



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: V. M.**, zastoupen JUDr. Emilem Jančou, advokátem, se sídlem Sartoriova 60/12, Praha 6, proti **žalované: Bezpečnostní informační služba**, se sídlem Nárožní 1111/2, Praha 5, o přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 6. 8. 2004, č. j. 4 - 7/2003 - BIS - 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2006, č. j. 10 Ca 193/2004 - 53,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 8. 3. 2006, č. j. 10 Ca 193/2004 - 53, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované č. j. 4 - 7/2003 - BIS - 1 ze dne 6. 8. 2004. Tímto rozhodnutím žalovaná zamítla stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 19. 5. 2004, č. j. 46 - 5/2004 - BIS - 1, jímž bylo s odkazem na ustanovení § 152 odst. 2 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě (dále jen „zákon o BIS“), rozhodnuto o uvolnění výplaty příspěvku za službu přiznaného stěžovateli na základě ustanovení § 129 a § 130 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru vychází napadené usnesení Městského soudu v Praze z nesprávného posouzení právní otázky. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že Městský soud v Praze odůvodnil napadené usnesení tím, že podle ustanovení § 139 odst. 1 zákona o BIS ve znění účinném ke dni rozhodování žalované soud nepřezkoumává

rozhodnutí služebního orgánu s výjimkou rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a rozhodnutí o náhradě škody, přičemž toto ustanovení Městský soud v Praze shledal ústavně konformním, neboť dospěl k závěru, že právo na příspěvek za službu nemůže být spojováno s právem na sociální ochranu podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel proti tomuto závěru Městského soudu v Praze namítá, že závěr soudu o povaze příspěvku za službu jako dávky nespádající pod okruh práv zaručených čl. 30 Listiny základních práv a svobod odporuje závěrům Ústavního soudu, jež učinil v plenárním nálezu ze dne 28. 2. 1996, uveřejněném pod č. 107/1996 Sb. Stěžovatel vyzdvihuje, že ve zmíněném nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu České republiky spolu s jinými dávkami jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu, náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky, a co je podstatné, jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru.

Stěžovatel se proto domnívá, že zákonem stanovené vyloučení rozhodování služebního orgánu Bezpečnostní informační služby o příspěvku za službu ze soudního přezkumu je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, neboť vylučuje z pravomoci soudu přezkoumání rozhodnutí týkajícího se základního práva nebo svobody podle Listiny základních práv a svobod.

Vedle toho rovněž stěžovatel namítá, že rozhodnutí Městského soudu v Praze odporuje taktéž ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Evropská úmluva o lidských právech“).

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla pouze argumenty obhajující věcnou správnost jejího rozhodnutí, k meritu kasační stížnosti se nevyjádřila.

Z obsahu soudního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující relevantní skutečnosti:

Stěžovatel se domáhal žalobou přezkoumání rozhodnutí žalované, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 19. 5. 2004, č. j. 46 – 5/2004 – BIS – 1, jímž bylo s odkazem na ustanovení § 152 odst. 2 zákona o BIS rozhodnuto o uvolnění výplaty příspěvku za službu přiznaného stěžovateli na základě ustanovení § 129 a § 130 zákona o BIS. Stěžovatel v žalobě zejména namítal, že rozhodnutím žalované v 1. stupni mu bylo přiznáno uvolnění výplaty příspěvku za službu v nesprávné výši, neboť žalovaná pominula jeho zákonné právo na valorizaci příspěvku za službu. Podle žalobce vycházela žalovaná z výše příspěvku, jak byla stanovena rozhodnutím Ministerstva vnitra, orgánu sociálního zabezpečení, ze dne 11. 10. 1993, č. j. ZS - 15035/70 - 93, nezohlednila však skutečnost, že příspěvek za službu byl následnými rozhodnutími valorizován.

Městský soud v Praze se zabýval v souladu s ustanovením § 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), nejprve otázkou, zda jsou splněny podmínky řízení, tj. zákonem stanovené podmínky pro to, aby mohla být žaloba meritorně projednána. Městský soud v Praze poukázal na to, že podle § 6 s. ř. s. jsou z rozhodování soudů ve správním soudnictví vyloučeny věci, o nichž to stanoví soudní řád správní nebo zvláštní zákon. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může zrušení rozhodnutí správního

orgánu, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, domáhat každý, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak. Stejně tak Městský soud v Praze poukázal na ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s., podle kterého je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle soudního řádu správního nebo zvláštního zákona vyloučeno.

S ohledem na tuto úpravu obsaženou v procesních předpisech a s ohledem na ustanovení § 139 odst. 1 zákona o BIS ve znění k datu napadeného rozhodnutí, podle něhož soud nepřezkoumává rozhodnutí služebního orgánu s výjimkou rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle § 40 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o BIS a s výjimkou rozhodnutí o náhradě škody přesahující 5000 Kč, Městský soud v Praze dovedl, že stěžovatelem napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno.

Městský soud v Praze se, dospěv k výše uvedenému závěru, zabýval rovněž otázkou, zda je tato výlučka v souladu s ústavním pořádkem a zda nejsou dány podmínky pro to, aby podle čl. 95 odst. 2 Ústavy přerušil řízení a podal návrh na zrušení citovaného ustanovení zákona o BIS Ústavnímu soudu. Přitom vyšel z toho, že podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Právo příslušníka BIS na příspěvek za službu nelze podle názoru městského soudu podřadit pod žádné ze základních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod. Při formulování tohoto názoru Městský soud v Praze akcentoval, že právo na příspěvek za službu řadí zákon o BIS mezi nároky související se skončením služebního poměru, přičemž je podle zmíněného soudu zřejmé, že jde o dávku, jejíž přiznání po skončení služebního poměru souvisí se zvláštním charakterem služebního poměru a jeho odlišnostmi oproti poměru pracovnímu, a nelze ji tak považovat za součást běžné odměny za práci po dobu výkonu služby. Proto Městský soud v Praze nepovažuje příspěvek za službu za součást práva zaměstnanců na spravedlivou odměnu za práci podle čl. 28 Listiny základních práv a svobod. Stejně tak podle soudu zvláštní povaha dávky vylučuje, aby se právo na příspěvek za službu spojovalo s právem na sociální ochranu podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod, neboť je zřejmé, že účelem tohoto příspěvku není přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci nebo při ztrátě živitele, ani pomoc v hmotné nouzi, jak předpokládá čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

Vedle otázky souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod Městský soud v Praze věnoval pozornost i souladu výlučky rozhodnutí o příspěvku za službu ze soudního přezkumu i z hlediska čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Přitom dospěl k závěru, že právo na příspěvek za službu nelze řadit ani do kategorie „občanských práv a závazků“, o nichž má podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech vždy s konečnou platností rozhodovat soud, poukázal přitom jednak na judikaturu správních soudů, která charakterizovala služební poměr příslušníků ozbrojených složek jako poměr veřejného práva (mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97), jednak na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který podle Městského soudu v Praze v rozhodnutí Pellegrin proti Francii ze dne 8. 12. 1999 rovněž konstatoval, že z pole působnosti čl. 6 odst. 1 unikají spory veřejných zaměstnanců, jejichž zaměstnání je charakterizováno specifickými aktivitami veřejné správy v rozsahu, v jakém jedná jakožto držitelka veřejné moci pověřená ochranou obecných zájmů státu nebo správních celků. Městský soud v Praze proto uzavřel, že nároky týkající se příspěvku za službu jsou veřejnoprávní povahy, proto právo na soudní ochranu v předmětné věci nevyplývá ani z čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Podle jeho názoru tedy výlučka ze soudního přezkumu není

v rozporu s normami chránícími základní práva a svobody a s ohledem na to soud žalobu jako nepřipustnou odmítl.

Usnesení bylo stěžovateli doručeno dne 30. 3. 2006, kasační stížnost byla podána dne 13. 4. 2006.

Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a tuto kasační stížnost podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). V kasační stížnosti uplatňuje důvody, které sám podřazuje pod důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž Nejvyšší správní soud podle obsahu kasační námitky stěžovatele subsumoval pod důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto považuje kasační stížnost za přípustnou a za této situace napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel vymezuje kasační stížností k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu jedinou otázku, a to, zda je výlučka ze soudního přezkumu podle § 139 odst. 1 zákona o BIS v souladu s normami chránícími základní práva a svobody. Přitom představuje v podobě kasačních důvodů dva argumenty, o nichž se domnívá, že svědčí pro závěr, že zmíněná výlučka ve světle norem nadzákoných neobstojí - jednak poukazuje na to, že výlučka je v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, protože nárok na příspěvek za službu je podle jeho názoru „sociálním právem“ ve smyslu čl. 30 Listiny základních práv a svobod; jednak namítá, že vyloučení soudního přezkumu není v souladu s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stejná argumentační východiska zvolil i Městský soud v Praze, rovněž i on konstatoval, že v případech, kdy jednoduchý zákon vylučuje některé akty veřejné moci ze soudního přezkumu, je třeba tuto výlučku přezkoumat z hlediska souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, případně s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Potud Nejvyšší správní soud jeho úvahy sdílí; nesdílí však již oba závěry, k nimž Městský soud v Praze při posouzení této otázky dospěl.

Pokud jde o soulad výlučky rozhodnutí služebních orgánů Bezpečnostní informační služby podle § 139 odst. 1 zákona o BIS s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, Nejvyšší správní soud se v zásadě s hodnocením Městského soudu v Praze ztotožňuje a nemůže přisvědčit stěžovatelově námitce. Podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny základních práv a svobod nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práva svobod. Z toho plyne, že pro závěr o ústavní konformitě výlučky rozhodování služebního orgánu o příspěvku za službu podle zákona o BIS je podstatné posouzení, zda rozhodnutí o příspěvku za službu zasahuje nějaké ústavně garantované právo, resp. zda příspěvek za službu je sám o sobě základním právem.

Stěžovatel svou argumentaci staví na tvrzení, že příspěvek za službu představuje právo z okruhu práv garantovaných čl. 30 Listiny základních práv a svobod¹, přičemž se odvolává

¹ (1) *Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*

(2) *Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.*

(3) *Podrobnosti stanoví zákon.*

na závěr Ústavního soudu, který učinil v plenárním nálezu ze dne 28. 2. 1996, uveřejněném pod č. 107/1996 Sb. Stěžovatel vyzdvihuje, že ve zmíněném nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že příspěvek za službu i výsluhový příspěvek jsou koncipovány v právním řádu České republiky spolu s jinými dávkami jako určitá kompenzace práce vykonávané ve ztížených podmínkách a určitých osobních omezení vyplývajících z charakteru práce v ozbrojených složkách státu, náleží všem, kteří splnili zákonem stanovené podmínky, a co je podstatné, jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru.

K tomu Nejvyšší správní soud předně podotýká, že ne každá „*dávka sociálního charakteru*“ je dávkou, resp. nárokem, který by byl pod ochranou čl. 30 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Obsah čl. 30 Listiny základních práv a svobod totiž směřuje k zakotvení subjektivního občanského (čl. 30 odst. 1), resp. lidského (čl. 30 odst. 2) práva na sociální zabezpečení, ovšem zásadně pouze pro případy sociálních událostí vymezených jako stáří, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele; pro tyto případy Listina zaručuje právo na „*přiměřené hmotné zabezpečení*“. V případě sociální události hmotné nouze zaručuje Listina pouze „*pomoc nezbytnou pro zajištění základních životních podmínek*“. Podstatné rovněž je, že těchto práv je možno se dovolávat pouze v mezích zákonů, které čl. 30 provádějí (čl. 41 odst. 1 Listiny). Pro posuzovanou věc je rozhodující, zda příspěvek za službu řeší některou ze zde vymezených sociálních událostí, kterými jsou: stáří, nemoc, nezpůsobilost k práci a ztráta živitele, popřípadě hmotná nouze. Pravidelným důsledkem takovýchto sociálních událostí je ztráta příjmu z výdělečné činnosti, který sloužil k zajištění životních potřeb. Pomoc, kterou je stát zavázán poskytnout, je pak diferencována a je charakterizována výrazy „*přiměřená*“ či „*zajišťující základní životní podmínky*“. Rozsah pomoci je pak často ovlivněn mezinárodními závazky státu. Nejvyšší správní soud podotýká, že v rámci kontinentálního systému sociálního zabezpečení se jako systém reakce na právě popsané sociální události etablovalo již na konci 19. století veřejnoprávní důchodové a nemocenské pojištění - nároky, které požívají ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jsou proto i v současné době především nároky podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, či nároky podle zákona 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších zákonů (oba zmíněné zákony jsou nejdůležitějšími „*prováděcími*“ zákony ve smyslu čl. 30 odst. 3 Listiny základních práv a svobod).

Přihlédne-li Nejvyšší správní soud k vymezení sociálních událostí v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, musí konstatovat, že příspěvek za službu podle zákona o BIS plněním ze strany státu, jež by požívalo ochrany čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, není, neboť nereaguje na zmíněnou sociální událost (nemoc, stáří, ztráta živitele a z toho plynoucí neschopnost zajistit životní potřeby). Ústavní soud ve zmíněném nálezu publikovaném pod č. 107/1996 Sb. konstatoval, že příspěvek za službu i výsluhový příspěvek, jakož i odchodné a platové vyrovnání „*jsou součástí systému dávek sociálního charakteru souvisejících s ukončením služebního poměru*“, zároveň však upřesnil, že „*pokud jde o výsluhový příspěvek (ekvivalent příspěvku za službu v předpisech o Armádě České republiky - pozn. NSS), ten navíc ... nelze chápat jako součást odměny za práci, nýbrž podle stanoviska ministra práce a sociálních věcí, s nímž se Ústavní soud ztotožnil, jako samostatný příjem, který nebyl součástí tzv. služebního příjmu a není ani součástí platu příslušníků ozbrojených sil podle platných předpisů. Jde o zvláštní kategorii peněžního příjmu odůvodněnou do určité míry sociálními důvody*“. Tyto sociální důvody, které do určité míry odůvodňují poskytování příspěvku za službu, spočívají zjevně ve snaze usnadnit příslušníku ozbrojeného sboru, zde příslušníku Bezpečnostní informační služby, přechod do civilního

zaměstnání a sanovat ztráty, které tím utrpí; o této motivaci svědčí jednak skutečnost, že příslušníkovi, který je po skončení služebního poměru bezprostředně přijat do služebního poměru podle jiného zákona, příspěvek nenáleží (§ 119 odst. 2 zákona o BIS, v současnosti § 162 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů), jednak že jeho vyplácení bylo omezeno dovršením věku, v němž zpravidla nastává sociální událost spojená s jiným druhem nároku – starobním důchodem (§ 119 odst. 4 zákona o BIS), resp. případný souběh s dávkami důchodovými se řeší volbou ve prospěch jednoho či druhého (§ 121 zákona o BIS, dnes § 160 zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů). Pokud vůbec existovala mezi dávkami spojenými s ukončením služby v Bezpečnostní informační službě dávka, která by reagovala zjevně na sociální událost definovanou v čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, šlo patrně pouze o úmrtí (§ 124 zákona o BIS) - v této souvislosti je třeba poukázat na to, že k obdobnému závěru dospěl i pátý senát Nejvyššího správního soudu, který zabývá se právě přezkumem nároku pozůstalé manželky na úmrtí podle citovaného ustanovení, dospěl k závěru, že je třeba ustanovení § 139 odst. 1 zákona o BIS předložit podle čl. 95 odst. 2 Ústavy Ústavnímu soudu, neboť shledal, že část výlukou dotčených práv (tedy konkrétně právo na úmrtí) představuje právo chráněné čl. 30 Listiny základních práv a svobod (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 5 As 65/2006 - 51, ve spojení s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky ze dne 13. 4. 2007, č. j. 5 As 65/2006 - 44).

Co se pak týče vztahu příspěvku za službu a rozsahu práv chráněných ustanovením čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, nelze než konstatovat, že příspěvek za službu, jak vyplývá ostatně z výše uvedeného, ze samé podstaty věci za dávku kompenzující sociální událost hmotné nouze považován být rovněž nemůže (hmotná nouze je spjata s institutem životního minima).

Zatímco první stěžovatelova námitka, tedy že příspěvek za službu představuje právo chráněné čl. 30 Listiny základních práv a svobod, je lichá, námitku druhou Nejvyšší správní soud považuje za oprávněnou. Stěžovatel namítá, že výlučka ze soudního přezkumu podle § 139 odst. 1 zákona o BIS je v rozporu s čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Městský soud v Praze dospěl - argumentuje výše rekapitulovanými důvody - k závěru, že právo na příspěvek za službu nelze řadit do kategorie „občanských práv a závazků“, o nichž má podle čl. 6 odst. 1 cit. Evropské úmluvy vždy s konečnou platností rozhodovat soud. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nemůže souhlasit.

Podle čl. 6 odst. 1 věty první Evropské úmluvy o lidských právech má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Pokud jde o aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, judikatura Evropského soudu pro lidská práva zkoumá vždy dvě kritéria - jednak otázku, zda se jedná o spor o nějaké právo², jednak otázku, zda má toto právo charakter „práva občanského“ (*droit de caractère civil*).

² Evropský soud pro lidská práva se tu vztahuje k francouzskému znění čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, podle něhož má každý právo na to, aby soud rozhodl „ve sporech o jeho občanských právech a závazcích“ – „*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle.*“

Pokud jde o kritérium první, Nejvyšší správní soud nepochybuje, že by se v případě sporu o příspěvek z službu podle zákona o BIS nejednalo o spor ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, resp. o spor o právo, jak ho vymezila judikatura Evropského soudního dvora – jde v první řadě o spor o rozsah či podmínky výkonu práva, vedle toho jde i o spor závažný a skutečný, přičemž výsledek soudního sporu by byl pro uplatnění práva rozhodný (k výkladu pojmu „spor o právo“ srov. zejména rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. října 1987 ve věci *Pudas proti Švédsku*).

Pokud jde o kritérium druhé - civilní (občanský) charakter práva, Nejvyšší správní soud v souladu s Městským soudem v Praze konstatuje, že skutečnost, že jde o spor jistým způsobem spjatý se služebním poměrem jakožto poměrem zásadně veřejnoprávním, nutí k jisté obezřetnosti. Ovšem s paušálním závěrem Městského soudu v Praze, že veřejnoprávní povaha nějakého vztahu vylučuje aplikovatelnost čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, nelze souhlasit. Zejména ve vztahu ke služebnímu poměru, či poměru státně zaměstnaneckému, Evropský soud pro lidská práva zaujal ve své obsáhlé judikatuře poměrně jasný postoj, který výše zmíněnou paušalizaci zřejmě vylučuje.

Evropský soud pro lidská práva na jedné straně konstatoval, že právo četných členských států Rady Evropy zásadně rozlišuje mezi státními zaměstnanci a soukromoprávními zaměstnanci. To ho přivedlo k rozhodnutí, že „spory týkající se nábory, výkonu povolání (kariéry) a ukončení činnosti státních zaměstnanců („*les contestations concernant le recrutement, la carrière et la cessation d'activités des fonctionnaires*“) se všeobecně vymykají z pole působnosti čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy (srov. např. rozsudek ze dne 24. 8. 1993 ve věci *Massa proti Itálii*). V tomto ohledu také platí závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 29/2003.

Tento všeobecný vylučovací princip Evropský soud pro lidská práva nicméně od počátku podrobil výraznému omezení. V již zmíněné věci *Massa proti Itálii* stěžovatel například po úmrtí své manželky, která vykonávala funkci ředitelky školy, požadoval poskytnutí odpočivných požitků. Nebo například ve věci *Francesco Lombardo proti Itálii* (rozsudek ze dne 26. listopadu 1992) se jednalo o policistu vyřazeného ze stavu z důvodu invalidity, která, jak tvrdil, byla způsobena nemocí „z povolání“, a žádal proto o poskytnutí „obvyklého zvýhodněného důchodu“ - Evropský soud pro lidská práva, byť se jednalo o spory o práva vždy nějakým způsobem související se státně zaměstnaneckým poměrem, byl toho názoru, že tyto stížnosti se netýkaly ani „nábory“ ani „výkonu povolání“, a „ukončení služby“ státního zaměstnance se týkaly jen nepřímo, protože spočívaly v domáhání se čistě majetkového práva, zákonně vzniklého po „ukončení činnosti“, a dospěl proto k závěru, že nároky stěžovatelů měly občanskoprávní povahu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

Podle jiných rozsudků Evropského soudu pro lidská práva se čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech aplikuje v případech státnězaměstnaneckých vztahů zásadně tehdy, když požadavek, jenž byl předmětem sporu, se týká práva „čistě vlastnického“ („*purement patrimonial*“) - jako vyplacení mzdy (*De Santa proti Itálii, Lapalorcia proti Itálii a Abenavoli proti Itálii*, rozsudky z 2. září 1997), nebo „především vlastnického“ („*essentiellement patrimonial*“) - (srov. rozsudek ze dne 2. září 1997 ve věci *Nicodemo proti Itálii*).

Toto kritérium prevažujúci nemajetkové povahy sporu Evropský súd pro lidská práva prekonal ve svém rozsudku ze dne 8. 12. 1998 ve věci *Pellegrin proti Francii*, v němž uprednostnil kritérium funkcionální povahy vykonávané práce. Vedlo ho k tomu poznání, že rozlišení mezi řízeními, jejichž zájem je „čistě“ nebo „především“ majetkový, a ostatními se v praxi ukázalo obtížně proveditelným, protože většina řízení iniciovaných státními zaměstnanci proti státní správě, která je zaměstnává, má tak jako tak dopad do jejich majetkové sféry. Za těchto okolností Evropský soud pro lidská práva veden snahou učinit konec nejistotě týkající se aplikace garancí čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech na spory mezi státem a jeho zaměstnanci formuloval kritérium nové. Evropský soud pro lidská práva ve věci *Pellegrin proti Francii* dospěl k závěru, že je třeba vyslovit pro účely aplikace čl. 6 odst. 1 cit. Evropské úmluvy autonomní interpretaci pojmu „státní služba“ („*fonction publique*“), umožňující zajistit rovné zacházení se státními zaměstnanci zastávající rovnocenné nebo podobné funkce v členských státech Rady Evropy, nezávisle na zaměstnavatelském systému používaném na vnitrostátní úrovni a zejména nehledě na povahu právního poměru mezi zaměstnancem a státní správou. Tímto kritériem mělo být napříště funkční kritérium, založené na povaze funkcí a odpovědností, jaké zaměstnanec vykonává. Přitom je třeba podle soudu zvolit, v souladu s předmětem a cílem cit. Evropské úmluvy, restriktivní interpretaci výjimek ze záruk poskytnutých čl. 6 odst. 1. S ohledem na to Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že z pole působnosti čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech jsou vyloučeny pouze spory zaměstnanců státu, jejichž zaměstnání je charakteristické specifickými činnostmi veřejné správy v míře, v jaké tato správa jedná jako držitelka veřejné moci pověřené ochranou obecných zájmů státu nebo jiných veřejných společenství. Nicméně pokud jde o spory ve věcech důchodů a jiných majetkových nároků po skončení služebního poměru, který by splňoval funkční kritérium podle rozsudku ve věci *Pellegrin proti Francii*, o těch Evropský soud pro lidská práva výslovně konstatoval, že spadají do působnosti čl. 6 odst. 1, protože jakmile zaměstnanec odejde do důchodu, přetrhl zvláštní pouto, které ho spojovalo se státní správou; nachází se tak, a ještě více jeho právní nástupci, v situaci, která je zcela srovnatelná se situací soukromoprávního zaměstnance: zvláštní pouto důvěry a loajality se státem přestalo existovat a zaměstnanec již nemůže držet v rukou část suverenity.³

Konečně pak Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 19. dubna 2007 ve věci *Eskelinen proti Finsku* funkční kritérium vymezené ve věci *Pellegrin proti Francii* upřesnil tak, že k tomu, aby nějaký spor nepožíval záruk ochrany podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, musí být splněny dvě podmínky – jednak stát musí ve svém právu výslovně vyloučit určitou věc ze soudního přezkumu, jednak musí ovšem tato výluka spočívat na objektivních důvodech v zájmu státu. Přitom samotný fakt, že strana sporu je zaměstnancem nějaké složky, která se účastní na výkonu veřejné moci, není sám o sobě rozhodující. K tomu, aby byla výluka ze soudního přezkumu ospravedlnitelná, nepostačí, aby stát tvrdil, že dotyčný úředník participuje na výkonu veřejné moci, nebo že existuje - slovy rozhodnutí *Pellegrin proti Francii* – „zvláštní pouto důvěry a loajality“ mezi stranou sporu a státem jako zaměstnavatelem. Podle Evropského soudu pro lidská práva musí stát prokázat, že konkrétní předmět daného sporu je skutečně spjat s výkonem státní moci, nebo že se týká zmíněného zvláštního pouta důvěry a loajality. Proto např. nemohou být

³ „Les litiges en matière de pensions, quant à eux, relèvent tous du domaine de l'article 6 § 1, parce que, une fois admis à la retraite, l'agent a rompu le lien particulier qui l'unit à l'administration ; il se trouve dès lors, et à plus forte raison ses ayants droit se trouvent, dans une situation qui est tout à fait comparable à celle d'un salarié de droit privé : le lien spécial de confiance et de loyauté avec l'Etat a cessé d'exister, et l'agent ne peut plus détenir de parcelle de la souveraineté de l'Etat.“

podle Evropského soudu pro lidská práva zásadně z přezkumu vyloučeny spory obvykle pracovněprávního charakteru, jako spory o plat, odstupné či podobné nároky.⁴

S ohledem na výše uvedené musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že spor bývalého příslušníka Bezpečnostní informační služby o příspěvek za službu (resp. o jeho výši), byť jde o nárok spjatý se služebním poměrem příslušníka ozbrojeného sboru, který obecně vzato participuje na výkonu veřejné moci, nelze vyloučit z projednání před soudem, aniž by bylo dotčeno právo podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy. Jde totiž o spor, který zjevně uniká všem třem kritériím, která pro ospravedlnění výluky ze záruk čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy Evropský soud pro lidská práva v průběhu času vymezil - jde o spor zjevně majetkové povahy, jde o spor o nárok, který se týká již bývalého příslušníka ozbrojeného sboru, u nějž již “zvláštní pouto“ bylo přetrženo, ba dokonce lze tvrdit, že spor o výši příspěvku za službu nemá pražádnou souvislost s výkonem státní moci. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ustanovení § 139 odst. 1 zákona o BIS odporuje čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy.

Konstatoval-li Nejvyšší správní soud, že ustanovení zákona, jehož bylo v posuzovaném případě použito, odporuje ustanovení mezinárodní smlouvy, která byla vyhlášena, k jejíž ratifikaci dal souhlas parlament a již je Česká republika vázána, musel řešit případné konsekvence tohoto nesouladu.

Podle čl. 10 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky je pak soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (tj. mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky); je přitom oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou. Podle odst. 2 téhož ustanovení platí, že dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

Vycházejí z těchto relevantních ustanovení Ústavy České republiky dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v případě, kdy ustanovení zákona odporuje mezinárodní smlouvě vymezené v čl. 10 Ústavy České republiky, nikoliv však již ústavnímu pořádku České republiky, jehož legální definici podává čl. 112 odst. 1 Ústavy České republiky, je soud

⁴ „En premier lieu, le droit interne de l'Etat concerné doit avoir expressément exclu l'accès à un tribunal s'agissant du poste ou de la catégorie de salariés en question. En second lieu, cette dérogation doit reposer sur des motifs objectifs liés à l'intérêt de l'Etat. Le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant. Pour que l'exclusion soit justifiée, il ne suffit pas que l'Etat démontre que le fonctionnaire en question participe à l'exercice de la puissance publique ou qu'il existe – pour reprendre les termes employés par la Cour dans l'arrêt Pellegrin – un « lien spécial de confiance et de loyauté » entre l'intéressé et l'Etat employeur. Il faut aussi que l'Etat montre que l'objet du litige est lié à l'exercice de l'autorité étatique ou remet en cause le lien spécial susmentionné. Ainsi, rien en principe ne justifie de soustraire aux garanties de l'article 6 les conflits ordinaires du travail – tels ceux portant sur un salaire, une indemnité ou d'autres droits de ce type – à raison du caractère spécial de la relation entre le fonctionnaire concerné et l'Etat en question. En effet, il y aura présomption que l'article 6 trouve à s'appliquer, et il appartiendra à l'Etat défendeur de démontrer, premièrement, que d'après le droit national un requérant fonctionnaire n'a pas le droit d'accéder à un tribunal, et, deuxièmement, que l'exclusion des droits garantis à l'article 6 est fondée s'agissant de ce fonctionnaire.“

povinen na základě pokynu čl. 95 odst. 1 část věty před středníkem ve spojení s čl. 10 Ústavy České republiky příslušné ustanovení přednostně před zákonem aplikovat. Článek 10 Ústavy České republiky ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. upravuje totiž nejen obecný inkorporační režim mezinárodních smluv, ale v návaznosti na tento průlom v nahlížení českého ústavního práva na mezinárodní právo řeší rovněž i otázky případných konfliktů mezi ustanoveními mezinárodních smluv a zákona. Nejvyšší správní soud poukazuje zejména na část ustanovení čl. 10 Ústavy České republiky za středníkem, které stanoví pravidlo aplikační přednosti mezinárodní smlouvy. Pravidlo aplikační přednosti má přitom podle Nejvyššího správního soudu absolutní působnost v tom smyslu, že důsledkem přednosti mezinárodních smluv je i vázanost soudce těmito smlouvami. Proto ústavní zákon č. 395/2001 Sb. ostatně revidoval i původní znění čl. 95 odst. 1, podle kterého byl soudce při rozhodování vázán pouze zákonem. Podle modifikované normy tohoto článku je nyní soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou - z aplikační přednosti mezinárodní smlouvy ovšem plyne logická konsekvence v tom, že je oprávněn posoudit soulad zákona a mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy České republiky a v případě zjištění obsahové neslučitelnosti neboli konfliktů mezi normou mezinárodní smlouvy a zákona dá soudce přednost ustanovení mezinárodní smlouvy před zákonem a aplikuje mezinárodní smlouvu namísto zákona, aniž by bylo třeba zákon rušit (to byl ostatně zcela explicitně vyjádřený úmysl ústavodárce - srov. důvodovou zprávu k návrhu cit. ústavního zákona, sněmovní tisk třetího volebního období č. 884/0, str. 4; obdobný závěr zaujala i doktrína, srov. např. Malenovský, J.: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech v českém právu po 1. červnu 2002. Právník, č. 9, 2002, str. 926, či Kühn, Z., Kysela J.: Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR, Právní rozhledy, 7/2002, str. 303 a 310). Nejvyšší správní soud sdílí přesvědčení, že soudce je povinen mezinárodní smlouvu aplikovat přímo, a nemůže tedy v pochybnostech přerušovat řízení a obracet se na Ústavní soud *per analogiam* čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., neboť by v takovém případě jednal *contra constitutionem*.

Výše naznačený závěr má zásadní význam především v případě bývalé kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky před zmíněnou novelou), do níž spadá i Evropská úmluva o lidských právech a její čl. 6. S ohledem na to, že zmíněná novela přeformulováním čl. 10 Ústavy České republiky zrušila dualitu v kategorizaci smluv na „lidskoprávní“ a „jiné“, povinnost soudce přímo aplikovat ustanovení mezinárodní smlouvy namísto zákona se vztahuje rovněž i na smlouvy mající lidskoprávní charakter, na rozdíl od dřívější úpravy, kdy soudy v uvedených případech věc předkládaly Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení příslušného ustanovení zákona. Nejvyšší správní soud si je vědom, že Ústavní soud záhy po přijetí ústavního zákona č. 395/2002 Sb. v nálezu ve věci Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002 (publikován pod č. 403/2002 Sb.) vyslovil pochybnosti nad právě vysloveným závěrem a dovedl, že nadále existuje kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Ústavní soud, s odkazem na nutnost zachovat „dosaženou procedurální úroveň ochrany základních práv a svobod“, se cítí povolán k přezkumu souladu obyčejných zákonů s takovými mezinárodními smlouvami, a to proto, že dovozuje, že pouze on zajistí skutečné derogační účinky takových smluv zrušením napadeného zákona. Nejvyšší správní soud však nemůže nevidět, že tento závěr Ústavní soud vyslovil *obiter dictum* bez jakékoliv souvislosti s případem, který v dané věci posuzoval, že tento závěr nebyl nijak podrobně odůvodněn a že v následující odborné diskusi byly pohříchu nečetné argumenty této výpovědi nad rámec

věci podrobeny silné kritice.⁵ Za této situace Nejvyšší správní soud shledává nemožným, aby nerespektoval jasné znění ústavního pokynu.

Z výše uvedeného tedy pro posuzovanou věc vyplývá, že čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech, který, jak bylo výše ukázáno, nebyl v případě sporu o příspěvek za službu podle zákona o BIS vyloučen, a proto jej měl Městský soud v Praze v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky přednostně aplikovat před jemu odporujícím ustanovením § 139 odst. 1 zákona o BIS a stěžovatelovu žalobu věc meritorně přezkoumat. V takové aplikaci mu nic nebránilo, neboť čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech je přímo aplikovatelný (má self – executing povahu, tj. umožňuje jasně identifikovat pravidla chování pro vnitrostátní subjekty, jimž je určen), a s ohledem na to, že podle ustálené judikatury správních soudů jsou věci týkající se služebního poměru věcmi projednatelnými ve správním soudnictví (tak především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č. j. 6 As 29/2003 - 97), byla dána i pravomoc a příslušnost Městského soudu v Praze.

S ohledem na výše uvedené tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud v Praze je v dalším řízení právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); v novém rozhodnutí rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. července 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu

⁵ Nejvyšší správní soud poukazuje především na následující texty: Kühn, Z., Kysela, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je?, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2002, str. 199 a násl.; Filip, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, Právní zpravodaj 11/2002, str. 12 a násl.,