



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobců: **a) Ing. Z. D., b) JUDr. P. F., c) RNDr. J. M., d) J. N., e) Mgr. P. Š., f) Mgr. P. Ž.**, všichni zastoupení Prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Praha 2, Botičská 4, proti žalovanému **předsedovi vlády České republiky, Úřad vlády ČR**, Praha 1, nábř. Edvarda Beneše 4, zastoupenému JUDr. Janou Mikulovou, advokátkou se sídlem Praha 2, Šumavská 21, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. dubna 2003, č. j. 3028/03-KPV, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2005, č. j. 6 Ca 139/2003 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2005, č. j. 6 Ca 139/2003 - 45, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem městský soud zamítl žalobu, kterou se domáhali zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2003, č. j. 3028/03-KPV, jímž byli odvoláni z funkce členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“). Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný jako předseda vlády odvolal na základě návrhu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“), jenž je obsažen v usnesení č. 368 ze dne 2. 4. 2003, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání z důvodu opakovaného závažného neplnění povinností uvedených v ustanovení § 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o rozhlasovém a televizním vysílání“).

Městský soud v Praze rozhodl o věci samé bez jednání s tím, že účastníci s takovým postupem podle ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), souhlasili. Soud neshledal důvodnou žalobní námitku, že žalovaný odvolal stěžovatele z funkce členů Rady v rozporu s usnesením Poslanecké sněmovny, a tedy v rozporu se zákonem. Městský soud dal za pravdu stěžovatelům v tom, že zákon o rozhlasovém a televizním vysílání rozlišuje mezi odvoláním Rady jako celku a odvoláním jejích jednotlivých členů. V ustanovení § 6 odst. 3 cit. zákona je zakotvena možnost odvolat Radu jako celek z důvodů uvedených v § 5 téhož zákona, v § 7 odst. 7 jsou pak specifikovány tři zákonné důvody, na základě kterých je možno odvolat její jednotlivé členy. Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání však nemá samostatné ustanovení stanovující postup odvolání Rady jako celku, a ani nestanoví, že funkce člena Rady zaniká odvoláním Rady jako celku. Proto také žalovaný při odvolávání stěžovatelů odkázal na ustanovení § 7 odst. 1 a nikoli na ustanovení § 7 odst. 7 citovaného zákona. Je-li Poslaneckou sněmovnou předsedovi vlády podán návrh na odvolání Rady podle § 6 odst. 3 uvedeného zákona, nemůže podle názoru městského soudu postupovat jinak, než podle tohoto návrhu neprodleně odvolat všechny členy Rady z jejich funkcí. Samotné usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu na odvolání Rady nemůže podléhat přezkumné činnosti soudu, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu. Napadené rozhodnutí bylo tedy žalovaným podle názoru městského soudu vydáno v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o rozhlasovém a televizním vysílání a žalobu proto soud neshledal důvodnou.

Stěžovatelé v kasační stížnosti napadají výše specifikované rozhodnutí v celém rozsahu a uplatňují především zákonné důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. d) zákona s. ř. s., tj. nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i v jiné vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Zároveň uplatňují i důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 a) s. ř. s., namítaje tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem.

Stěžovatelé namítají, že městský soud rozhodl o jejich věci bez jednání, aniž by s takovým postupem stěžovatelé souhlasili, a aniž by byli soudem předtím vyzváni k tomu, aby se k takové možnosti rozhodnutí sporu v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. vyjádřili. Podle stěžovatelů byl proto postup soudu stížen zásadní vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu stěžovatelé tvrdí, že účastníkům řízení nelze upřít právo na veřejné projednání jejich věci v jejich přítomnosti včetně možnosti k věci se vyjádřit, jak to zaručuje čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž stěžovatelům doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem, došlo v řízení k vadě, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Jako druhou stížnostní námitku stěžovatelé uvádějí, že žalovaný bez ohledu na již dříve ve správní žalobě tvrzenou nezákonnost postupu Poslanecké sněmovny nemohl odvolat členy Rady na základě ustanovení § 7 odst. 1 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, jestliže Poslanecká sněmovna ve výše specifikovaném usnesení navrhla odvolat Radu jako celek podle ustanovení § 6 odst. 3 citovaného zákona. Stěžovatelé netvrdí, že by rozhodnutí předsedy vlády nemělo být doručeno jednotlivým členům Rady, ani že by jim nezankala funkce v případě zániku mandátu celého kolektivního orgánu. Stěžovatelé však tvrdí, že napadené rozhodnutí předsedy vlády je rozhodnutím o odvolání jednotlivého člena, nikoliv Rady jako celku. To, že zákon mezi těmito druhy odvolání

rozlišuje, je pak zjevné ze zákona samotného, a to z ustanovení § 6 odst. 3 a § 7 odst. 7 cit. zákona. Nikde v zákoně se nestanoví, že v případě odvolání Rady jako celku na návrh Poslanecké sněmovny by mělo dojít k odvolání jejich jednotlivých členů postupem podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Výklad soudu, kterým se vypořádal v odůvodnění rozsudku s touto námitkou, je podle názoru stěžovatelů nejen naprostým nerespektováním zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, ale i nerespektováním čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR, a článků 2 odst. 3 a 21 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod.

Třetím stížnostním bodem je pak námitka stěžovatelů, že napadené rozhodnutí předsedy vlády nebylo odůvodněno. Tuto námitku stěžovatelé taktéž uplatnili již ve správní žalobě. Za předpokladu, že napadené rozhodnutí předsedy vlády je rozhodnutím orgánu o veřejných subjektivních právech, vztahují se na něj i principy řádné správy. Nejvyšší správní soud přitom ve své rozhodovací činnosti podle názoru stěžovatelů dovozuje povinnost správního orgánu sdělit důvody i v případě, kdy tento orgán rozhoduje na základě tzv. správního uvážení. Ve věci stěžovatelů je však prostor pro správní uvážení minimální, protože zákon o rozhlasovém a televizním spojuje možnost odvolání s naplněním zákonných důvodů. Aby byla zákonnost takového rozhodnutí přezkoumatelná, vyžaduje to sdělení odvolacích důvodů. Soud se však námitkou, že napadené rozhodnutí předsedy vlády neobsahuje vymezení zákonného důvodu, na jehož základě k odvolání došlo, vůbec nezabýval. Vzhledem k absenci důvodů soudního rozhodnutí je tedy podle mínění stěžovatelů napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Stěžovatelé v žalobě zpochybňovali i postup Poslanecké sněmovny, který předcházel vydání napadeného rozhodnutí předsedou vlády. Upozorňovali jednak na porušení zákona č. 90/1995 Sb., jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ve znění platném v posuzovaném období (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), jednak na nedostatek důvodů pro odvolání Rady podle ustanovení § 6 odst. 3 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Městský soud v Praze se těmito námitkami podle názoru stěžovatelů vypořádal pouze lakonickým konstatováním, že usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu na odvolání Rady nemůže podléhat přezkumné činnosti soudu, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu. Jakákoli další argumentace soudu v tomto ohledu však chybí. Podle mínění stěžovatelů nemá Poslanecká sněmovna charakter pouze zákonodárského orgánu, ale v zákonem stanovených případech i orgánu správního, když může vydávat i individuální správní akty nebo se na jejich vydání podílet. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. počítá s tím, že napadena mohou být i rozhodnutí jiných orgánů, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Navíc ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje přezkoumat k žalobní námitce i zákonnost „jiného úkonu správního orgánu“, byl-li tento úkon závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, není-li jím sám vázán, a neumožňuje-li soudní řád správní napadnout tento úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Jestliže předmětné rozhodnutí Poslanecké sněmovny pro předsedu vlády závazné bylo, což soud v napadeném rozsudku také akceptoval, pak jeho závěr o tom, že usnesení Poslanecké sněmovny nemůže podléhat přezkumné činnosti soudu, neboť se nejedná o rozhodnutí správního orgánu, je podle přesvědčení stěžovatelů nepostačující. Vychází-li se z obecného pojmu subsumpce správních aktů, kdy je navenek vydáván jediný finální správní akt, jemuž však předcházejí akty podmiňující, které zavazují pouze vykonavatele veřejné správy, pak usnesení Poslanecké sněmovny může mít podle stěžovatelů charakter „jiného úkonu správního orgánu“. Soud vydal napadený rozsudek po dvou letech, a omezil se na přezkum naplnění formálních znaků, tedy na vydání usnesení Poslaneckou sněmovnou a doručení rozhodnutí o odvolání členům Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Vzhledem

k absenci důvodů je však podle stěžovatelů napadené rozhodnutí městského soudu nepřezkoumatelné.

Ze všech výše uvedených důvodů navrhuji stěžovatelé napadený rozsudek Městského soudu zrušit, a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti v rámci uplatněných důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

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 stěžovatelé jsou zastoupeni advokátem.

Nejvyšší správní soud se přednostně zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nelze se totiž zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce, tedy pokud soud nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2004, č. j. 7 Afs 3/2003 – 93, www.nssoud.cz) platí, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského případně městského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě, a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá. Tím spíše pak nemůže být přezkoumatelný závěr o nedůvodnosti žaloby jako celku, jestliže se soud opomenul vůbec některým z žalobních bodů zabývat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že vzhledem k povaze věci, složitosti řešené problematiky, a také s ohledem na soudem prejudikovanou nutnost podrobnější argumentace v odůvodnění rozhodnutí tam, kde se jedná o argumentaci z hlediska účastníka klíčovou (konkrétní odkaz viz výše), lze považovat městským soudem vyslovený právní názor v dané věci za nedostatečně argumentačně podepřený. Především pak nelze pominout skutečnost, že se soud vůbec nevypořádal s žalobní námitkou, že rozhodnutí předsedy vlády o odvolání jednotlivých členů Rady není v rozporu se zákonem odůvodněno. Městský soud se musí vypořádat se všemi námitkami stěžovatele, a své závěry musí řádně odůvodnit. S ohledem na výše uvedené nezbyvá než kasační námitce o nepřezkoumatelnosti předmětného rozhodnutí ve věci nedostatku odůvodnění napadeného správního rozhodnutí přisvědčit a rozhodnutí městského soudu zrušit.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nad rámec svého rozhodnutí dodat, že i v případě, že jde o rozhodnutí předsedy vlády o odvolání Rady

pro rozhlasové a televizní vysílání vydané na základě návrhu Poslanecké sněmovny v usnesení, kterým je předseda vlády vázán, by takové rozhodnutí mělo být s ohledem na povahu věci odůvodněno. Není totiž možno v obecné rovině připustit prostou odvolatelnost z veřejné funkce odvoláním člena kolektivního orgánu nebo dokonce odvoláním tohoto orgánu jako celku bez udání důvodu. Tím spíše v případě Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, která je ze zákona konstruována jako orgán, u něhož by měla být zaručena politická nezávislost, je pro vyloučení rizika politicky motivovaného rozhodnutí a politické libovůle naprosto zásadní, aby rozhodnutí o odvolání člena Rady i Rady jako celku obsahovalo důvody.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval také kasační námitkou, spočívající v posouzení otázky, zda Městský soud v Praze tím, že rozhodl bez nařízení jednání, aniž by stěžovatelé vyjádřili s takovým postupem souhlas, pochybil a zatížil tak řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Pokud by tato námitka byla důvodná, sama o sobě by musela vést ke zrušení rozhodnutí městského soudu a tuto kasační námitku lze posoudit, aniž by v tom kasačním soudu bránila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Stěžovatelé namítají, že jim nebylo umožněno vyjádřit se k tomu, zda v řízení před soudem požadují jednání. V soudním spise není založena výzva soudu, aby se stěžovatelé ve stanovené lhůtě vyjádřili, zda požadují v přezkoumávané věci jednání, či zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání, včetně poučení o tom, že nevyjádří-li se ve stanovené lhůtě, má se za to, že s tímto postupem souhlasí. Z listin ve spise založených naopak jasně vyplývá, že předmětné poučení nebylo stěžovatelům řádně doručeno. V takovém případě nezbyvá Nejvyššímu správnímu soudu, než posoudit postup soudu jako postup, jenž je v rozporu s ustanovením § 51 odst. 1 s. ř. s. Již dříve Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 – 59 názor, že: „*účastníku nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozhodl-li soud o věci bez nařízení jednání, aniž žalobci řádně doručil výzvu k vyslovení souhlasu s takovým postupem (§ 51 s. ř. s.), došlo v řízení k vadě, jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, a je proto důvodem pro jeho zrušení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]“.* Nejvyšší správní soud tedy shledal i tuto námitku stěžovatele jako důvodnou.

Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 5. 2005, č. j. 6 Ca 139/2003 - 45 podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným shora v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí v souladu s ustanovením § 110 odst. 2 s. ř. s.

Dále soud považuje za vhodné poukázat na to, že se ztotožňuje s úvahou soudu, že nemůže být odvolána Rada jako úřad. Odvoláním Rady jako celku pro neplnění povinností stanovených v ustanovení § 5 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání není odvoláván správní úřad, který jako orgán s vymezenými pravomocemi existuje bez ohledu na to, zda je vůbec obsazen. Odvoláním Rady jako celku je odvoláváno kolegium osob, které tuto radu tvoří.

Je také třeba konstatovat, že městský soud při posuzování věci patrně přehlédl významnou skutečnost, že vzhledem ke konkrétnímu postupu, který pro odvolání předseda vlády zvolil, je nutno rozlišit mezi rozhodnutím o odvolání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako kolektivního orgánu z důvodu opakovaného závažného neplnění povinností uvedených v § 5 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání, jenž byl adresován předsedovi Rady a doručen Úřadu Rady dne 3. 4. 2003, a rozhodnutím o odvolání z funkce člena Rady s odkazem na § 7 odst. 1 téhož zákona, které bylo adresováno a doručeno jednotlivým radním. Bez ohledu na to, že jsou tato rozhodnutí vedena ve správním spise pod stejným číslem jednacím, jde podle názoru soudu o dvě rozhodnutí obsahově zcela odlišná. Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání totiž skutečně rozlišuje mezi odvoláním Rady jako celku (viz ustanovení § 6 odst. 3 ve vztahu k ustanovení § 5 tohoto zákona) a odvoláním člena Rady podle ustanovení § 7 odst. 7 zákona. Takové odlišení se jeví jako nezbytné a logické zejména proto, že odvolací důvody jsou rozdílné, jde-li o jednotlivého člena Rady nebo o kolektivní orgán jako celek. Je proto nerozhodné, že obecné zmocnění ke jmenování a odvolávání členů Rady je v zákoně zmíněno pouze v § 7 odst. 1 cit. zákona, neboť pro odvolání Rady jako celku je možno aplikovat jen odvolací důvody stanovené v § 5 zákona, jak to ostatně také jasně vyplývá z obsahu předmětného usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 2. 4. 2003 č. 368. Kompetence k odvolání Rady jako kolektivního orgánu je pak implicitně obsažena v ustanovení § 6 odst. 3 tohoto zákona.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2006

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu