



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci stěžovatele **Prof. RNDr. J. Z., CSc.**, zastoupeného JUDr. Milanem Vašíčkem, advokátem se sídlem v Brně, Lidická 57, za účasti **Vlády České republiky**, se sídlem v Praze 1, Nábřeží Edvarda Beneše 4, v řízení o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, č. j. 7 Ca 105/2005 – 13,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2005, č. j. 7 Ca 105/2005 – 13, byla odmítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal, aby soud zakázal Vládě České republiky (dále jen „účastník“), aby na základě svého usnesení ze dne 15. 9. 2004, č. 889 zasahovala do výkonu jeho funkce v Radě pro výzkum a vývoj (dále jen „Rada“), zejména aby mu ve výkonu této funkce bránila. Dále se návrhem domáhal, aby soud přikázal účastníkovi prohlásit ve formě obdobné uvedenému usnesení, že jeho funkce v Radě nezanikla. V odůvodnění usnesení městský soud uvedl s poukazem na § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., že přípustnost žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se musí odvíjet od toho, zda se jedná o zásah, kterým správní orgán přímo zasáhl sféru veřejných subjektivních práv žalobce. Podstatou věci je pak vymezení, co je správním orgánem, aby vůbec byla dána pravomoc soudu k projednání žaloby. Účastník sice může vystupovat i jako správní orgán, ale většinou vystupuje jako orgán, který uplatňuje obecně moc vládní. Při této své činnosti vláda vydává akty, které činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci – moci vládní (srovnej usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 111/1992 – 6). Vláda je tak nositelkou zvláštního druhu výkonné moci a pokud v daném případě uplatňuje takovou

moc, nejsou takové akty správními akty ve smyslu vrchnostenského rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob, ale akty shora uvedené moci vládní jako součásti státní moci ve smyslu ústavněprávního vymezení. Proto při takové činnosti vláda nevystupuje jako správní orgán, jak má na mysli § 82 s. ř. s., ale jako orgán moci vládní, na nějž vymezení citovaného ustanovení nedopadá. Z tohoto důvodu není žaloba na ochranu před nezákonným zásahem možná, neboť správní soud nemá dostatek pravomoci do takového rozhodovacího procesu vlády zasahovat. Důvodem odmítnutí žaloby je nesplnění podmínek řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., protože je podle jeho názoru nezákonné. Městský soud s odkazem na prastarý judikát z období de facto neexistujícího správního soudnictví a prvopočátků obnoveného konstitucionalismu v České republice dovodil, že jmenování a odvolávání členů Rady nepodléhá soudnímu přezkumu, protože uvedený zásah je projevem toliko „moci vládní“. Tyto závěry označil stěžovatel za nesprávné. Postup městského soudu je proto zapotřebí vykládat jako odepírání spravedlnosti. S odvoláním na čl. 4 Ústavy stěžovatel tvrdí, že bylo povinností soudu se případem zabývat a ochranu mu v případě důvodnosti nároku poskytnout. Sporná ustanovení a hraniční situace, jako je například tato, je zapotřebí v souladu s požadavky ústavně konformního výkladu vykládat in favorem soudní ochrany individuálních práv. Dále stěžovatel poukázal na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Protože je nepochybné, že stěžovatel tvrdil, že byl zkrácen na svých právech, je plně v souladu s Listinou, pokud soud takové tvrzení meritorně přezkoumá a dospěje k závěru, že zkrácen nebyl. Není však v souladu s Listinou, pokud soud taková tvrzení přezkoumat odmítne. Přímo z Listiny vyplývá nevyloučitelnost přezkumu porušení základních práv a svobod tak, jak je stěžovatel jasně popsal v žalobě. Výklad městského soudu, že účastník je oprávněn v některých oblastech své činnosti porušovat zákon, zasahovat tím do individuálních práv jednotlivců a nepodléhat v takové otázce soudní moci, je v tomto kontextu poměrně absurdní. Naopak akcent ústavně konformního výkladu velí, aby se obecné soudy v souladu se zásadami stanovenými ústavním pořádkem České republiky, stejně tak jako platnými mezinárodními smlouvami, zejména Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, v mezních situacích přikláněly k možnosti soudního přezkumu činnosti veřejné moci. Městský soud pochybil, když své rozhodnutí místo o výše uvedené aktuální ústavněprávní úvahy opřel o dnes již téměř historický judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, který v dnešní době jen těžko stojí. Judikaturu obecných soudů je zapotřebí vykládat v kontextu historických souvislostí, doktrinálních změn, vývoje právní úpravy i systematických změn v justici. Právě tyto faktory činí příslušný judikát nepoužitelným v dnešní době. Předmětný judikát vznikl za zcela odlišného legislativního stavu jak v rovině ústavní, tak v rovině jednoduchého práva. Podobně společenské poměry roku 1993 jsou s dneškem nesrovnatelné. Úvahy z tohoto judikátu jsou do dnešní doby neprenositelné. Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, o které se městský soud opřel, bylo vydáno za zcela odlišné společenské a právní situace v době, kdy nahlížení na přezkum činnosti veřejné moci soudem bylo zásadně odlišné od nahlížení dnešního a kdy vyloučení přezkumu řady aktů veřejné moci bylo běžným jevem. Tato rozhodnutí by nám neměla být dnes inspirací, ale výstrahou. Stěžovatel nepopírá, že jsou mu známy teoretické státovědné či politologické konstrukce hovořící o moci vládní. Teoretických konceptů lze konec konců vymyslet velké množství. Oproti teoretickým konceptům pocházejícím zčásti z mimoprávních odvětví, jakými jsou např. politologie, je nutno v rozhodování soudů postavit zákonný text, v tomto případě čl. 2 odst. 1 Ústavy. „Moc vládní“, s níž operuje rozhodnutí městského soudu, je z ústavního hlediska neexistující pojem a neexistuje ústavní opora pro to dovozovat, že činnost takové „moci vládní“ požívá imunity před mocí soudní. Od výše uvedeného je zapotřebí odlišit případ,

kdy je rozhodnutí vlády aktem politickým, který samozřejmě nepodléhá soudnímu přezkumu. Ničeho takového se ale stěžovatel nedovolává, neboť namítá jednoznačnou nezákonnost rozhodnutí vlády, tedy rozpor s konkrétní právní normou, již je dle Ústavy vláda vázána. V daném případě vláda porušila zákon při uplatňování veřejné moci adresným individualizovaným způsobem vůči stěžovateli, čímž jej zkrátila na jeho mimo jiné ústavně garantovaných právech. V takové situaci musí být dáno v demokratickém právním státě právo na přezkum takového aktu. Z výše uvedených důvodů navrhl stěžovatel zrušení usnesení městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Účastník svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatel v ní neuvádí žádné důvody, které by zákonnost rozhodnutí městského soudu zpochybňovaly. Účastník se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že odmítnutí žaloby lze hodnotit jako odepření spravedlnosti. Účastník se naopak domnívá, že soud nemohl postupovat jinak, neboť tytéž důvody, které svědčí pro odmítnutí žaloby proti rozhodnutí správního orgánů, svědčí v předmětné věci také pro odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Účastník se plně ztotožňuje s argumentací soudu, že napadené usnesení vlády není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ze stejného důvodu nemůže být ani jiným zásahem správního orgánu do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele ve smyslu § 72 s. ř. s., neboť napadeným usnesením účastník do hmotněprávní sféry stěžovatele žádným způsobem nezasáhl, a nejednal tudíž ani jako správní orgán. Podle názoru účastníka je Rada poradním orgánem vlády, má čistě poradní a odborný charakter a slouží výhradně potřebám vlády. Z náplně její činnosti vyplývá, že nejenom postrádá rozhodovací pravomoc ve smyslu výkonu veřejné správy, ale v zásadě jakoukoli významnější rozhodovací pravomoc. Rada předkládá návrhy a stanoviska vládě, která o nich s konečnou platností rozhoduje. Na jmenování jejím členem není právní nárok a nelze ani konstruovat právní nárok na setrvání v této čestné funkci. Z těchto důvodů nebyl napadeným rozhodnutím městského soudu porušen čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť městský soud nevyloučil ze soudního přezkumu rozhodnutí, jež by se týkalo základních práv a svobod. Rozhodnutí účastníka se nedotýká ani jiných veřejných subjektivních práv a nejedná se tudíž ani o odepření soudní ochrany ve smyslu dalších ustanovení ústavního pořádku České republiky. Účastník nevidí ani žádný důvod, proč by měla být zpochybňována relevance rozhodnutí Vrchního soudu v Praze, o něž se městský soud v odůvodnění napadeného usnesení také opírá. Fakt, že bylo vydáno pouze několik měsíců od nabytí účinnosti Ústavy ČR ovšem nijak nesnižuje jeho právní význam. Je pravdou, že Ústava České republiky explicitně o moci vládní nehovoří. Uvádí však, že vláda je vrcholným orgánem výkonné moci a je odpovědna Poslanecké sněmovně. Je zřejmé, že Ústava má na mysli především výkon tohoto druhu veřejné moci vládou, který spočívá v tvorbě a realizaci státní politiky v jednotlivých oblastech. Bylo by absurdní se domnívat, že Ústava má, pokud jde o vládu, na mysli především výkon veřejné správy ve smyslu vrchnostenského rozhodování o právech a povinnostech osob. Ani hodnocení této otázky se od vydání výše zmíněného judikátu v právní teorii ani praxi nijak zásadně nezměnilo. Ostatně stěžovatel ani neuvádí žádná pozdější rozhodnutí správních soudů či ústavního soudu, která by relevanci tohoto judikátu zpochybňovala. Z těchto důvodů účastník navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Těžiště argumentace stěžovatele obsažené v kasační stížnosti spočívá především v naprostém odmítnutí usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 111/92 - 6, na který se městský soud v odůvodnění napadeného usnesení odvolával, a dále ve zdůraznění toho, že namítá jednoznačnou nezákonnost rozhodnutí vlády, tedy rozpor s konkrétní právní normou, jíž je dle Ústavy účastník vázán. Stěžovatel tvrdí, že v daném případě vláda vůči němu porušila zákon při uplatňování veřejné moci adresným individualizovaným způsobem a tím jej zkrátila na jeho, mimo jiné ústavně, garantovaných právech.

Na prvním místě považuje Nejvyšší správní soud za důležité poukázat na to, že v daném případě se stěžovatel domáhá, aby mu byla poskytnuta ochrana před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. a přitom se souběžně další žalobou a následně kasační stížností domáhá, aby soudy usnesení účastníka, jímž byl stěžovatel odvolán z funkce člena Rady, přezkoumaly jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti podle § 65 a násl. s. ř. s. Tím si však sám stěžovatel odporuje, protože jeden a tentýž úkon nemůže být současně správním rozhodnutím a zásahem.

Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, se může žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

I když pojmy zásah, pokyn, donucení, které zahrnuje pod legislativní zkratku „zásah“, s. ř. s. nedefinuje a obecně je nedefinuje ani jiný právní předpis, je nesporné, že pod pojmem „zásah“ nelze rozumět rozhodnutí, jak je definováno v § 65 odst. 1 s. ř. s. Soudy ve správním soudnictví podle § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům, což platí i při ochraně poskytované podle § 82 a násl. s. ř. s. Nestačí tedy je-li prokázána nezákonnost zásahu, ale musí být prokázáno současně, že žalobce byl nezákonným zásahem přímo zkrácen na svých veřejných subjektivních právech. Veřejná subjektivní práva jsou práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy. Podle jejich obsahu je lze rozlišovat na práva směřující k tomu, aby se veřejná správa zdržela zásahů do svobody osob, dále na práva, na určitou činnost či plnění správy ve prospěch určitých osob a na práva podílet se na správě věcí veřejných.

Usnesením vlády České republiky ze dne 15. 9. 2004, č. 889 o odvolání a jmenování členů Rady pro výzkum a vývoj, jímž byl spolu s dalšími členy Rady odvolán z funkce člena Rady i stěžovatel, nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, protože právo na členství v Radě takovým právem není.

Nejvyšší správní soud nepovažuje, na rozdíl od stěžovatele, danou situaci za hraniční, kterou by bylo možné vykládat ve prospěch ústavně konformního výkladu. Podle čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod. Právo být členem poradního orgánu účastníka po celé volební období nelze podřadit pod žádné základní právo či svobodu.

Brojí-li v daném případě stěžovatel proti nezákonnému zásahu, je odkaz městského soudu na judikát Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 11/92 - 6, který se týkal rozhodnutí vydaného vládou, sice zcela nepřípadný, ale to nic nemění na správnosti závěru tohoto soudu, že nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek spočívající v nedostatku pravomoci je neodstranitelný.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl bez jednání postupem podle § 109 odst. 1 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s, podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a účastníku žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 16. února 2006

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu