

## **Informace z kontrolní akce č. 08/20**

### **Prostředky státního rozpočtu poskytované církvím a náboženským společnostem**

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2008 pod číslem 08/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Ladislav Zeman.

Cílem kontroly bylo prověřit poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu na financování církví a náboženských společností.

Kontrolovaným obdobím byly roky 2006 a 2007, v případě věcných souvislostí i období navazující. Kontrola byla prováděna v období od května do listopadu 2008.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo kultury; Arcibiskupství olomoucké; Biskupství brněnské; Biskupství českobudějovické; Biskupství královéhradecké; Biskupství litoměřické; Církev československá husitská; Jednota bratrská; Olomoucko-brněnská eparchie Pravoslavné církve v českých zemích; Starokatolická církev v ČR.

#### **I. Úvod**

Církev a náboženské společnosti (dále jen „CNS“) vznikají dobrovolným sdružováním fyzických osob. Svěbytně rozhodují o věcech spojených s vyznáváním víry, o organizaci náboženského společenství a o vytváření k tomu určených institucí. CNS se stávají právními osobami registrací. Rozhodnutí o registraci vydává Ministerstvo kultury (dále jen „MK“).

MK je ústředním orgánem státní správy mj. pro věci CNS. Vykonává správu a rozdělování peněžních prostředků poskytovaných CNS ze státního rozpočtu.

MK vede *Rejstřík registrovaných církví a náboženských společností*, *Rejstřík svazů církví a náboženských společností* a *Rejstřík evidovaných právnických osob*, do kterých se zapisují CNS a právnické osoby registrované nebo evidované podle zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech). Ke dni ukončení kontroly vedlo MK v rejstřících 30 CNS, dva svazy CNS a 4 404 evidovaných právnických osob.

V zákoně č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, jsou uvedeny druhy úhrad poskytované státem registrovaným CNS, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv podle zákona č. 3/2002 Sb. Výdaje ze státního rozpočtu byly stanoveny pro rok 2006 zákonem č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, a pro rok 2007 zákonem č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2007, a to v kapitole 334 – *Ministerstvo kultury*, v ukazateli „výdaje na činnost registrovaných CNS“.

Mimo úhrad výdajů ve smyslu zákona č. 218/1949 Sb. byly CNS také poskytnuty peněžní prostředky státního rozpočtu formou financování programů reprodukce majetku ev. č. 234 410 – *Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny CNS* a ev. č. 334 110 – *Podpora reprodukce majetku ve vlastnictví církví*. Peněžní prostředky na obnovu památek ve vlastnictví CNS byly ze státního rozpočtu poskytnuty také v rámci dalších pěti programů, a to v roce 2006 celkem 151 586 tis. Kč, v roce 2007 celkem 152 010 tis. Kč.

Kontrolou byly prověřeny zejména výdaje státního rozpočtu poskytnuté CNS na platy a pojistné duchovních, platy a pojistné administrativy, na věcné náklady CNS a na údržbu církevního majetku. V kontrolovaném období byly tyto prostředky státního rozpočtu poskytnuty celkem 17 CNS.

Tabulka č. 1 – Peněžní prostředky státního rozpočtu na rok 2006 (v tis. Kč)

Ukazatel	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost bez rez. fondu
<b>Výdaje na činnost registrovaných CNS</b>	<b>1 356 920</b>	<b>1 435 320</b>	<b>1 364 916</b>
v tom: platy duchovních	744 000	746 222	746 222
pojistné duchovních	259 000	261 178	261 177
platy administrativy	34 000	34 000	34 000
pojistné administrativy	12 000	12 000	11 900
prostředky na věcné náklady CNS	37 000	37 000	37 000
prostředky na údržbu církev. majetku	23 740	23 740	23 740
program ev. č. 234410	196 680	275 730	244 156
program ev. č. 334110	50 500	45 450	6 721

Zdroj: závěrečný účet za rok 2006 kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury*.

Tabulka č. 2 – Peněžní prostředky státního rozpočtu na rok 2007 (v tis. Kč)

Ukazatel	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Skutečnost bez rez. fondu
<b>Výdaje na činnost registrovaných CNS</b>	<b>1 303 034</b>	<b>1 586 534</b>	<b>1 586 433</b>
v tom: platy duchovních	751 000	873 333	873 333
pojistné duchovních	263 000	305 667	305 667
platy administrativy	34 000	34 000	34 000
pojistné administrativy	12 000	12 000	11 900
prostředky na věcné náklady CNS	37 000	37 000	37 000
prostředky na údržbu církev. majetku	23 740	23 740	23 740
program ev. č. 234410	159 215	226 487	226 486
program ev. č. 334110	23 079	74 307	74 307

Zdroj: závěrečný účet za rok 2007 kapitoly 334 – *Ministerstvo kultury*.

Poznámka: Všechny právní předpisy uváděné v tomto dokumentu jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

## II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

### 1. Právní úprava

Objem peněžních prostředků státního rozpočtu poskytovaných CNS stanovil zákon o státním rozpočtu České republiky na příslušný rok závaznými ukazateli v kapitole 334 – *Ministerstvo kultury*. Podle ustanovení § 7 písm. v) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), jsou výdaje státního rozpočtu hrazené CNS „další výdaje stanovené zvláštním zákonem“.

Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 218/1949 Sb., kde jsou uvedeny jednotlivé úhrady hrazené CNS ze státního rozpočtu. Jsou to osobní požitky duchovních skládající se ze základního platu, hodnotního přídatku a odměny za vyšší výkon, dále to jsou náhrady cestovních, stěhovacích a jiných výloh podle obecných předpisů, sociální dávky a věcné náklady spojené s výkonem bohoslužeb, náboženských úkonů a s církevní administrativou.

V ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 218/1949 Sb. je uvedeno:

*Celkový rozsah úhrady podle odstavců 1 a 2 stanoví státní rozpočty České republiky a Slovenské republiky.*

V ustanovení § 8 s názvem *Věcné náklady* odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb. je uvedeno:

*Stát hradí registrovaným církvím a náboženským společnostem, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv, podle jejich schváleného rozpočtu řádné věcné náklady spojené s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou.*

V zákoně č. 218/1949 Sb. není jednoznačně vymezeno, jaké věcné náklady lze ze státního rozpočtu hradit.

V ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb. je uvedeno:

*Zástupci církví a náboženských společností a správcové církevního majetku jsou povinni sestavovat rozpočty a závěrečné účty a předkládat je Státnímu úřadu pro věci církevní ke schválení.*

Vládním nařízením č. 19/1956 Sb., o zrušení některých ministerstev a ústředních orgánů státní správy, byl zrušen Státní úřad pro věci církevní a jeho kompetence byly převedeny na nově vzniklé Ministerstvo školství a kultury. Zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, bylo zřízeno MK, do jehož působnosti spadají i záležitosti CNS.

Z uvedených citací zákona č. 218/1949 Sb. je patrné, že se jedná o právní normu, která je terminologicky a věcně zastaralá. Zákon ani jiné právní předpisy nestanoví bližší podmínky pro poskytování peněžních prostředků ze státního rozpočtu na platy a pojistné administrativy CNS, na věcné náklady CNS a na údržbu církevního majetku.

MK jako správce rozpočtové kapitoly vydalo *Pravidla poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu církvím a náboženským společnostem* (dále jen „Pravidla“). Pravidla neměla právní závaznost, pro CNS měla informativní a doporučující charakter.

## **2. Sestavování rozpočtu**

MK na rok 2006 a na rok 2007 sestavilo rozpočet prostředků na platy a pojistné administrativy, věcné náklady CNS a na údržbu církevního majetku, aniž by mělo podklady, tj. rozpočty CNS.

MK nepostupovalo v souladu s ustanovením § 8 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb. tím, že v roce 2006 a v roce 2007 poskytlo na věcné náklady CNS prostředky státního rozpočtu, aniž by mělo jejich rozpočty.

K této problematice MK sdělilo:

*V průběhu let byla Ministerstvem financí ve státním rozpočtu určena jen minimální výše prostředků na platy a pojistné administrativy, věcné náklady a údržbu církevního majetku. Předkládání rozpočtu jednotlivých CNS bylo z tohoto důvodu zrušeno, protože stát není schopen financovat veškeré finanční potřeby církvi a náboženských společností.*

Například v roce 2007 na platy a pojistné administrativy, věcné náklady a údržbu církevního majetku požadovaly: Arcibiskupství olomoucké 325 245 tis. Kč, Biskupství litoměřické 555 614 tis. Kč, Církev československá husitská 594 226 tis. Kč. Obdržely 10 554 tis. Kč, 7 081 tis. Kč a 8 527 tis. Kč. Nejvyšší požadavky peněžních prostředků uváděly CNS na údržbu majetku ve svém vlastnictví.

## **3. Platy a pojistné duchovních**

V kontrolovaných letech náležel duchovním, kteří působili jako zaměstnanci CNS, základní plat, hodnostní přídavek a odměna za vyšší výkon. Částky základního platu, způsob a míru jeho zvyšování, podmínky pro přiznání hodnostního přídavku a jeho výši, jakož i podmínky pro přiznání odměny za vyšší výkon a podrobnosti o této odměně stanovila vláda nařízením č. 86/1993 Sb., o osobních požitcích poskytovaných duchovním církvi a náboženských společností. Od 1. ledna 2007 nabylo účinnosti nařízení vlády č. 566/2006 Sb., o úhradě osobních požitků duchovních církvi a náboženských společností.

V průběhu roku se počet duchovních CNS měnil, proto MK zasílalo CNS peněžní prostředky na platy a pojistné duchovních v měsíčních zálohách podle skutečného počtu duchovních za předcházející čtvrtletí. Rozpis peněžních prostředků na platy a pojistné duchovních na příslušný rok MK oznámilo CNS v závěru roku. Přehled o průměrném přepočteném počtu duchovních za období leden až prosinec roku 2006 a roku 2007 u jednotlivých CNS je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 3 – Přehled o průměrném přepočteném počtu duchovních CNS

Název církve	Období 1–12/2006	Období 1–12/2007
Apoštolská církev	162,30	171,12
Bratrská jednota baptistů	26,40	30,50
Církev adventistů sedmého dne	0	0
Církev bratrská	97,11	102,40
Církev československá husitská	407,19	410,84
Církev řeckokatolická	36,61	39,55
Církev římskokatolická	2 829,95	2 899,48
Českobratrská církev evangelická	244,39	231,79
Evangelická církev augsburského vyznání v ČR	12,28	14,49
Evangelická církev metodistická	47,37	48,04
Federace židovských obcí v České republice	33,69	35,37
Jednota bratrská	80,38	87,56
Luterská evangelická církev augsburského vyznání v České republice	13,50	11,90
Náboženská společnost českých unitářů	3,58	3,65
Pravoslavná církev v českých zemích	167,15	171,59
Slezská církev evangelická augsburského vyznání	84,75	89,75
Starokatolická církev v ČR	38,00	41,26
<b>Celkem</b>	<b>4 284,65</b>	<b>4 389,29</b>

Zdroj: MK – mzdové inventury CNS.

Duchovní se zařazuje do platového stupně příslušné platové třídy podle doby započitatelné činnosti.

- Biskupství brněnské nedoložilo u některých duchovních dokumenty prokazující počet roků započitatelné praxe nebo doklad o vzdělání nebo datu vysvěcení duchovního. Byly doloženy pouze osobní dotazníky bez podpisu zaměstnance.
- Biskupství českobudějovické nedoložilo u některých duchovních, jaká část z předchozí praxe byla započítána a kolik let bylo odečteno pro nesplnění požadovaného vysokoškolského vzdělání.

Hodnostní přídatek mohl být v roce 2006 vyplácen zejména za vedení podřízených duchovních, farních rad, metodické vedení katechetů a skupin laiků. V roce 2007 náležel všem duchovním zařazeným v platových třídách 2–6. Výše hodnostního přídatku i odměny za vyšší výkon v rámci stanoveného rozpětí byla v kompetenci CNS.

- Církev československá husitská v roce 2007 ve čtyřech zjištěných případech poskytla odměny vyšší, než umožňovalo nařízení vlády.
- Jednota bratrská v roce 2006 vyplatila dvěma duchovním hodnostní přídatek vyšší, než jaký jim podle zařazení v platové třídě náležel; v roce 2007 nevyplatila hodnostní přídatek 16 duchovním, kteří na něj měli nárok.
- Starokatolická církev v ČR v roce 2007 nevyplácela hodnostní přídatky duchovním v platových třídách, kde je měla povinnost vyplácet, a naopak vyplácela hodnostní přídatky duchovním zařazeným do platové třídy 1, kde jim hodnostní přídatek nenáležel; nestanovila pravidla pro určení výše hodnostního přídatku.

#### **4. Platy a pojistné administrativy**

V zákoně č. 218/1949 Sb. není úhrada platů a pojistného administrativních pracovníků CNS, kteří nejsou duchovními, výslovně uvedena. Přesto výdaje na platy a pojistné administrativy byly v zákonech o státním rozpočtu na rok 2006 a na rok 2007 stanoveny samostatně ve specifickém dílčím ukazateli.

K této problematice MK sdělilo:

*Finanční prostředky na platy a pojistné administrativy CNS byly v letech 2006 a 2007 poskytovány na základě ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb., a dále: Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb. umožňuje hradit platy (a s tím spojené pojistné) zaměstnanců v administrativě církví a náboženských společností, kteří nejsou duchovní.*

V rozpisech peněžních prostředků na rok 2006 a na rok 2007 MK oznamovalo CNS výši peněžních prostředků přidělených ze státního rozpočtu na platy a pojistné administrativy. Biskupství litoměřické v letech 2006 a 2007 z těchto prostředků státního rozpočtu, určených na platy a pojistné administrativních pracovníků, hradilo i platy a pojistné uklízeček, vrátných, zahradníka a údržbáře. Obdobně Církev československá husitská hradila platy a pojistné vrátného a údržbáře.

#### **5. Věcné náklady CNS**

Zákonem č. 218/1949 Sb. je stanoveno, že stát hradí CNS řádné věcné náklady spojené s výkonem bohoslužeb a jiných náboženských úkonů i s církevní administrativou.

Výši prostředků na věcné náklady CNS stanovilo MK pro každou CNS podle průměrného přepočteného počtu duchovních za předchozí kalendářní rok.

Některé CNS zaslaly vyúčtování peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na věcné náklady, kam zahrnuly i vynaložené vlastní prostředky. Například ve vyúčtování roku 2006 uvedl jeden příjemce peněžních prostředků čerpanou částku 6 308 342 Kč, poskytnutá částka činila 2 483 310 Kč. Jiný příjemce uvedl čerpanou částku 320 684 Kč, poskytnutá částka činila 250 470 Kč.

#### **6. Údržba církevního majetku**

V zákoně č. 218/1949 Sb. není úhrada údržby církevního majetku výslovně uvedena. Přesto výdaje na údržbu církevního majetku byly v zákonech o státním rozpočtu na rok 2006 a na rok 2007 stanoveny samostatně ve specifickém dílčím ukazateli.

K této problematice MK sdělilo:

*Výdaje na údržbu církevního majetku se opírají o ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 218/1949 Sb., kde je uvedeno, že veškerý soukromý a veřejný patronát nad kostely, obrocími a jinými církevními ústavami přechází na stát.*

Výši prostředků ze státního rozpočtu na údržbu církevního majetku stanovilo MK pro každou CNS podle průměrného přepočteného počtu duchovních za předcházející kalendářní rok.

Někteří příjemci peněžních prostředků státního rozpočtu nevedli u nákladů na údržbu církevního majetku samostatnou (oddělenou) evidenci prostředků vynaložených z vlastních

zdrojů a samostatnou evidenci peněžních prostředků státního rozpočtu. Povinnost vést oddělenou evidenci tak, aby byla umožněna kontrola použití peněžních prostředků státního rozpočtu, neukládá CNS žádný právní předpis.

## **7. Provádění kontroly**

Uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy a příjemci veřejné finanční podpory vymezuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). V ustanovení § 8 odst. 2 tohoto zákona je stanoveno:

*Poskytovatelé vykonávají veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory, s výjimkou těch, jimž byla poskytnuta veřejná finanční podpora z rozpočtu územního samosprávného celku.*

MK v kontrolovaném období neplnilo povinnosti poskytovatele veřejné finanční podpory, neboť u příjemců peněžních prostředků státního rozpočtu nevykonalo žádnou kontrolu.

## **III. Shrnutí**

Kontrolou bylo prověřeno poskytování, čerpání a použití prostředků státního rozpočtu na financování církví a náboženských společností. Na úhradu výdajů ve smyslu zákona č. 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, byly v roce 2006 poskytnuty ze státního rozpočtu peněžní prostředky ve výši 1 114 039 tis. Kč a v roce 2007 ve výši 1 285 640 tis. Kč.

Zákon č. 218/1949 Sb. je zastaralý a není terminologicky a věcně provázaný se zákony o státním rozpočtu. Nestanoví ani bližší podmínky pro poskytování peněžních prostředků ze státního rozpočtu. V zákoně není jednoznačně vymezeno, jaké věcné náklady lze ze státního rozpočtu hradit. *Pravidla poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu církvím a náboženským společnostem*, která vydalo MK jako správce kapitoly, nebyla pro CNS právně závazná.

MK sestavovalo rozpočty prostředků na platy a pojistné administrativy, na věcné náklady CNS a na údržbu církevního majetku, aniž by si vyžádalo od CNS podklady.

MK v kontrolovaném období neplnilo povinnosti poskytovatele veřejné finanční podpory, neboť u příjemců peněžních prostředků státního rozpočtu nevykonalo žádnou kontrolu.