náboženských fondů také klasická právní věda, která tímto způsobem interpretovala dobovou právní terminologii a uváděla ji do souvislosti s terminologií moderní. V Oestereichisches Staatswoerterbuch (edd. Ernst Mischler a Josef Ulbrich, Wien, 1909, str. 94) jsou uvedené právní akty Josefa II. a okolnosti jejich vzniku označeny jako "Gesetzgebung". Z toho stěžovatelé dovodili, že případné rozhodnutí o zrušení N.M. vyžaduje vzhledem k výše uvedeným historickoprávním argumentům sílu zákona. Právní akt určité právní síly (císařský dekret mající sílu zákona) je možno zrušit pouze právním aktem stejné či vyšší právní síly.

IV.

Z vyjádření účastníka řízení Ministerstva kultury k ústavní stížnosti vyplývá, že Ministerstvo kultury považuje stížnost za nepřipustnou, podanou osobami, které nejsou osobami oprávněnými ve smyslu § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu podat ústavní stížnost. Pokud jde o stěžovatele nazvaného "poslední legitimní Dozorcí rada N.M., tvořená" s následným výčtem fyzických osob, není Ministerstvu kultury zřejmé, kdo je tímto stěžovatelem, zda jednotlivé fyzické osoby, či zda tím má být míněn orgán N.M., jenž jedná sám za sebe, který však nemá sám o sobě právní subjektivitu, ani není a nebyl statutárním orgánem N.M.. Dle názoru Ministerstva kultury se v každém případě nemůže jednat o osoby, které jsou oprávněny ústavní stížnost podat, neboť nebyly účastníky žádného řízení, jehož pravomocné rozhodnutí by touto stížností napadaly. Rovněž žádné opatření či jiný zásah orgánu veřejné moci, kterým bylo porušeno základní právo stěžovatelů nebo svoboda jim zaručená ústavním zákonem, nejsou ve stížnosti uvedeny. Rozhodnutí ministra kultury č. 1/2002 ze dne 19. února 2002 bylo plně v jeho kompetenci a nebylo vydáno v rozporu s žádným zákonem obecným ani ústavním. Ministrovým rozhodnutím také nemohlo být jakkoli ohroženo právo stěžovatelů svobodně projevat své náboženství a víru ve smyslu čl. 15 a 16 Listiny, resp. čl. 9 Evropské úmluvy, ani ve smyslu čl. 18 Paktu, neboť se jich vůbec nedotýká. Rovněž nemůže dojít k porušení čl. 11 Listiny, neboť pokud by bylo zjištěno, že eventuálně N.M. spravuje nějaký majetek stěžovatelů, pak je likvidátor povinen odevzdat tento majetek příslušným řádům a kongregacím. Rozhodnutím ministra kultury naopak dochází k naplnění čl. 2 odst. 1 Listiny, neboť stát přestane spravovat veřejný fond ve prospěch toliko jedné církve, což mohlo v minulosti vzbuzovat podezření o přílišné vazbě státu na církev římskokatolickou. K argumentaci stěžovatelů ohledně právní síly norem zřizujících N.M. Ministerstvo kultury dodává, že kabinetní listy, jimiž císař Josef II. zřídil původní náboženský fond, byly vydány v době, kdy císař v sobě slučoval jak moc zákonodárnou, tak moc výkonnou. Nelze přesně rozlišit, zda byly jeho kabinetní listy zřizující fond projevem moci zákonodárné či výkonné (bližší str. 691 a násl. Slovníku veřejného práva československého, svazek II.). Jejich obsah spíše nasvědčuje projevu moci výkonné. Pro posouzení celé věci to však není důležité, neboť § 14 zák. č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církvi a náboženských společností státem, zrušil všechny předpisy, které upravují právní poměry církvi a náboženských společností, tedy i výše uvedené kabinetní listy. Zároveň zákon č. 217/1949 Sb., kterým se zřizuje Státní úřad pro věci církevní, svým § 3 svěřil působnost ve věcech církevních a náboženských Státnímu úřadu pro věci církevní. Na základě tohoto zákonného pověření, blíže rozvedeného vládním nařízením č.

228/1949 Sb., bylo provedeno sloučení náboženských fondů v jeden. N.M. v dnešní podobě vznikla sloučením českého náboženského fondu, Moravskoslezského náboženského fondu a náboženské základiny na Slovensku, a to na základě § 1 vyhlášky Státního úřadu pro věci církevní č. 352/U.l. o náboženském fondu ze dne 31. května 1950. Pokud při slučování právnických osob není jedna z nich označena za právního nástupce s tím, že ostatní zanikají a stávají se součástí této právnické osoby, pak vždy zanikají všechny slučované právnické osoby a vzniká právnická osoba nová. S ohledem na výše uvedené se tak Ministerstvo kultury domnívá, že rozhodnutí ministra kultury bylo plně v jeho kompetenci a nebylo vydáno v rozporu s žádným zákonem ani obecným ani ústavním. Hlavním argumentem Ministerstva kultury zůstává, že je ústavní stížnost nepřípustná jako podaná zjevně neoprávněnými osobami.

V.

V průběhu řízení před Ústavním soudem došlo ke změně v osobě soudce zpravodaje tak, že v souladu s § 8 odst. 8 rozvrhu práce Ústavního soudu byla tato ústavní stížnost s účinností od 22. června 2004 přidělena soudkyni JUDr. M.Ž.. Dle § 8b téhož předpisu se ústavní stížnost projedná v senátě, v němž zasedá soudce zpravodaj, přičemž spisová značka věci zůstává nezměněna. Z tohoto důvodu ve věci rozhodoval čtvrtý senát Ústavního soudu.

Ústavní soud požádal ministra kultury, aby zaslal materiály, které souvisejí s likvidací N.M.. Spolu s nimi bylo 15. dubna 2005 doručeno Ústavnímu soudu i další ministrovu vyjádření Ústavním soudem nevyžádané. V něm ministr kultury uvedl, že se domnívá, že ústavní stížnost byla podána předčasně, tj. v době, kdy stěžovatelé dosud nevyčerpali všechny procesní prostředky k ochraně svých práv. Podle ministra údajně nepodali stěžovatelé ústavní stížnost proti poslednímu opravnému prostředku - napadenému rozhodnutí Nejvyššího správního soudu - a proto je toto rozhodnutí dnes již nenapadnutelné. Ministr se domnívá, že pokud by bylo vydáno rozhodnutí Ústavního soudu, v němž by došel k jiným závěrům než předtím Nejvyšší správní soud, šlo by o porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 a násl. Listiny, protože by v jedné věci byla vydána dvě rozhodnutí opačného charakteru, z nichž by ani jedno nebylo možné napadnout. Dle názoru ministra nepostupovalo Ministerstvo kultury při likvidaci N.M. protiprávně, neboť Ústavní soud od podání ústavní stížnosti nerozhodl o odkladu vykonatelnosti ministrova rozhodnutí. N.M. kromě toho nebyla finančně soběstačná, neboť několik posledních let své existence byla závislá na prostředcích ze státního rozpočtu. Ministr se proto domnívá, že by nebylo hospodárné, aby Ministerstvo kultury likvidaci pozastavilo či přerušilo, protože by se tím protahovalo do dalších let

i financování N.M. ze státního rozpočtu a konalo by se v rozporu s rozpočtovými pravidly republiky. Počátkem roku 2003 byla likvidace N.M. ukončena a dne 21. února 2003 byl zánik potvrzen ministrovým rozhodnutím č. 1/2003. Ministr potvrdil, že trvá na požadavku, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako nepřípustná a současně bylo konstatováno, že byla podána zjevně neoprávněnými osobami.

Podle zpráv o likvidaci N.M. zaslaných Ministerstvem kultury byly v majetku likvidovaného subjektu pouze pozemky. Konkrétně se jednalo o pozemky v katastrálním území Dolní Hedeč, Jelení u Nových Hamrů a v Kozmicích u Benešova. Tyto pozemky byly pak prodány ve veřejné soutěži. Podmínky veřejné soutěže, minimální cenu, způsob zveřejnění a propagace, byl prováděn v součinnosti a se souhlasem odboru církví Ministerstva kultury České republiky, který výsledky veřejné soutěže schvaloval a potvrzoval regulérnost jejího průběhu. Před ukončením likvidace byly ukončeny veškeré soudní spory, které N.M. vedla a dále byly vyrovnány všechny závazky a pohledávky. Výsledkem likvidace N.M. byl nulový likvidační zůstatek. Příjmy z likvidace pozemků totiž pokryly rozpočet likvidace pouze z větší části. Část nákladů na rozpočet byla kryta z nákladů Ministerstva kultury. Neschopnost financovat se z vlastních zdrojů byla i jedním z hlavních důvodů likvidace N.M. (tento argument ale nebyl obsažen v ministrových rozhodnutích). Vzhledem k tomu, že byl zpeněžen veškerý majetek N.M., ukončeny pracovněprávní vztahy, všechny soudní spory a vypořádány závazky a pohledávky N.M., byly k 31. lednu 2003 uzavřeny účetní knihy a likvidace N.M. byla ukončena. Církev tedy žádný prospěch z likvidace N.M. neměla, naopak likvidace si ještě vyžádala prostředky ze státního rozpočtu.

VI.

Ústavní soud nejdříve konstatuje, že podanou ústavní stížnost považuje za přípustnou. Netypické souběžné podání žaloby i ústavní stížnosti stěžovatelé zdůvodnili tak, že v dané době neexistovalo řádné správní soudnictví, pravomoci soudů při přezkumu správních rozhodnutí byly velice úzké a nebylo jasné, zda se v daném případě jedná o správním soudem přezkoumatelné pravomocné správní rozhodnutí ve smyslu § 244 a násl. občanského soudního řádu. Stěžovatelé dospěli navíc k názoru, že příslušnost Ústavního soudu je dána i proto, že se v jejich případě jedná spíše o "jiný zásah orgánu veřejné moci" ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, než o rozhodnutí dle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. I kdyby případně mohly vzniknout pochybnosti o legitimaci stěžovatelů k podání ústavní stížnosti již před rozhodnutím obecného soudu, stěžovatelé v každém případě ústavní stížnost po vynesení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu závčas doplnili

a rozšířili o požadavek zrušení i tohoto rozhodnutí.

Poté, co se Ústavní soud seznámil s obsahem připojeného spisového materiálu a přezkoumal a srovnal tvrzení obsažená v ústavní stížnosti s listinnými podklady, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně opodstatněná.

Ústavní soud se zaměřil v první řadě na otázku, zda-li stěžovatelé, konkrétně představitelé poslední Dozorčí rady N.M., nejsou skutečně legitimováni obrátit se ve věci zrušení N.M. na obecný soud. Nejvyšší správní soud totiž ochranu práv stěžovatelů odepřel prakticky pouze na základě své interpretace jednoduchého práva, která spočívá v tvrzení, že stěžovatelé nejsou legitimováni podat správní žalobu a z obdobných důvodů nemohou podat ani ústavní stížnost, neboť nebyli účastníky žádného předešlého řízení. Nejvyšší správní soud však v tomto případě opomněl velice důležitou dimenzi celého případu - dimenzi ústavní.

Dnešní situace ohledně právního postavení N.M. je do určité míry stále dědictvím období, kdy bylo co do pošlapávání práva a spravedlnosti v našich dějinách jedním z nejtemnějších. Komunistická strana a její spolupracovníci činili vše proto, aby byl omezen vliv církve (nejen katolické), ale i náboženství a víry na obyvatelstvo obecně. Jedním z prostředků, jak toho dosáhnout, bylo oslabit katolickou církev ekonomicky. Není tedy vůbec překvapující, že ke změnám v organizaci důležitých náboženských fondů došlo právě v nejtvrděší etapě stalinistického režimu u nás, krátce po komunistickém převratu. Naopak mnohem později, po roce 1989, podala během 90. let N.M. řadu žalob proti státu, v nichž usilovala o restituci církevního majetku, který byl dříve pod její správou. Co se týká rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ten se z procesních důvodů odmítl hlouběji zabývat jádrem celé věci. To i přes své vlastní konstatování, že N.M. byla rozhodnutím ministra kultury dotčena na právech jakožto samostatná právnická osoba a rovněž byla dotčena římskokatolická církev, respektive stěžovatelé (byť nepřímo). Jedním dechem však v tomtéž rozhodnutí dodal, že ti podle něj nebyli stěžovatelé oprávněni domáhat se cizích práv ani se nemohli účastnit žádného předcházejícího řízení, protože takové řízení vůbec neproběhlo.

Nejvyšší správní soud se tak při svém rozhodování zcela zřekl zabývat se klíčovou otázkou: Existuje de iure vůbec někoho, kdo by skutečně mohl spravedlivě chránit zájem N.M.? Nejvyšší správní soud si byl vědom toho, že po formální stránce zájem matice mohl chránit pouze její ředitel, případně likvidátor. Oba tito činitelé jsou do funkce dosazováni přímo Ministerstvem kultury ČR, konkrétně ministrem kultury, který sám rozhodl o zrušení N.M.. Tito činitelé tedy mohou tudíž jen stěží jednat na Ministerstvu

kultury zcela nezávisle. Podle údajů Ministerstva kultury byl posledním ředitelem N.M. Ing. P.K., který byl do funkce jmenován 7. června 1999 a jeho pracovní poměr skončil 30. června 2002. Ten byl také ředitelem N.M. v době prvního ministra rozhodnutí napadeného stěžovatelí. V době druhého stěžovatelí napadeného ministra rozhodnutí byl nejvyšším představitelem matice její likvidátor Ing. I.K.. Za této situace se jeví jako správné a odpovídající principům spravedlnosti pokusit se najít i nějaký jiný subjekt, který by mohl mít na existenci N.M. daleko reálnější zájem. Je zřejmé, že členové její poslední dozorčí rady mají k N.M. užší vztah než subjekty, které sice stanovy formálně k jejímu zastupování zmocňují, ale zjevně nemají na další existenci N.M. žádný hlubší zájem.

Rozhodnutí státního orgánu - Ministerstva kultury prostřednictvím ministra kultury - se tak v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jeví jako nenapadnutelné. Je tedy v souladu s naším ústavním pořádkem, základními principy spravedlnosti a mezinárodními smlouvami, že práva N.M. má hájit ten, kdo na ní má skutečně nějaký reálný zájem. V této souvislosti se jeví Ústavnímu soudu jako logické a spravedlivé, že by zájmy N.M. mohli zastupovat právě stěžovatelé, jakožto představitelé její poslední legitimní dozorčí rady. V případě, že v okamžiku zrušení matice již žádná dozorčí rada nefunguje, je analogicky možné toto právo přenést na představitele její poslední legitimní dozorčí rady. I ta sice byla podle stanov rovněž jmenována a odvolávána ministrem kultury, tři z jejích pěti členů však byli jmenováni podle návrhu Římskokatolické církve a další dva členové z okruhu veřejně známých osobností. Nejedná se tak o subjekt, který by byl na Ministerstvu kultury závislý do takové míry, jako její ředitel či likvidátor. Pro ilustraci lze analogicky odkázat na některá ustanovení Obchodního zákoníku související s orgánem společnosti zvaným "dozorčí rada". Hlavně se jedná o ustanovení § 131, kde je v odst. 6 uvedeno, že "v řízení jednájí za společnost jednatelé; jsou-li však účastníky řízení sami jednatelé, zastupuje společnost určený člen (členové) dozorčí rady". Související (i když o něco vzdálenější) je i judikát Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 29 Odo 1154/2003. V něm se mj. uvádí, že způsobilost vymazané společnosti s ručením omezeným být účastnicí řízení, v němž se na základě hmotněprávní úpravy rozhoduje o zrušení zápisu jejího výmazu a o jejím vstupu do likvidace a o jmenování likvidátora, je dána od počátku řízení bez zřetele k tomu, že nemá právní subjektivitu. Osobami oprávněnými jednat v řízení za vymazanou obchodní společnost jsou ti, kdo k tomu byli oprávněni ke dni jejího výmazu z obchodního rejstříku. Nejdůležitější se však jeví judikát Evropského soudu pro lidská práva (dále "Evropský soud") s názvem "Katolický kostel v Chaniá versus Řecko" z roku 1997. Zde Evropský soud shledal, že není

možné, aby bylo i subjektu ne přímo vybavenému právní subjektivitou (v tomto případě katolickému kostelu) znemožňováno chránit svá práva. V něm tehdy Msgre. Papamanolis, katolický biskup ostrovů Syros, Milos a Théra a prozatímní biskup Kréty, zastupoval kostel, který neměl dle řeckých soudů status právníké osoby požadovaný řeckými soudy pro procesní způsobilost. Biskup se nakonec obrátil na Evropskou komisi pro lidská práva. Stěžoval si na odmítnutí řeckých soudů přiznat katolickému kostelu Panny Marie v Chaniá postavení právníké osoby. Tím bylo dle něj porušeno právo na přístup k soudu, právo na respektování svobody náboženského vyznání a právo na pokojné užívání majetku. Dovolával se článků 6 odst. 1, 9 a 14 Úmluvy a čl. 1 Protokolu č. 1. Případ byl Komisí postoupen Evropskému soudu, který mj. shledal, že kostelu byla řeckými soudy uložena skutečná omezení, která mu v daném případě bránila nechat soudně rozhodnout spor týkající se jeho práv. Rozhodnutím, že katolický kostel v Chaniá nemá procesní způsobilost, řecké soudy nejen sankcionovaly nedodržení prosté formality nezbytné k ochraně veřejného pořádku. Kostelu byla uložena také skutečná omezení, která mu v daném případě bránila, aby nechal soudně rozhodnout spor týkající se jeho vlastnických práv. Avšak taková omezení porušila samou podstatu "práva stěžovatele na soud" a dostala se do rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Navíc se Evropský soud domnívá, že byl navíc porušen i čl. 14, neboť nebylo předloženo žádné objektivní a rozumné ospravedlnění pro takovou nerovnost v zacházení.

Ústavní soud se tak již dál nezabýval posuzováním správnosti či nesprávnosti ministrova rozhodnutí. Podstatou v daném případě je, že stěžovatelé měli právo obrátit se ve věci na nezávislý soud. Přesto však nad rámec věci Ústavní soud poznamenává, že mu při studiu spisového materiálu neunikly některé pozornost zasluhující věci: Jedná se v první řadě o rozdíly, které odlišují i relativně nedávnou úpravu postavení N.M. (v jejím statutu z roku 1995) od úpravy, kterou uskutečnila nová česká vláda v roce 1998. Ta provedla obměnu na odboru církví Ministerstva kultury a vyměnila i vedení N.M. (dlouholetý ředitel náboženské matice RNDr. F.S., který byl do své funkce jmenován 1. července 1991, byl odvolán 16. prosince 1998 a nahrazen na kratší čas RNDr. J.Ř. a krátce po ní Ing. P.K.). I ve statutu N.M. se objevily po nástupu nové vlády některé zásadní změny. Především se jednalo o ustanovení čl. IV o jejím právním nástupnictví a zániku. Zatímco ve statutu náboženské matice z roku 1995, podepsané ředitelem odboru církví Ministerstva kultury JUDr. P.Z., lze zjistit, že "N.M. je právníkou osobou, která je právním nástupcem sloučených náboženských fondů českého a moravskoslezského, založených kabinetními listy císaře Josefa II. ze dne 27. února a 11. března 1782", ze statutu matice z roku 1998 podepsaném ministrem kultury Pavlem Dostálem vyplývá, že "N.M. ... je právníkou osobou, která

je právním nástupcem náboženského fondu zřízeného sloučením Českého a Moravskoslezského náboženského fondu na základě vyhlášky č. 351/1950 Ú.l., o převzetí správy některých majetkových podstat náboženským fondem a vyhlášky č. 352/1950 Ú.l., o náboženském fondu". Jinými slovy - po třech letech došlo na straně Ministerstva kultury k radikální změně v souvislosti s chápáním právního předchůdce N.M.. Rovněž v ustanoveních o zániku N.M. došlo k změně nikoliv nepodstatné. Statut z roku 1995 stanovuje, že ministr může rozhodnout o zániku N.M., ale až po dohodě s Č.B.K., Konferencemi VPMŘ a VPŽŘ v České republice, případně na jejich návrh. Ve statutu z roku 1998 však už najdeme jen konstatování, že: "K zániku N.M., přímo řízené organizace Ministerstva kultury České republiky, je třeba rozhodnutí Ministerstva kultury ČR".

Co se týká otázky závaznosti či nezávaznosti aktů panovníka z 18. století či otázky právního nástupnictví N.M. s dřívějšími náboženskými fondy, ocitáme se na půdě akademických polemik. Je zjevné, že z dnešního pohledu prodělala demokracie na územích bývalé habsburské monarchie takový vývoj, že je jen stěží možné srovnávat legislativní mechanismy na konci 18. století se stoletím dvacátým či jedenadvacátým. Stěží lze najít objektivní srovnání legislativních aktů tehdy vydaných s právními akty vydanými mnohem později, kdy došlo k zcela principiálním změnám v chápání a uplatňování státní moci. Naskýtá se tedy otázka, zda lze v dnešní době na tyto otázky vůbec jednoznačně a bezchybně odpovědět. Různí odborníci na oblast dějin práva mají na tuto věc rozdílné názory. Problematice závaznosti panovníckých aktů se např. přímo v souvislosti s případem N.M. věnuje vědecký článek Kindl, V.: Náboženská matice - zrušení, likvidace, zánik? in Pocta Prof. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám, Linde, Praha 2004), který ale nedochází ke zcela jednoznačnému závěru. Oproti tomu historik PhDr. Mgr. Tomáš Knoz, Ph.D. a odborník na kanonické právo Doc. JUDr. Jiří Rajmund Tretera se ve svých právně-historických vyjádřeních připojených ke spisu domnívají, že císařské dokumenty zřizující náboženské fondy lze s dobovým právním a společenským myšlením považovat za plnohodnotné panovníkovy právní akty se silou zákona. N.M. je podle jejich názorů nepochybně následníkem zemských náboženských fondů zřízených Josefem II.

Také motiv ministra kultury pro zrušení N.M. není jednoznačný. Z jeho rozhodnutí totiž není patrný. Je sice fakt, že v posledním ministrově vyjádření, v "Závěrečné zprávě o likvidaci náboženské matice" z 6. února 2003 i v některých jiných písemnostech pracovníků Ministerstva kultury, se objevují zmínky o nerentabilitě N.M. a ekonomických motivech, které ministra k tomuto kroku vedly. Na celé věci to však nic nemění. Nehledě na

fakt, že ani v demokratickém státě s tržní ekonomikou nelze funkčnost orgánů posuzovat pouze na základě jejich rentability, měli stěžovatelé právo obrátit se na nezávislý soudní orgán. I nad rámec věci uvedené skutečnosti tak mohou jen posílit názor, že faktická nenapadnutelnost ministra rozhodnutí u obecného soudu není v souladu s našim ústavním pořádkem.

Ústavní soud má za to, že v daném případě došlo k porušení čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy, hlavně v části, která konstatuje, že: "Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu". Podobně tak i principy zakotvené v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny dochází v tomto případě k újmě, neboť je zde znemožněno, aby stěžovatelé měli možnost se dovolat svého práva u nezávislého a nestranného orgánu, kterým je soud rozhodující podle pravidel zaručující spravedlivé posouzení věci.

Ústavní soud si je zároveň vědom faktu, že likvidace N.M. byla již před více než dvěma lety ukončena a náprava vztahů je tak prakticky nevratná.

Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti v části, kde se stěžovatelé dožadují zrušení usnesení Nejvyššího správního soudu a podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) toto napadené usnesení zrušil. Dále však je Ústavní soud toho názoru, že k efektivní nápravě konstatovaného porušení základních práv stěžovatele postačí dle § 81 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušit jen napadené rozhodnutí obecného soudu. Z tohoto důvodu byl návrh stěžovatelů, týkající se zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury ČR, odmítnut s odkazem na princip minimalizace zásahů Ústavního soudu do rozhodovací činnosti obecných soudů podle § 43 odst. 1 písmeno e) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 3. srpna 2005