



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Náboženská společnost českých unitářů**, se sídlem Karlova 8, Praha 1, zastoupená Mgr. Václavem Uhlířem, advokátem se sídlem Mánesova 87, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 7. 1. 2008, č. j. 301/2008, ve věci přiznání oprávnění ke zvláštním právům, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2010, č. j. 8 Ca 101/2008 - 19,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 2. 2010, č. j. 8 Ca 101/2008 - 19, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 7. 1. 2008, č. j. 301/2008. Citovaným rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele a současně potvrzeno napadené usnesení Ministerstva kultury, odboru církví (dále jen „ministerstvo kultury“), ze dne 23. 10. 2007, č. j. 15880/2006, kterým bylo zastaveno řízení ve věci návrhu stěžovatele na učinění výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům, jejichž výčet je uveden v § 7

odst. 1 zákona č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o církvích a náboženských společnostech“). V rozhodnutí správní orgán poukázal na § 66 odst. 1 písm. h) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), dle kterého správní orgán řízení usnesením zastaví z důvodů stanovených zákonem, konkrétně z důvodů uplynutí objektivní lhůty v § 27 odst. 8 zákona o svobodě náboženského vyznání a postavení církví, dle něhož: *„Ministerstvo se souhlasem vlády může učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 církvím a náboženským společnostem, které reprezentují významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, působí na území České republiky a jsou registrovány podle tohoto zákona. V tomto případě se nevyžaduje splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4. Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv může podat registrovaná církev a náboženská společnost, která plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám. Výjimku podle tohoto odstavce lze udělit pouze do 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona“*.

Stěžovatel svůj návrh podal dne 21. 11. 2006. S ohledem na skutečnost, že k rozhodnutí ve věci je třeba souhlasu vlády, zpracovalo ministerstvo kultury materiál pro schůzi vlády s návrhem na vyslovení jejího souhlasu, který dne 30. 11. 2006 vypravilo k vnějšímu připomínkovému řízení. V něm byly uplatněny zásadní připomínky ze strany ministerstva vnitra, ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva obrany a ministerstva financí, které se však z časových důvodů již nepodařilo vypořádat tak, aby byl návrh předložen vládě a ta vyslovila souhlas pro udělení výjimky do 7. 1. 2007, tj. do pěti let od nabytí účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech tak, jak to vyžaduje ustanovení § 27 odst. 8 tohoto zákona. Vzhledem k tomu nemohlo být stěžovateli přiznáno oprávnění k výkonu zvláštních práv, které požadoval v rozsahu § 7 odst. 1 písm. a), b) a e) zákona o církvích a náboženských společnostech.

Tato skutečnost byla stěžovateli sdělena dopisem ministerstva kultury ze dne 9. 1. 2007. V následující korespondenci se stěžovatel dopisem ze dne 13. 4. 2007 dotázal na obsah zásadních připomínek zmíněných resortů. Ministerstvo kultury odpovědělo dne 27. 4. 2007 a teprve v návaznosti na další dopis stěžovatele ze dne 7. 9. 2007 bylo z důvodu právní jistoty vydáno výše uvedené rozhodnutí o zastavení řízení. Toto rozhodnutí bylo k rozkladu stěžovatele potvrzeno ministrem kultury, který v souvislosti s naznačenou časovou a procesní náročností řízení poukázal na jednací řád vlády s tím, že daný proces trvá obvykle řadu měsíců a ministerstvo kultury nebylo ve věci nečinné. Naopak v mezích svých možností činilo vše pro řádné vyřízení návrhu, což z důvodu zákonem stanovené pětileté lhůty, která je objektivní a absolutně nepřekročitelná, nebylo možné. Skutečnost, že návrh byl stěžovatelkou podán před uplynutím této lhůty, na tom nemůže nic změnit.

Žalobu podanou proti oběma shora uvedeným správním rozhodnutím shledal městský soud v napadeném rozsudku jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78

odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), zamítl.

V návaznosti na jednotlivé žalobní body městský soud potvrdil správnost postupu ministerstva kultury, které v daném případě nepostupovalo podle ustanovení § 13 správního řádu a namísto toho se pro získání souhlasu vlády drželo přijatých pravidel pro jednání vlády. Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné a rozhoduje ve sboru, přičemž se řídí jednacím řádem, který v čl. II. stanoví, že každý materiál pro jednání schůze vlády musí být před jeho předložením vládě předložen ke stanovisku všem ministrům, místopředsedovi vlády, pokud není pověřen řízením ministerstva, guvernérovi České národní banky. Současně městský soud uvedl, že předmětné správní řízení zahájilo ministerstvo kultury na základě návrhu ze dne 20. 11. 2006, doručeného dne 21. 11. 2006, a s ohledem na § 71 správního řádu je nesporné, že mělo v souladu se zákonem vydat rozhodnutí ve lhůtě šedesáti dnů od tohoto dne, tedy přibližně dne 21. 1. 2007, což však neučinilo a rozhodnutí vydalo až dne 23. 10. 2007. Nicméně tato dlouhodobá nečinnost správního orgánu nemůže být důvodem pro zrušení napadených rozhodnutí.

Dle městského soudu stěžovatel měl a mohl vědět o přijetí zákona o církvích a náboženských společnostech, jakož i o jeho přechodných ustanoveních. Mohl proto svůj návrh podat v průběhu pěti let, avšak učinil tak až podáním ze dne 20. 11. 2006, tedy krátce před uplynutím pětileté zákonné lhůty. Z jím namítaného ustanovení § 71 odst. 3 správního řádu jednoznačně vyplývá, že správnímu orgánu je dána lhůta vydat rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídít ústní jednání nebo místní šetření, či jde-li o zvlášť složitý případ, o což se dle městského soudu v inkriminované věci beze sporu jedná. Stěžovatel si proto měl být vědom, že při tak pozdním podání žádosti nemusí dosáhnout jejího kladného vyřízení. Městský soud v tomto směru poukázal na dikci ustanovení § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech, jehož poslední věta umožňuje udělit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům bez splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4 citovaného zákona pouze do pěti let od nabytí jeho účinnosti. Jedná se o ustanovení kogentní a ministerstvo kultury má povinnost ze zákona respektovat ukončení svého dispozitivního práva udělovat uvedené výjimky. Zákon o církvích a náboženských společnostech nabyt platnosti i účinnosti současně dne 7. 1. 2002, proto lhůta pro udělení daných výjimek skončila dne 7. 1. 2007, bez možnosti jejího prodloužení.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s., neboť nesouhlasí se závěry městského soudu, dle kterých svůj návrh na udělení výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 ve spojení s § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech podal pozdě. Naopak, domnívá se, že návrh ze dne 20. 11. 2006 byl podán včas. Při jeho podání se řídil vyjádřením ministerstva kultury prezentovaným dne 29. 5. 2006 náměstkyní ministra kultury Mgr. Kalistovou, která ho poučila o

tom, že přístup ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech lze získat na základě návrhu, který musí být podán nejpozději do 7. 1. 2007. Uvedené vyjádření je formulováno v zápisu z jednání s církvemi, který je k dispozici na webových stránkách ministerstva kultury a který stěžovatel přiložil ke své kasační stížnosti.

Podle § 27 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech: *„pro řízení podle tohoto zákona platí obecné předpisy o správním řízení, pokud tento zákon nestanoví jinak“*. Řízení o předmětném návrhu stěžovatelky tedy mělo probíhat od samého počátku a po celou jeho dobu podle správního řádu, nikoli podle jednacího řádu vlády, který mu byl ve všech rozhodnutích učiněných v této věci, zejména pak v napadeném rozsudku městského soudu, nadřazen. Takový výklad považuje stěžovatel za neakceptovatelný, jednací řád vlády byl přijat ve formě usnesení vlády a je podzákonným předpisem, zatímco správní řád je zákonem přijatým Parlamentem České republiky a je tedy usnesením vlády nadřazen. Má za to, že ministerstvo kultury mělo v souladu s ustanovením § 13 správního řádu oslovit požadovaný orgán (vládu) o provedení úkonu, který v souladu s § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech nemůže sám provést.

Dle stěžovatele nelze akceptovat názor ministerstva kultury, resp. ministra kultury, který rozhodoval o jeho rozkladu a dle kterého v daném případě nebylo možné dodržet lhůty podle správního řádu, neboť proces předložení materiálu vládě je v jejím jednacím řádu upraven tak, že projednávání materiálu trvá zpravidla 6 měsíců. Podle názoru stěžovatele ustanovení čl. II, odst. 1, věta pátá jednacího řádu vlády řeší rozpor správního řádu a jednacího řádu vlády, neboť stanoví, že: *„výjimku z požadavku připomínkového řízení, včetně lhůty pro sdělení stanoviska, může u materiálů nelegislativní povahy povolit předseda vlády.“* Návrh stěžovatele nemá v žádném případě legislativní povahu, proto měla být využita tato výjimka, což se nestalo.

Stěžovatel odmítl závěr městského soudu, dle kterého se v předmětné věci jednalo ve smyslu § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu o zvláště složitý případ, ministerstvo kultury proto mělo k vyřízení lhůtu 60 dnů. Podle jeho názoru se jedná o tendenci státní správy považovat každé správní řízení za složité a uměle prodlužovat 30 denní lhůtu na maximální možnou mez. Jedinou složitost spatřuje ve stanovení lhůt k předložení materiálu vládě v souladu s jejím jednacím řádem, jak však bylo uvedeno výše, jednací řád na případy, kdy je třeba dodržet lhůty správního řádu, pamatuje. Současně připomněl, že jednací řád vlády je jejím usnesením, ke kterému nemá důvod přihlížet, pokud obecně platný zákon stanoví lhůty odlišné. Stěžovatel byl dále ve vyjádření náměstkyně ministra kultury chybně poučen, přičemž chybné poučení, kterým se účastník řízení řídí, má podle správního řádu právní důsledky v jeho prospěch.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel shrnul, že napadený rozsudek městského soudu trpí zásadními vadami, neboť nesprávně posoudil právní otázky v předcházejícím řízení, a proto navrhuje, aby ho Nejvyšší správní soud zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu řízení.

Ve vyjádření k předložené kasační stížnosti ministerstvo kultury vyjádřilo nesouhlas s názorem stěžovatele, že v dané věci mělo postupovat podle § 13 správního řádu a dožádat vládu jakožto nadřízený věcně příslušný správní orgán. Vláda je sice orgánem veřejné moci, na výkon její pravomoci se však správní řád z povahy věci nevztahuje (viz též Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha 2006, s. 24 – 25). Tím je zpochybněna argumentace stěžovatele založená na nepoměru právní síly zákona a jednacího řádu vlády, který stěžovatel mylně označuje za podzákonný předpis. Ministerstvo kultury proto muselo předložit materiál vládě v souladu s jejím jednacím řádem, který sice umožňuje předsedovi vlády udělit výjimku z požadavku připomínkového řízení u materiálů nelegislativní povahy, avšak tento postup nebyl shledán účelným. Výkon zvláštních práv spadá do působnosti celé řady ministerstev a předložení materiálu k připomínkám je tak nejefektivnějším způsobem, jak získat stanovisko dotčených resortů. Navíc i kdyby ministerstvo kultury přistoupilo ke stěžovatelem namítané aplikaci § 13 správního řádu, stejně by lhůtu k rozhodnutí o udělení výjimky do 7. 1. 2007 nebylo možné splnit. Vzhledem k povaze věci, jak je popsána výše, nelze takový dožádaný úkon provést bezodkladně, proto se aplikuje lhůta 30 dnů ode dne doručení dožádání ve smyslu § 13 odst. 3 správního řádu, o kterou se podle § 71 odst. 3 písm. b) správního řádu prodlužuje obecná lhůta pro vydání správního rozhodnutí.

Ministerstvo kultury souhlasí i s názorem městského soudu, podle kterého je lhůta k udělení výjimky podle § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech, nepřekročitelná a domnívá se, že napadený rozsudek netrpí vadou, pro kterou lze kasační stížnosti vyhovět. Navrhuje proto, aby ji kasační soud jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Registrovaná církev a náboženská společnost může k plnění svého poslání získat oprávnění k výkonu zvláštních práv, jejichž taxativní výčet je uveden v § 7 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech a jedná se o:

- právo vyučovat náboženství na státních školách - písm. a);

- právo na výkon duchovní služby v ozbrojených silách České republiky, v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, zabezpečovací detence, ochranné léčení a ochranná výchova – písm. b);
- právo na financování ze státního rozpočtu podle zvláštního předpisu písm. c);
- právo na uzavírání občanskoprávně platných církevních sňatků podle zvláštního předpisu – písm. d);
- právo zřizovat církevní školy – písm. e);
- právo zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními za předpokladu, že toto právo je tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let – písm. f).

Oprávnění k výkonu vyjmenovaných práv umožňují již registrovaným církvím a náboženským společnostem působit v některých vybraných oblastech veřejnoprávního prostoru, přičemž podmínky a další náležitosti, za kterých mohou získat oprávnění k těmto tzv. zvláštním právům, jsou stanoveny v § 11 zákona o církvích a náboženských společnostech.

Podle tohoto ustanovení může návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv podat registrovaná církev a náboženská společnost, která: a) je registrována podle tohoto zákona nepřetržitě ke dni podání návrhu nejméně 10 let, b) zveřejňovala každoročně 10 let před podáním tohoto návrhu výroční zprávy o činnosti za kalendářní rok a c) plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám (viz § 11 odst. 1); daný návrh musí přitom obsahovat: a) v originále podpisy tolika zletilých občanů České republiky nebo cizinců s trvalým pobytem v České republice hlásících se k této církvi a náboženské společnosti, kolik činí nejméně 1 promile obyvatel České republiky podle posledního sčítání lidu, s uvedením jejich osobních údajů podle tohoto zákona a s uvedením totožného textu na každém podpisovém archu, který uvádí plný název církve a náboženské společnosti, která sbírá podpisy pro účel její registrace, a z něhož je patrné, že podpisový arch je podepisován pouze osobou hlásící se k této církvi a náboženské společnosti, b) prohlášení, že její dosavadní činnost jako právnické osoby podle tohoto zákona neodporuje podmínkám stanoveným tímto zákonem a že vyhovuje podmínkám podle odstavce 1 písm. c) texty výročních zpráv podle odstavce 1 písm. b) a účetních závěrek za dobu 10 let předcházející podání tohoto návrhu (viz § 11 odst. 4).

Z uvedeného je tedy patrný určitý dvojstupňový režim, neboť k přiznání tzv. zvláštních práv církvím a náboženským společnostem dochází nikoli jejich registrací, ale vyhodnocením jejich další činnosti. V důvodové zprávě k zákonu o církvích a náboženských společnostech je k tomu uvedeno, že zvláštní práva mohou využívat jen ty církve a náboženské společnosti, u nichž lze na základě jejich delší činnosti do značné míry garantovat serióznost v tomto působení, ale též patřičné odborné zázemí pro takovou činnost (viz sněmovní tisk č. 919/0, 3. volební období 1998 - 2002, digitální repozitář, www.psp.cz).

S ohledem na respektování kontinuity práv a povinností církví a náboženských společností uznaných v České republice byla v § 28 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech provedena recepce stávajících registrovaných církví a náboženských společností s tím, že se jim současně přiznávají také oprávnění k výkonu zvláštních práv. Rozsah oprávnění k výkonu zvláštních práv, který měly tyto církve a náboženské společnosti ke dni nabytí účinnosti citovaného zákona, přitom zůstal zachován.

To znamená, že oprávnění k výkonu zvláštních práv, která církve a náboženské společnosti ke dni účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech nevykonávaly a nebyla tak předmětem shora zmíněné recepce, mohou nabýt pouze řízením podle § 11 tohoto zákona. Podle již citovaného ustanovení § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech však *„Ministerstvo se souhlasem vlády může učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům podle § 7 odst. 1 církvím a náboženským společnostem, které reprezentují významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, působí na území České republiky a jsou registrovány podle tohoto zákona. V tomto případě se nevyžaduje splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4. Návrh na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv může podat registrovaná církev a náboženská společnost, která plní řádně závazky vůči státu a třetím osobám. Výjimku podle tohoto odstavce lze udělit pouze do 5 let od nabytí účinnosti tohoto zákona“*.

Je tedy patrné, že oproti standardnímu procesnímu režimu podle § 11 zákona o církvích a náboženských společnostech byla tímto zákonem dána také možnost určitého výjimečného procesního režimu ve vztahu k přiznání oprávnění ke zvláštním právům, který primárně spočívá v tom, že se nevyžaduje splnění podmínek podle § 11 odst. 1 a 4. Dotčená církev či náboženská společnost tak například nemusí být nejméně 10 let zaregistrována nebo nemusí ke svému návrhu dokládat splnění tzv. početního cenzu osob hlásících se k této církvi či náboženské společnosti, jehož výše činí nejméně 1 promile obyvatel České republiky podle posledního sčítání lidu (jednotlivé podmínky viz výše).

Stěžovatel na základě naznačené recepce dle § 28 odst. 1 zákona o církvích a náboženských společnostech má oprávnění k výkonu zvláštních práv podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. c, d) a f) tohoto zákona, přičemž ve zbytku, tj. pro přiznání zvláštních práv podle § 7 odst. a), b) a e) citovaného zákona, využil právě onen výjimečný procesní režim v § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech. S odkazem na toto ustanovení, ve spojení s § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu, však ministerstvo kultury ve svém rozhodnutí řízení v dané věci zastavilo s tím, že dne 7. 1. 2007 došlo k uplynutí zákonem stanovené pětileté lhůty pro udělení požadované výjimky.

Interpretace a aplikace ustanovení § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech je tak podstatou projednávané věci. Nejvyšší správní soud k tomu předepisuje, že se jedná především o kompetenční ustanovení, které ve vztahu k ministerstvu kultury zakládá jeho pravomoc učinit výjimku a přiznat oprávnění ke zvláštním právům, což podmiňuje jednak věcně v podobě souhlasu vlády a jednak časově v podobě omezení na dobu pěti let od nabytí účinnosti zákona, tj. do 7. 1. 2007. Ve vztahu ke svým adresátům, tj. registrovaným církvím a náboženským společnostem, pak stanoví pouze základní hmotněprávní podmínky, dle kterých musí: (i) reprezentovat významné světové náboženství s dlouhou historickou tradicí, (ii) působit na území České republiky a (iii) plnit řádně závazky vůči státu a třetím osobám.

Z hlediska posouzení případu stěžovatele je zásadním zejména zmíněný časový aspekt a s ním související odpověď na otázku, zda lze návrh podaný před 7. 1. 2007 věcně projednat i po uplynutí uvedeného data. Podle stěžovatele tomu tak je a odkazuje přitom mj. i na vyjádření náměstkyně ministra kultury Mgr. Kalistové, dle kterého postačí, je-li návrh podán nejpozději do 7. 1. 2007. Naproti tomu rozhodující správní orgány a městský soud přijaly závěr, že naznačený postup možný není s tím, že uvedenou lhůtu pro udělování předmětných výjimek nelze překročit.

Na základě jazykového výkladu poslední věty ustanovení § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech by bylo možné přisvědčit rozhodujícím správním orgánům a městskému soudu s tím, že se jedná o pravomoc ministerstva kultury, která se uplynutím času objektivně vyčerpá. Nicméně vůči adresátům dané právní normy by tato interpretace představovala vytvoření velmi neurčitěho a nejasného právního prostředí ohledně podání a především projednání jejich návrhu na udělení výjimky a přiznání oprávnění ke zvláštním právům. Tyto skutečnosti totiž předmětné ustanovení nijak neřeší a nejistota navrhovatelů je zesílena i potřebou předchozího souhlasu vlády.

Tato konstrukce není ve vrchnostenských vztazích realizovaných při výkonu veřejné správy zcela typická, neboť funkce vlády spočívá především v obecné a koncepční realizaci vládní moci, nikoli v rozhodování konkrétních záležitostí. Vláda v souladu se svým vymezením v čl. 67 a násl. Ústavy ČR představuje kolegiální, vrcholný orgán moci výkonné, který má obecnou působnost v této oblasti. Vláda rozhoduje ve sboru a k přijetí usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. V rámci zmíněné obecné pravomoci vlády v oblasti moci výkonné je přitom nutno lišit ty pravomoci, které odpovídají jejímu funkčnímu vymezení, jež se vůči ministerstvům realizuje primárně ve formě řízení, kontroly a sjednocování jejich činnosti (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Nicméně v některých případech je vládě zákonem svěřen i výkon konkrétní správní agendy, příp. participace na tomto výkonu, jako je tomu

právě v projednávané věci. Obdobně je předchozí souhlas vlády nutný například pro povolení vyvézt archiválii prohlášenou za národní kulturní památku podle § 29 odst. 7 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V případě výjimek ze zákazů ve zvláště chráněných územích, kdy veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, pak tyto výjimky schvaluje přímo vláda svým usnesením v každém jednotlivém případě (viz § 43 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).

Těmto pravomocem, které vláda provádí formou úkonů v oblasti veřejné správy tedy odpovídá postavení vlády jako „správního úřadu“ *sui generis*. Učiněný závěr je v souladu s judikaturou zdejšího soudu, například s rozsudkem ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 – 35, publikovaným pod č. 905/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, který se sice týkal postavení prezidenta republiky jako součásti moci výkonné, ale obecné východisko odlišení jeho pravomocí, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů na jedné straně a ve formě správních úkonů na straně druhé, lze analogicky vztáhnout i na postavení vlády. Ostatně i v odborné literatuře se, v rozporu s tvrzením ministerstva kultury v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, uvádí, že nelze zabránit výjimečným situacím, kdy speciální zákony svěří vládě výkon konkrétní agendy (viz Vedral, J., Správní řád. Komentář. Praha 2006, s. 25).

Specifický charakter rozhodování vlády a z něho vyplývající vyšší náročnost přípravy a předkládání materiálů pro jednání schůze vlády, včetně předchozího připomínkového řízení, jež v podrobnostech upravuje jednací řád vlády (schválený usnesením vlády ze dne 16. září 1998 č. 610, ve znění pozdějších usnesení, která jej mění a doplňují, dostupné z <http://www.vlada.cz>), však podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže být k tíži účastníka daného správního řízení. To platí tím spíše, pokud je ve vztahu k němu předmětná právní norma z hlediska procesněprávních podmínek týkajících se podání a projednání věci zcela nekonkrétní tak, jako je tomu u § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech (na rozdíl třeba od výše uvedeného § 43 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., který předmětný procesní postup jasně fixuje alespoň stanovením konkrétních lhůt).

Městský soud v tomto směru poznamenal, že návrh stěžovatele je ze dne 20. 11. 2006, proto si měl být vědom, že při tak pozdním podání nemusí dojít k jeho věcnému projednání do 7. 1. 2007, jak vyplývá z jazykového výkladu § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech. Je však otázkou s jak velkým časovým předstihem tedy měl stěžovatel počítat, pokud takový časový úsek není zákonem upraven. Ministr kultury ve svém rozhodnutí k uvedenému konstatoval, že v souvislosti s časovou a procesní náročností přípravy materiálů pro jednání schůze vlády je nutno počítat se lhůtou v řádech měsíců. Tato náročnost, která je do předmětného správního řízení vnesena nepochybně atypickou nutností

vyslovení souhlasu vlády, však nemůže ovlivňovat právní jistotu stěžovatele jako účastníka řízení. Pokud se stěžovatel nedopustil žádného procesního pochybení způsobujícího výrazné prodloužení řízení, svůj návrh podal v době, kdy ministerstvo kultury mělo zákonem danou pravomoc rozhodovat o výjimkách podle § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech, musí být o tomto návrhu věcně rozhodnuto.

Jazykový výklad citovaného ustanovení tedy není sám o sobě dostačující, což ostatně plyne nejen z ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. např. plenární náleze ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, publikovaný pod č. 30/1998 Sb., či plenární náleze ze dne 10. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/06, publikovaný pod č. 519/2006 Sb., oba dostupné též na <http://nalus.usoud.cz> US), ale též z judikatury zdejšího soudu (srov. např. rozsudek ze dne 5. 2. 2009, č. j. 9 Ans 5/2008 – 107, publikovaný pod č. 1829/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Je proto namístě posuzovat věc širší perspektivou naznačenou výše, nikoli jen prostřednictvím čtení textu zákona bez souvislostí. Soud není vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. V daném případě je tímto důvodem zejména princip právní jistoty, který neoddělitelně patří ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty, přičemž jeho nepominutelným komponentem je mj. legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci. Právě s ohledem na tento požadavek je třeba interpretovat § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech tak, že výjimku podle citovaného ustanovení lze udělit na základě návrhu podaného do 5 let od nabytí účinnosti zákona o církvích a náboženských společnostech, tj. do 7. 1. 2007.

Pouze tak lze dostát požadavku právní jistoty adresátů dané právní normy, která byla do zákona o církvích a náboženských společnostech (hlavy VII, společná, přechodná, zmocňovací a závěrečná ustanovení) doplněna během projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, a to na základě pozměňovacího návrhu poslance Jana Zahradila. Smysl a účel této změny zjevně směřoval k tomu, aby po určité době měly vybrané církve a náboženské společnosti zjednodušený přístup ke zvláštním právům (blíže k tomu viz podrobná rozprava v rámci druhého čtení a sněmovní tisk č. 919/2, pozměňovací návrhy, bod G. 1., 3. volební období 1998 - 2002, digitální repozitář, www.psp.cz). Doba pěti let však byla legislativně vymezena tak, že zasahuje (resp. může zasáhnout) do právní jistoty dotčených církví a náboženských společností. To se stalo právě v projednávané věci, kdy se stěžovatel ve výsledku stal zcela závislým na postupu ministerstva kultury, zejména na době, v jaké stihne jeho návrh zpracovat (zejména ve vztahu k vládě). Takový stav, zvláště za situace, kdy stěžovatel nijak nepochybil a svůj návrh podal v době, kdy ministerstvo kultury bylo vybaveno zákonnou

kompetenci o něm věcně rozhodnout, nelze akceptovat. Proto Nejvyšší správní soud zaujal shora zmíněný interpretační závěr s tím, že se nijak nevymyká účelu zákona ani historii jeho vzniku a systematickým souvislostem. Svědčí o tom ostatně nejen okolnosti a způsob, jakým byl § 27 odst. 8 do zákona o církvích a náboženských společnostech vložen, ale též jeho výklad zastávaný samotnou náměstkyní ministra kultury Mgr. Kalistovou, jak vyplývá ze zápisu z jednání s církvemi dne 29. 5. 2006, dle kterého: „Ing. J. Gabriel (představitel náboženské společnosti českých unitářů, pozn. Nejvyššího správního soudu) vyjádřil z hlediska zvláštních práv zájem zejména o přístup do věznic. Současný církevní zákon označil za vyhovující s touto výhradou, že nevědí, jak získat ke zvláštním právům přístup. Náměstkyně ministra Mgr. Kalistová je upozornila, že si o ně mají zažádat na odboru církví nejpozději do 7. 1. 2007, protože se nacházejí ve zvláštní skupině církví a náboženských společností“.

Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů přisvědčil námitce stěžovatele, dle které byl jeho návrh podán včas a proto o něm mělo být dle § 27 odst. 8 zákona o církvích a náboženských společnostech meritorně rozhodnuto.

K ostatním námitkám, v nichž se stěžovatel dovolává aplikace správního řádu, Nejvyšší správní soud s odkazem na svůj předchozí rozbor pouze v krátkosti připomíná, že vláda v předmětném řízení vystupuje z pozice správního úřadu sui generis. Na její postup a zejména pak na postup ministerstva kultury, který předložení věci k souhlasu vládě předchází, lze proto přiměřeně s přihlédnutím k povaze věci aplikovat správní řád, včetně základních zásad činnosti správních orgánů, mezi které patří i vyřízení věci bez zbytečných průtahů, jehož se stěžovatel dovolává prostřednictvím odkazu na § 71 správního řádu. Naproti tomu odkaz stěžovatele na § 13 správního řádu, který upravuje institut dožadání, v daném případě aplikovat nelze. Předmětem dožadání je pouze procesní úkon, k jehož provedení je kompetentní dožadující správní orgán, tj. ministerstvo kultury; tím však souhlas vlády rozhodně není. Typicky se jedná např. o provedení důkazu svědeckou výpovědí nebo místní šetření, ke kterému je kompetentní dožadující orgán, avšak sám by tento úkon mohl provést jen s obtížemi nebo s neúčelnými náklady, případně by ho nemohl provést vůbec (nikoli však proto, že jeho provedení je v kompetenci jiného orgánu - vlády).

S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2010

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu