



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 31. 3. 2005, č. j. 7 Ca 187/2004 - 40,

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 31. 3. 2005, č. j. 7 Ca 187/2004 - 40, byla odmítnuta žaloba stěžovatele, kterou se domáhal zrušení usnesení Vlády České republiky (dále jen „účastník“) ze dne 15. 9. 2004, č. 889, jímž byl ke dni 15. 9. 2004 odvolán z funkce člena Rady pro výzkum a vývoj (dále jen „Rada“). V odůvodnění městský soud s poukazem na § 4 odst. 4 s. ř. s. uvedl, že lze dovodit, že soudní kontrola se pohybuje v hranicích veřejné správy a napadnutelnými jsou tedy jen takové úkony orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě, od níž je třeba oddělit akty vládnutí vlády, resp. rozhodnutí politická. Zatímco pojem „správní orgán“ je definován v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., pojem rozhodnutí je definován v § 65 odst. 1 s. ř. s. ve formě legislativní zkratky, která platí pro všechna další ustanovení s. ř. s. Dosavadní judikatura stojí na stanovisku, že „vláda může vydávat i konkrétní akty aplikace vrchnostenského charakteru, které jediné mohou být podrobeny kognici soudu v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod k žalobě podané tím, kdo byl vydáním takového aktu zkrácen na svých právech. Nelze však mít za to, že jakékoliv vládní usnesení je rozhodnutím, proti němuž je možno brojit podáním žaloby.

Rozhodnutím správního orgánu v tomto smyslu nejsou akty, které vláda činí jako orgán zvláštního druhu výkonné moci, moci vládní (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 5. 1993, č. j. 6 A 111/1992 – 6). Podstatou tohoto rozhodnutí je názor, že vláda je nositelkou zvláštního druhu výkonné moci (moci vládní), kterou je třeba odlišit od obecné výkonné moci a že akty vydávané v rámci moci vládní přezkoumání soudem nepodléhají. Je tomu tak proto, že vydávání konkrétních správních aktů vládou je zcela výjimečné, protože těžiště funkce vlády spočívá v oblasti tvorby a realizace státní politiky, jejíž program je schvalován Poslaneckou sněmovnou. Ve světle uvedeného má městský soud za to, že předmětné usnesení nepodléhá přezkumu soudem. Rada je odborným a poradním orgánem účastníka a z tohoto postavení a z obsahu její působnosti vyplývá, že nemá rozhodovací pravomoc a že členství v Radě je veřejnou funkcí, která nezakládá pracovněprávní poměr k České republice (§ 35 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb., čl. 1 odst. 1, čl. 2, čl. 6 odst. 1 Statutu Rady). Z vymezení postavení Rady a jejích členů, kteří jsou jmenováni a odvoláváni vládou na návrh předsedy Rady, vyplývá, že usnesení účastníka o jmenování či odvolání člena Rady, jež je jako instituce odborným a poradním orgánem účastníka, je výkonem moci vládní, kterým se toliko rozhoduje o personálním složení tohoto odborného a poradního orgánu. Nejde tu o autoritativní vrchnostenské založení, změnu, zrušení nebo závazné určení práva nebo povinnosti fyzické osoby již z toho důvodu, že jmenování nebo odvolání nemá žádný dopad na pracovní poměr, protože tyto akty ho ani nezakládají ani nekončí jednoduše proto, že výkon funkce člena Rady nezakládá žádný pracovní poměr. Městský soud z uvedeného dovodil, že usnesení účastníka, jímž byl stěžovatel odvolán z funkce člena Rady, je výkonem moci vládní, které není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jež z tohoto důvodu nepodléhá přezkoumání soudem, což dovodila již starší judikatura správních soudů. Proto byla z důvodu nepřípustnosti žaloba odmítnuta.

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. Stěžovatel v obecné rovině sdílí názor městského soudu, že vláda jedná ve formě individuálních správních rozhodnutí spíše výjimečně, že značná část její rozhodovací činnosti má povahu rozhodnutí politických a vládně-mocenských a že taková rozhodnutí nepodléhají soudnímu přezkumu. Stěžovatel však nesdílí názor městského soudu, že napadené rozhodnutí spadá do této kategorie. To, zda určité rozhodnutí je rozhodnutím politickým (vládním) nebo individuálním právním aktem, je zapotřebí posuzovat nikoliv formálně, ale podle obsahu a dopadu takového rozhodnutí. Řada usnesení vlády skutečně nemá povahu individuálního právního aktu, nicméně některá rozhodnutí takovou povahu mají, protože s jejich existencí zákon spojuje vznik, změnu nebo zánik individuálních práv a povinností jednotlivců. Přesně tak je tomu v projednávaném případě. Stěžovatel v žalobě jasně a srozumitelně identifikoval svá individuální práva a povinnosti, které mu v návaznosti na napadené usnesení vznikly nebo zanikly. Soud se nesprávně omezil pouze na to, že stěžovateli v důsledku předmětného usnesení nezánikl pracovní poměr, a proto se mu v rovině jeho individuálních práv de facto „nic nestalo“. Naopak napadené rozhodnutí významným způsobem změnilo právní statut stěžovatele, když mu zrušilo řadu jeho individuálních oprávnění. Nejvýznamnějším oprávněním bezesporu je samotné právo v Radě zasedat, hlasovat v ní, účastnit se jejich schůzí a tam přijatými stanovisky ovlivňovat chod vědeckého života v České republice. Nelze tvrdit, že se jedná o jakousi „čestnou funkci“. Není pravdou, že jediným veřejným právem jednotlivce je zasedat ve správním orgánu. Komplex veřejných subjektivních práv je výrazně širší. Rada je orgánem, jehož členové se podílejí na správě věcí veřejných (toto právo zaručuje občanům čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Správu věcí veřejných nelze chápat pouze jako vydávání individuálních správních aktů, což Rada skutečně nečiní. Správa věcí veřejných je též širokým komplexem faktických činností, které mají efektivní vliv na chod veřejných

věcí, v případě vědy a výzkumu zejména na strukturování veřejné podpory vědy a výzkumu, na určování výzkumných záměrů apod. Každý, kdo z titulu své funkce ovlivňuje to, jak bude věda a výzkum v České republice vypadat, se podílí na správě věcí veřejných, jak předpokládá Listina základních práv a svobod. Stěžovatel, který dříve členem Rady byl, toto právo měl a jen a pouze vlivem napadeného rozhodnutí o toto své udělené právo přišel. Z tohoto důvodu je napadené rozhodnutí individuálním právním aktem, kterým správní orgán autoritativním rozhodnutím zrušil adresně individuální právo jednotlivce – stěžovatele. Navíc se nejedná o oprávnění nicotná či nevýznamná, ale o faktickou realizaci ústavního práva na podílení se na správě věcí veřejných. Městský soud nemá pravdu, že akty jmenování či odvolání vládou ve vztahu k členství v Radě nemají dopad do hmotněprávní sféry i jejích členů a nezakládají veřejná subjektivní práva. Naopak napadené rozhodnutí hmotněprávní sféru stěžovatele ovlivňuje, protože v jeho důsledku mu zanikají veřejnoprávní oprávnění, která dosud měl. Zkoumání problému pouze z perspektivy pracovněprávního poměru je proto nesprávné. Pro výše uvedený výklad svědčí i ústavní konotace celého případu. Ze znění čl. 36 odst. 2 Listiny plyne, že v rovině ústavní je privilegováno právo jednotlivých soukromých osob domáhat se soudní ochrany před zásahy veřejné moci. Toto právo je zároveň jedním ze základních atributů demokratického právního státu. Jestliže ústavní pořádek České republiky stanoví přezkoumatelnost aktů orgánů veřejné moci soudem jako podstatnou náležitost demokratického právního státu a základní lidské právo, je zapotřebí vykládat procesní předpisy jednoduchého práva ve prospěch takové ochrany, tedy co nejširěji. Opačný postup by byl odepíráním soudní ochrany. Městský soud tedy nesprávně vyhodnotil povahu aktu orgánů veřejné moci. Napadené usnesení je individuálním správním aktem, protože na základě zákona zbavuje individuálně určený subjekt přísně adresným rozhodnutím nenormativní povahy jeho veřejných subjektivních práv. V uvedeném případě vláda jednala v příkrém rozporu se zákonem, který upravuje to, jakým způsobem má vláda o personálním složení svých poradních orgánů rozhodnout. Výklad městského soudu není ústavně konformní, a proto se stěžovatel domáhal zrušení napadeného usnesení městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Účastník ve 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 samotné členství v Radě zakládá veřejné subjektivní právo v tomto orgánu hlasovat a podílet se na jeho činnosti ve smyslu ústavního práva občanů podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu citovaný článek je sice nepochybně základem veřejných subjektivních práv, je však třeba jej konkretizovat v jednotlivých zákonech. Těmi jsou zejména volební zákony a zákon o místním referendu. Na členství v Radě podle názoru účastníka nelze citovaný článek vztahovat, neboť 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 ani čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť městský soud nevyloučil ze soudního přezkumu rozhodnutí, jež by se týkalo základních práv a svobod a nejedná se tudíž ani o odepření soudní ochrany ve smyslu dalších ustanovení ústavního pořádku České republiky. Proto účastník navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Stěžovatel ve svém vyjádření vyjádřil hluboké přesvědčení, že účastník se snaží účelovou argumentací nemající oporu v zákoně ani ústavním pořádku České republiky vymanit

z dosahu soudní moci. Pokud zákon, který účastník porušil, stanoví určitá procedurální pravidla a hmotněprávní podmínky, zajisté tak nečiní „z legrace“. Zákon stanoví pravidla proto, aby byla dodržována. Pokud zákon stanoví restriktivní podmínky pro odvolání člena Rady, nečiní tak symbolicky a bezúčelně, činí tak proto, aby byl tento člen chráněn před mocenskou svévolí účastníka. Jestliže je povaha norem, které byly porušeny, výrazně ochranná (což je zjevné), je též žádoucí, aby byla tato ochrana „prodloužena“ až do sféry soudní moci. Pokud vzniká výkladová otázka, zda akt vlády je či není rozhodnutím ve smyslu s. ř. s., je třeba se výkladem přiklonit k tomu, že takovým rozhodnutím je, protože výklad opačný znamená, že pokud vláda poruší zákon v neprospěch jednotlivce při výkonu své pravomoci, ignoruje ochranou normu v neprospěch jednotlivce a zasáhne tak do jeho individuálních práv, nemá jednatel právo na soudní ochranu, což je závěr ústavně nepřijatelný. Opačný výklad je přitom nejen ústavně konformní a plně v souladu s účelem s. ř. s., ale také vede k velmi přijatelnému a žádoucímu výsledku – totiž, že pokud účastník ku škodě jednotlivce při adresném rozhodování o něm porušil zákon, takové rozhodnutí bude zrušeno. Jinými slovy tzn., že účastník je povinen dodržovat zákon, což je podle názoru stěžovatele něco tak samozřejmého, že je s podivem, že se takovému závěru sám účastník brání. Napadené rozhodnutí sice nabývá formy, v níž účastník obvykle rozhoduje politicky či v nichž realizuje své ústavní kompetence, nicméně svým obsahem jasně naplňuje znaky individuálního správního aktu. Jedná se o rozhodnutí, které vydal příslušný orgán na základě příslušného zákona. Daný orgán postupoval (více méně) podle procedury zákonem předpokládané. Rozhodnutí je nenormativní, adresné vůči jmenovitě označeným jednotlivcům a je konstitutivní, protože zrušuje jejich individuální práva. Jedná se proto jednoznačně o přezkoumatelné rozhodnutí. Účastník se snaží působivou rétorikou navozovat dojem, že Rada je orgán toliko symbolický, ba bezvýznamný, a že členství v něm není realizací žádných veřejných subjektivních práv, neboť ku členství se neváží žádná práva. Členství je čestné, symbolické a bezvýznamné až nicotné a odvoláním stěžovatele z Rady mu nebylo způsobeno žádné příkoří ani újma, neboť jeho právní status se tím nijak nezměnil. Tato ryze účelová argumentace je nápadně nesprávná. Stěžovatel je toho názoru, že pokud zákon taxativně vyjmenovává důvody a způsoby, jakými (pro něž) lze člena Rady odvolat, má stěžovatel subjektivní právo na to, aby nebyl odvolán jinak. Jak jasně plyne z čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, pokud zákon stanoví způsob a případ, v němž (a jak) má být vykonána veřejná moc, je v každém konkrétním případě ústavně založeným veřejným subjektivním právem jednotlivce, aby vůči němu, v daném konkrétním případě, nebyla veřejná moc uplatněna jinak (arg. a contrario). Zákon stanoví omezující podmínky, za nichž lze odvolat člena Rady a stěžovatel jako člen Rady má veřejné subjektivní právo na to, aby tyto podmínky byly respektovány. (Ostatně, právě proto v zákoně jsou!) Účastník svým rozhodnutím tedy jednoznačně porušil již toto základní stěžovatelovo právo, a to zcela adresně a individuálně, a již jen toto porušení je dostatečné k založení přezkoumatelnosti rozhodnutí. Čl. 21 odst. 1 Listiny podle stěžovatele je obecnější a vyjadřuje princip občanského sekulárního demokratického státu republikánského typu, který zaručuje v ústavní rovině právo všem občanům uplatňovat v zákonem stanovených případech zákonem stanoveným způsobem svůj vliv ve sféře správy věcí veřejných. Je nepochybné, že primárním obsahem tohoto práva je právo obsazovat přímé výkonné funkce v orgánech veřejné moci. Toto ustanovení dopadá svým účelem též na všechny orgány, které formalizovaným způsobem vykonávají vliv na výkon veřejné moci. Je nepochybné, že Rada svou činností ovlivňuje výkon veřejné moci v oblasti vědy a výzkumu a její činnost má vliv na to, jak bude politika (správa věcí veřejných) v této oblasti vypadat. Členové Rady se proto zjevně podílejí na správě věcí veřejných. Pod pojmem „podílet se“ není možno úzce chápat pouze „vykonávat moc“, ale naopak jakýkoli relevantní podíl na výkonu veřejné moci. Je zcela zřejmé, že i poradní orgán vlády se podílí na výkonu veřejné moci, protože svými doporučeními a stanovisky významně ovlivňuje jeho

obsah. Jinými slovy je zcela zřejmé, že když byl stěžovatel členem Rady, tak jeho podíl na výkonu veřejné moci v oblasti vědy a výzkumu byl významně větší než jeho podíl dnes, když členem není. Rada se podílí na výkonu veřejné moci radou a doporučením a tuto radu a doporučení mohl stěžovatel dříve formulovat. Dnes nemůže. Bylo mu odebráno subjektivní právo, které bylo realizací jeho ústavně garantovaného práva dle čl. 21 odst. 1 Listiny. Proto setrval na svém návrhu.

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 přihlídnout z úřední povinnosti.

Na prvním místě považuje Nejvyšší správní soud za důležité poukázat na to, že v daném případě se stěžovatel domáhá, aby bylo v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. zrušeno rozhodnutí účastníka, jímž byl stěžovatel odvolán z funkce člena Rady, a přitom se souběžně další žalobou a následně kasační stížností domáhá, aby mu byla soudy poskytnuta ochrana před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Tím si však sám stěžovatel odporuje, protože jeden a tentýž úkon nemůže být současně správním rozhodnutím a zásahem.

Těžiště argumentace stěžovatele obsažené v kasační stížnosti spočívá především v tom, že byl zkrácen napadeným usnesením účastníka na svém veřejném subjektivním právu podílet se na správě veřejných věcí ve smyslu § 21 odst. 1 Listiny a že v rozporu s čl. 36 odst. 2 mu bylo odepřeno právo na soudní ochranu.

Protože pro řízení o kasační stížnosti platí přísná dispoziční zásada (§ 106 s. ř. s.), přezkoumal Nejvyšší správní soud napadené usnesení v rozsahu vymezeném v kasační stížnosti a nemohl se zabývat námitkami uvedenými ve vyjádření stěžovatele. Argumentace stěžovatele je vedena v rovině práva ústavního a jak na to důvodně poukazuje účastník v kasační stížnosti nejsou uvedeny žádné důvody, které by zákonnost usnesení městského soudu zpochybňovaly. Z obsahu kasační stížnosti lze pouze dovodit obecně, že stěžovatel považuje usnesení městského soudu za nezákonné.

Soudy ve správním soudnictví podle § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují o dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.

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.

Protože Nejvyšší správní soud rozhoduje podle jednoduchého práva a není oprávněn zasahovat do působnosti Ústavního soudu, čehož se v podstatě stěžovatel svou kasační

stížností domáhá, považuje za dostačující ve vztahu k čl. 21 odst. 1 a č. 36 odst. 2 Listiny, uvést následující. Podle čl. 21 odst. 1 Listiny mají občané zaručeno právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou. Správou věcí veřejných se ve smyslu citované článku rozumí podíl na politickém životě státu spočívající v možnosti spolurozhodovat, konzultovat a vyjadřovat se k otázkám týkajícím se výkonu státní moci pod přímým výkonem veřejné moci se rozumí především místní a celostátní referendum. Druhý nepřímý způsob podílení se na správě věcí veřejných, který je obvyklejší v prostředí reprezentativní demokracie, je realizován prostřednictvím svobodné volby zástupců. Pod citovaný článek tedy nelze podřadit právo na členství v odborném a poradním orgánu vlády, jímž je Rada zřízená podle zákona č. 130/2002 Sb. S ohledem na výše uvedené nebylo v rozporu s čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod, protože právo být členem poradního orgánu účastníka po celé volební období nelze podřadit pod žádné základní právo či svobodu.

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 cit. zákona, 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 finančnímu ředitelství 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