

IV.ÚS 150/01 ze dne 09.10.2003

N 117/31 SbNU 57

Poskytování příspěvku za službu příslušníkům Bezpečnostní informační služby

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**  
**Jménem republiky**

Nález

Ústavního soudu (IV. senátu) ze dne 9. října 2003 sp. zn. IV. ÚS 150/01 ve věci ústavní stížnosti V. M. proti rozhodnutím ředitele Bezpečnostní informační služby z 31. 7. 2000 č. j. 83-12/2000-BIS-1 a z 29. 12. 2000 č. j. 532-22/2000-BIS-1 ohledně vyplácení příspěvku za službu a proti usnesení Městského soudu v Praze z 31. 8. 2001 sp. zn. 28 Ca 105/2001 spojené s návrhem na zrušení části § 158 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, ve znění zákona č. 316/1993 Sb., v rozsahu slov "služebně zařazeným v Úřadu pro ochranu ústavy a demokracie nebo Federální informační službě".

**Výrok**

**I. Rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby ze dne 31. 7. 2000 č. j. 8312/2000-BIS-1 a ze dne 29. 12. 2000 č. j. 532-22/2000-BIS-1 se ruší pro rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 a čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR.**

**II. Návrh na zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2001 sp. zn. 28 Ca 105/2001 se odmítá.**

**III. Návrh na zrušení části ustanovení § 158 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, ve znění zákona č. 316/1993 Sb., v rozsahu slov: "služebně zařazeným v Úřadu pro ochranu ústavy a demokracie nebo Federální informační službě" se odmítá.**

Odůvodnění

Dne 9. 3. 2001 došel Ústavnímu soudu včas podaný návrh ze dne 7. 3. 2001, jímž stěžovatel napadl rozhodnutí ředitele Bezpečnostní informační služby (dále jen "BIS") označená v záhlaví tohoto rozhodnutí. Stěžovatel má za to, že napadenými správními rozhodnutími bylo porušeno jeho základní právo ústavně zaručené v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"), jakož i v čl. 2 odst. 3 (správně v čl. 2 odst. 2) Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), a sice právo na uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Ve spojení s doplněním svého návrhu, který došel Ústavnímu soudu dne 7. 6. 2001, požaduje rovněž zrušení části § 158 zákona č. 527/1992 Sb., o Bezpečnostní informační službě České republiky, ve znění zákona č. 316/1993 Sb., (dále jen "zákon o BIS ČR"), a to v rozsahu uvedeném v úvodní části tohoto nálezu.

I.

Navrhovatel podal dne 12. 2. 1993 Bezpečnostní informační službě České republiky (dále jen "BIS ČR") žádost o přiznání příspěvku za službu. Po více než šesti letech vyplácení příspěvku za službu ředitel BIS v napadených rozhodnutích konstatuje, že tento příspěvek navrhovateli nenáleží. Takto nejsou podle stěžovatelova názoru respektovány základní zásady správního práva, jako je mimo jiné zásada presumpce správnosti správního aktu a zásada ne bis in idem, neboť podle mínění navrhovatele bylo napadenými rozhodnutími rozhodováno o věci již rozhodnuté.

Základním hmotněprávním zdůvodněním napadených rozhodnutí je skutečnost, že stěžovatel údajně nesplňuje podmínku nejméně deseti let služby stanovenou v § 130 odst. 1 zákona o BIS ČR. Odůvodnění přitom

odkazuje na ustanovení § 158 téhož zákona. Toto ustanovení je však v napadených rozhodnutích vyloženo v rozporu s jeho zněním, s jeho jazykovým, systematickým a logickým výkladem.

Stěžovatel byl ve služebním poměru k ozbrojeným složkám v době od 1. 3. 1981 do 31. 1. 1993 [od 1. 3. 1981 k Ministerstvu vnitra, s přidělením od 1. 9. 1982 k V. správě Federálního ministerstva vnitra (dále též "FMV"), od 1. 10. 1990 do Úřadu FMV na ochranu ústavy a demokracie (dále též "ÚOÚD FMV"), od 20. 12. 1990 do 31. 12. 1992 ve Federální informační službě FMV (dále též "FIS FMV") a ve Federální bezpečnostní informační službě (dále jen "FBIS"), od 31. 1. 1993, správně od "1. 1. 1993", do 31. 1. 1993 ve služebním poměru k BIS ČR]. K tomuto dni byl služební poměr ukončen uvolněním a stěžovatel požádal o vyplácení příspěvku za službu. Má za to, že dobu deseti let potřebnou k jeho přiznání tak splňuje, neboť § 158 zákona o BIS ČR uvádí, že je-li do služebního poměru podle tohoto zákona přijat občan, který byl příslušníkem Federálního ministerstva vnitra služebně zařazeným v Úřadu na ochranu ústavy a demokracie nebo ve Federální informační službě, nebo byl-li příslušníkem Federální bezpečnostní informační služby, započítává se délka služby v těchto služebních poměrech, jakož i nároky s tím související, jako kdyby tuto službu konal ve služebním poměru podle tohoto zákona.

Napadenými rozhodnutími bylo rozhodnuto o věci již rozhodnuté, tvrdí dále stěžovatel. Mělo se tak stát již dne 30. 6. 1993 rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra České republiky (Odbor sociálního zabezpečení Ministerstva vnitra, dále jen "OSZ MV") pod č. j. ZS-15035/70-93. Dále následovala oznámení ředitele BIS o zvýšení příspěvku za službu ze dne 1. 12. 1994 (č. j. ZS-15035/70-94) a 28. 6. 1995 (č. j. BIS-318-9/1-95). Rozhodnutím ředitele BIS ze dne 26. 4. 1996 (č. j. BIS-173-23/1-1996) byly protizákonně zrušeny předchozí valorizace a tzv. přeplacená částka stržena z následně vypláceného příspěvku. V tomto rozhodnutí se zároveň konstatuje, že nárok na příspěvek za službu stěžovateli trvá nadále i po zrušení zákona o BIS ČR, protože na BIS přešla podle § 152 odst. 2 zákona o BIS i povinnost vyplácet příspěvek za službu, na který vznikl nárok za účinnosti zákona o BIS ČR. Je mimo jakoukoliv pochybnost, že v daném případě se jedná o rozhodnutí ve věci příspěvku za službu stěžovatele, které je v právní moci, bylo stěžovateli doručeno a není v současné době napadnutelné po uplynutí tří let od doručení žádným z mimořádných opravných prostředků. Toto rozhodnutí dokonce konstatuje, že právní nástupnictví účastníka řízení ve věci povinnosti vyplácet příspěvek vyplývá ze zákonů, čemuž se stávající vedení BIS brání.

V té souvislosti odmítá tvrzení účastníka, že o jeho příspěvku za službu rozhodl věcně nepřislušný orgán MV, v důsledku čehož je rozhodnutí ze dne 30. 6. 1993 nulitní. Není tu zohledněna skutečnost, že při vzniku BIS ČR (podle zákona o BIS ČR) tato nebyla vybavena odborným aparátem k zajišťování sociální agendy, včetně agendy příspěvků za službu. Byla tu ústní dohoda BIS ČR a Ministerstva vnitra České republiky (dále též "MV ČR"), že celou agendu bude pro BIS zpracovávat MV. Za dané situace nelze považovat vadu ve věcné příslušnosti při podpisu rozhodnutí o přiznání příspěvku za službu stěžovateli ze dne 30. 6. 1993 č. j. ZS-15035/70-93 za tzv. "těžkou vadu", jak uvádí teorie správního práva, ale za vadu, která nulitu způsobit nemůže. Nulitními jsou především akty vydané pod pohrůzkou násilí nebo za úplatek, dále tam, kde se jedná o porušení pravomocí. V důsledku neexistence právní úpravy, poznamenává stěžovatel, která by specifikovala dělitko mezi nicotnými akty a akty vadnými, je třeba posuzovat daný případ vždy s ohledem na jeho okolnosti. Hodnotou, kterou je nutno při tom sledovat, je především zásada právních jistot, stability právních aktů a presumpce jejich správnosti. Rolí zde hraje i faktor času, když podle zákona o BIS ČR je předmětné rozhodnutí nepřezkoumatelné. Proto BIS nezbylo, než se snažit předmětný akt zpochybnit jako akt nulitní. Že při tom vycházela z odůvodnění rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 21. 3. 2000 č. j. 16 C 152/98-23, není namístě, neboť odůvodnění soudního rozhodnutí nejsou závazná a úvaha soudu se v tomto směru opírala pouze o důkazy, které měl k dispozici, aniž by otázka nulity byla v řízení jakkoli zkoumána; navíc se jednalo o řízení, týkající se jiného bývalého příslušníka BIS ČR. V této souvislosti je nutno poukázat na analogické použití § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že při přezkoumávání správních aktů je třeba dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Tato zásada byla evidentně porušena.

Stěžovatel se obrací na Ústavní soud s žádostí, aby přisvědčil jeho názoru, že uvedené rozhodnutí ze dne 30. 6. 1993 a další, na ně navazující, je řádně vydaným a pravomocným, přičemž pokus je přezíravě přejít nemůže být uznán a je evidentně účelovou konstrukcí. Proto nelze také přijmout tvrzení účastníka, že jeho správní rozhodnutí ze dne 31. 7. 2000 č. j. 83-12/2000-BIS-1 přijaté po šestileté odmlce je prvním rozhodnutím ve věci.

S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl zrušení obou správních rozhodnutí. Pro případ, že by Ústavní soud došel k závěru, že napadená rozhodnutí vycházejí ze správného výkladu ustanovení § 158 zákona o BIS ČR, navrhl stěžovatel zrušit část citovaného ustanovení v rozsahu slov: "služebně zařazeným v Úřadu pro ochranu ústavy a demokracie nebo Federální informační službě", neboť tato slova ve svém důsledku vedou k

selekcí a diskriminací určité skupiny subjektů oproti jiným, a je tak narušen princip rovnosti.

Ústavní soud vyžádal k podané ústavní stížnosti podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka.

Ředitel BIS jako zástupce účastníka ve svém vyjádření navrhuje ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu odmítnout, popř. po jejím věcném projednání zamítnout. K obsahu ústavní stížnosti pak uvedl následující skutečnosti.

Ačkoliv MV ČR zabezpečovalo pro BIS ČR pouze administrativní práce spojené s agendou nároků souvisejících se skončením služebního poměru, rozhodnutím ze dne 11. 10. 1993 (správně 30. 6. 1993) č. j. ZS-15035/70-93 bylo o stěžovatelově žádosti o přiznání příspěvku za službu rozhodnuto, a to věcně nepřislušným orgánem - Orgánem sociálního zabezpečení MV ČR. Z důvodu absolutní nepřislušnosti tohoto orgánu je toto rozhodnutí nulitní a k jeho existenci se nepřihlíží. S ohledem na tuto skutečnost bylo nutno o žádosti o příspěvek za službu rozhodnout. Proto ústavní stížností napadené, zejména prvostupňové správní rozhodnutí je prvním rozhodnutím oprávněného služebního orgánu, který konstatoval, že stěžovateli příspěvek za službu nenáleží. Jediným orgánem oprávněným rozhodnout ve věci příspěvku za službu podle zákona o BIS ČR byl ředitel BIS ČR. Po zrušení zákona o BIS ČR zákonem č. 154/1994 Sb., o Bezpečnosti informační službě, (dále též "zákon o BIS") přešlo toto oprávnění podle jeho § 152 odst. 2 na ředitele BIS. Vzhledem k tomu, že došlo ke zrušení zákona o BIS ČR (viz § 154 zákona o BIS), bylo nutné vydat rozhodnutí v řízení podle zákona o BIS s tím, že jako hmotněprávní podklad sloužil zákon o BIS ČR (§ 130 a § 158), za jehož účinnosti stěžovatel ukončil služební poměr.

Účastník dále poukazuje na skutečnost, že od 16. 2. 1990 plnili kontrarozvědčné úkoly státu příslušníci ÚOÚD FMV, později příslušníci FIS FMV. Oba tyto úřady byly organizačními útvary FMV, jejichž příslušníci byli ve služebním poměru ke Sboru národní bezpečnosti (dále jen "SNB") podle zákona č. 100/1970 Sb., o služebním poměru příslušníků SNB, (dále jen "zákon o služebním poměru"). Zákonem č. 244/1991 Sb., o Federální bezpečnostní informační službě a o používání zpravodajských prostředků, (dále jen "zákon o FBIS"), byla zřízena tato služba. Zákonem o BIS ČR byla zřízena BIS ČR, která se stala právním nástupcem FBIS, nikoliv FMV nebo SNB. Stejným zákonem byl pro příslušníky BIS ČR upraven i jejich služební poměr. Účastník v té návaznosti konstatuje, že stěžovatel byl dne 1. 3. 1981 přijat do služebního poměru příslušníka SNB, dne 1. 10. 1990 byl přeřazen k ÚOÚD FMV, dále k FIS FMV, bez přerušení služebního poměru přešel do FBIS a následně byl přijat k BIS ČR, k níž služební poměr ukončil dne 31. 1. 1993. Přestože byl stěžovatel od výše uvedeného data zařazen u ÚOÚD FMV, po právní stránce nebyl nikdy příslušníkem FMV, vždy byl příslušníkem SNB s určitým funkčním (služebním) zařazením. Pokud tedy zákon o BIS ČR v § 158 stanoví, že je-li do služebního poměru přijat občan, který byl příslušníkem FMV služebně zařazeným v určitých taxativně vyjmenovaných útvarech (tj. v ÚOÚD a ve FIS), je nepochybné, že se jedná o příslušníka SNB služebně (funkčně) zařazeného u těchto orgánů v podřízenosti FMV, a nelze tak pro účely příspěvku za službu započítat jinou dobu trvání služebního poměru (dobu služby) než tu, která byla odsloužena u stanovených útvarů.

Ustanovení § 158 zákona o BIS ČR nelze podle názoru účastníka vykládat jinak, než tak, že se pro účely příspěvku za službu podle tohoto zákona započítají mimo délku služebního poměru příslušníka BIS ČR a délku služebního poměru příslušníka FBIS pouze doby trvání (délka služby) služebního poměru příslušníka SNB v služebním zařazení u ÚOÚD FMV či u FIS FMV, tedy u stěžovatele doba od 1. 10. 1990. Dobou služby rozhodnou pro příspěvek za službu podle zákona o BIS ČR je tedy u stěžovatele doba 2 let a 4 měsíců (počítáno od 1. 10. 1990 do 31. 1. 1993, jak uvádí odůvodnění napadeného prvostupňového správního rozhodnutí). Pro tento výklad svědčí též to, že výklad, podle kterého by se započítala délka trvání celého služebního poměru příslušníka SNB pouze těm, kteří byli zařazení v ÚOÚD FMV, FIS FMV, by byl diskriminační, neboť by v zápočtu dob pro příspěvek za službu zvýhodňoval jednu skupinu osob vůči druhé, přičemž by pro zápočet let ve služebním poměru příslušníka SNB rozhodovalo pouze funkční zařazení v útvarech FMV. Takovéto zvýhodnění by muselo mít racionální důvod v souladu s principem rovnosti aplikovaným Ústavním soudem. V posuzovaném případě tomu tak není.

Jak účastník ve vyjádření dále zmiňuje, podle stěžovatele bylo rozhodováno však i jinak, a to rozhodnutím ze dne 1. 12. 1994 č. j. ZS-15035/70-93 (stěžovatel tu ovšem v návrhu nehovoří o rozhodnutí, ale jen o oznámení ředitele BIS č. j. ZS-15035/70-94), dále rozhodnutím ze dne 28. 6. 1995 č. j. BIS 318-9/1-95 (zde rovněž stěžovatel netvrdí, že jde o rozhodnutí, ale pouze o oznámení ředitele BIS, pod č. j. BIS-318-9/1-95) a rozhodnutím ze dne 26. 4. 1996 č. j. BIS-173-23/1-1996 (v tomto posledním případě hovoří stěžovatel o rozhodnutí). Těmito písemnostmi jsou přípisové ředitele BIS adresované stěžovateli. Jejich obsahem je sdělení

skutečností, které se týkají dávek, jež byly považovány za příspěvek za službu. Uvedené písemnosti nemají náležitosti rozhodnutí a není je možné za ně pokládat. Neobstojí tedy ani stěžovatelova námitka, že ředitel BIS rozhodl o věci již rozhodnuté.

Pokud byl stěžovatel dne 20. 12. 1990 převeden k FIS FMV a dnem 1. 7. 1991 (účinnost zákona o FBIS) se stal ex lege, tj. podle § 35 citovaného zákona příslušníkem FBIS, tak také tímto dnem přecházejí práva a povinnosti ze služebních poměrů a ze vztahů s nimi souvisejících z FMV na FIS (FBIS). Přecházejí tedy práva a povinnosti z dosavadního služebního poměru na konkrétní státní orgán, avšak pouze ta práva a povinnosti, které již vznikly. Započítání doby služby rozhodující pro účely výpočtu příspěvku za službu nemá charakter povinnosti, která by přecházela podle § 35 odst. 2 zákona o FBIS. Na služební poměr příslušníka FBIS se vztahoval rovněž zákon o služebním poměru. Příspěvek za službu je nárok ze skončeného služebního poměru a v případě stěžovatele ke skončení služebního poměru sice došlo, ale dnem účinnosti zákona o FBIS (1. 7. 1991) se stěžovatel stal příslušníkem FBIS; stalo se tak bezprostředně po skončení služebního poměru. Podle § 110 odst. 3 zákona o služebním poměru se příspěvek za službu neposkytne, popř. se jeho výplata zastaví, jestliže příslušník je znovu přijat do služebního poměru nebo je přijat do služebního poměru k ozbrojeným silám nebo ke Sboru nápravné výchovy.

Podle názoru účastníka zákonodárce v § 158 zákona o BIS ČR definoval zcela obecně a bez výjimek okruh subjektů a stejně tak definoval podmínky, za kterých je na příspěvek za službu nárok. Jde o vyjádření vůle zákonodárce, aby příspěvek za službu byl poskytnut pouze osobám, které svou činností chrání základní principy demokratického státu; v té souvislosti účastník odkazuje na zákon č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu. Napadené ustanovení § 158 zákona o BIS ČR tedy neodnímá výhody určité skupině, nýbrž v souladu s principy zákona č. 198/1993 Sb. upravuje zápočet let pro přiznání mimořádných výhod jen určitým skupinám osob. Rovnost občanů před zákonem je tedy zachována. Podpůrně se též účastník dovolává usnesení třetího senátu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 111/2000 (nepublikováno), které konstatuje, že ve stanovení určitých podmínek pro přiznání finančních nároků v souvislosti s ukončením služebního poměru nelze spatřovat diskriminaci osob, na něž se konkrétní zákon vztahuje.

Ředitel OSZ MV jako zástupce vedlejšího účastníka řízení ve svém vyjádření uvedl, že dne 5. 2. 1993 stěžovatel uplatnil žádost o příspěvek za službu u BIS ČR. Žádost byla dne 24. 2. 1993 postoupena OSZ MV, který na základě tehdejších ústních dohod o tom, že příspěvek za službu příslušníků BIS ČR bude zpracovávat OSZ MV (písemná dohoda byla uzavřena v roce 1995 a rozkaz ministra vnitra č. 75/1995, kterým se vydává Rámcová smlouva o spolupráci mezi ministerstvem, Policií ČR a BIS, platí dosud), vydal dne 30. 6. 1993 rozhodnutí č. j. ZS-15035/70-93, jímž stěžovateli přiznal podle § 129 a § 130 zákona o BIS ČR příspěvek za službu.

Vyjádření dále upozorňuje na praxi, podle níž namísto služebního funkcionáře BIS ČR rozhodl OSZ MV; taková praxe byla v dohodě s BIS ČR uplatňována od 1. 7. 1991 (účinnost zákona o FBIS) do roku 1995. Tehdejší praxe se odůvodňovala zejména nedostatkem odborných pracovníků BIS ČR, kteří by nároky na příspěvek za službu a platové vyrovnání příslušníků BIS ČR posuzovali.

Pro výši příspěvku za službu byla stěžovateli započtena doba vojenské základní služby od 1. 10. 1980 do 28. 2. 1981, doba konání služby od 1. 3. 1981 do 31. 1. 1993, tj. celkem dvanáct roků doby konání služby. Zápočet doby služby byl proveden podle stanoviska BIS ČR ze dne 3. 3. 1993 č. j. BIS-62/11-93. V něm se s odkazem na § 8 odst. 1 písm. e) zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, jakož i s odvoláním na zákon o BIS ČR, který s použitím prvně citovaného zákona ve svých odkazech výslovně počítá, přesně definuje pojem služby. Vycházejí z uvedeného ustanovení, je dobou služby mj. služba vojáků z povolání a rovněž služba příslušníků dřívějších ozbrojených sborů. Rozhodnutí o přiznání příspěvku za službu (ze dne 30. 6. 1993 č. j. ZS-15035/70-93) bylo podepsáno vedoucím OSZ MV ČR. Dávka byla v roce 1994 a 1995 valorizována podle § 132 odst. 1 zákona o BIS ČR.

Dne 7. 6. 2001 došla Ústavnímu soudu reakce stěžovatele na vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka, v níž rovněž doplnil ústavní stížnost, s níž nově spojil návrh na zrušení části ustanovení § 158 zákona o BIS ČR.

Za zásadní novou skutečnost stěžovatel označil tvrzení MV ČR, že mu byla žádost o přiznání příspěvku za službu, kterou stěžovatel podal příslušně u BIS dne 5. 2. 1993, postoupena dne 24. 2. 1993 k vyřízení. Stěžovatel upozornil, že vedlejší účastník dokonce vypovídá o obecné praxi, podle níž rozhodoval na základě dohod namísto služebního funkcionáře BIS OSZ MV, a to v době od roku 1991 do roku 1995 ve všech rozhodnutích v oblasti sociálního zabezpečení. Je namístě otázka, zda BIS uplatňuje u stovek rozhodnutí z tohoto období jejich nulitu, jako v případě stěžovatele. Za zásadní je podle stěžovatele nutno považovat také sdělení vedlejšího

účastníka o tom, že zápočet doby služby byl při posuzování stěžovatelovy žádosti o příspěvek za službu proveden podle stanoviska BIS ČR č.j. BIS-62/11-93 ze dne 3. 3. 1993, tedy podle stanoviska účastníka samotného.

Za popsáných okolností je stěžovatel toho názoru, že jeho tvrzení o tom, že rozhodnutí o příspěvku za službu není nulitní, je potvrzené, neboť se příslušné orgány státní správy na delegaci věci dohodly a eventuální vadu nelze považovat za vadu takové intenzity, která by vyvolala účinky nulity správního aktu s dalekosáhlými účinky na práva nabytá v dobré víře, na právní jistoty a presumpci správnosti správního aktu.

V průběhu veřejného jednání před Ústavním soudem stěžovatel dále rozšířil původní návrh také v tom směru, že napadl usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2001 sp. zn. 28 Ca 105/2001. Ústavní soud po přerušení ústního jednání tento návrh svým usnesením připustil.

## II.

Ústavní soud musel před meritorním projednáním věci zkoumat otázku, zda ústavní stížnost splňuje formální náležitosti a jmenovitě zda stěžovatel před jejím podáním vyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje (§ 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), tj. zda je ústavní stížnost přípustná. Až při ústním jednání Ústavní soud zjistil, že stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky, včetně správní žaloby proti napadenému správnímu rozhodnutí. Jeho ústavní stížnost je tudíž přípustná podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a to bez ohledu na to, že rozhodnutí o posledním prostředku k ochraně práva napadl opožděně, a bylo ji třeba podle § 43 odst. 1 b) zákona o Ústavním soudu odmítnout. To především proto, že rozhodnutí soudu o správní žalobě bylo pouze rozhodnutím procesním a neřešilo meritum věci, pouze dle názoru Ústavního soudu nesprávně deklarovalo, že věc je vyloučena ze soudního přezkumu. Vzhledem k tomu, že judikatura obecných soudů i Ústavního soudu je v otázce možnosti napadnout před obecným soudem správní rozhodnutí o příspěvcích za službu nebo podobná rozhodnutí služebních funkcionářů nejednotná [viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 3. 1994 sp. zn. 28 Ca 63/93 v. usnesení Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 21. 3. 2000 sp. zn. 16 C 52/98, náleží Ústavního soudu ze dne 30. 7. 1996 sp. zn. I. ÚS 4/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 5, náleží č. 70) v. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2001 sp. zn. III. ÚS 209/01 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2002 sp. zn. II. ÚS 164/01 (nepublikována)] a protože jde o otázku týkající se mnoha kategorií osob (vojáci, policisté, příslušníci BIS), bylo by bývalo namísto posoudit, zda přichází v úvahu aplikace § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Podle tohoto ustanovení Ústavní soud neodmítne přijetí ústavní stížnosti, i když stěžovatel nevyčerpal všechny prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje, jestliže stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele a byla-li podána do jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo. Obě podmínky uvedené v citovaném ustanovení zákona o Ústavním soudu byly vzhledem k výše uvedenému splněny, a Ústavní soud proto také neodmítnul ústavní stížnost jako nepřípustnou.

Současně však k tomu Ústavní soud poznamenává, že takový postup nadále považuje za výjimku a exces, neboť je jinak třeba trvat na tom, aby veškerá rozhodnutí správních orgánů o občanských právech a závazcích podléhala přezkumu soudem nebo jiným nezávislým orgánem tak, jak má na mysli čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Tento požadavek lze podle Ústavního soudu vztáhnout i na situace, kdy za účinnosti občanského soudního řádu upravujícího v části páté správní soudnictví existovala zvláštní zákonná právní úprava, která stanovila, že v určité oblasti správy se přezkoumávají pouze výslovně uvedená rozhodnutí. Odepření jurisdikce správního soudu v takových případech znamenala porušení již zmiňovaného čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle § 74 zákona o Ústavním soudu může být s ústavní stížností spojen návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis. V takovém případě senát Ústavního soudu řízení přerušil a návrh na zrušení právního předpisu, nebo jeho jednotlivého ustanovení postoupil plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) nebo b) Ústavy (§ 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

Napadené ustanovení § 158 zákona o BIS ČR bylo jako součást tohoto zákona zrušeno zákonem č. 154/1994 Sb., o BIS, a to ke dni 30. 7. 1994. Návrh na zrušení části tohoto ustanovení je však nepřipustný podle ustanovení § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, a proto jej musel Ústavní soud odmítnout podle § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, neboť tento návrh došel Ústavnímu soudu

poté, co již bylo napadené ustanovení zrušeno.

### III.

Problematikou příspěvku za službu ve smyslu zákona o BIS ČR, z pohledu stejného jako v posuzované ústavní stížnosti, se již zabýval Ústavní soud ve svých usneseních sp. zn. II. ÚS 164/01 a III. ÚS 209/01. V obou případech byly návrhy podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona jako zjevně neopodstatněné odmítnuty.

Ústavní soud se v projednávaném případě náležitě seznámil též se všemi nezbytnými dostupnými listinnými důkazy, které k tomu podle § 42 odst. 3 zákona o Ústavním soudu vyžádal, zejména dávkový spis sp. zn. ZS-15035/70-93, a dospěl k níže uvedeným závěrům.

Podaná ústavní stížnost je důvodná.

Jak již Ústavní soud v minulosti vyložil (např. náleze ve věci sp. zn. I. ÚS 512/02, Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 28, náleze č. 143), čl. 2 odst. 2 Listiny je třeba chápat ve dvojnásobném smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Takový princip je třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Podobný obsah má také ustanovení čl. 3 odst. 2 Ústavy. Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 2 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc vůči němu postupovala pouze tak, jak stanoví zákon.

Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.

V projednávaném případě spatřoval stěžovatel podstatu zásahu do svých základních práv v porušení zásady *ne bis in idem*, když napadenými rozhodnutími účastníka bylo rozhodnuto o téže věci podruhé, aniž předcházející rozhodnutí (č. j. ZS-15035/70-93 ze dne 30. 6. 1993, popřípadě stěžovatelem tvrzené rozhodnutí č. j. BIS-173-23/1-1996 ze dne 26. 4. 1996) byla v předepsaném řízení zrušena.

O prvním z citovaných správních aktů účastník tvrdil, že jde o akt nulitní, tedy neexistující, z důvodu absolutní nepříslušnosti orgánu, který jej vydal (tj. OSZ MV ČR), proto stížností napadená rozhodnutí jsou rozhodnutími o příspěvku za službu prvními v pořadí. Pokud se týká druhého aktu ze dne 26. 4. 1996 č. j. BIS-173-23/1-1996, má podle názoru účastníka povahu přípisu, nikoliv rozhodnutí, stejně jako další výše citovaná oznámení.

Klíčovým z hlediska námítky stěžovatele proto zůstává charakter původního rozhodnutí o příspěvku za službu, a sice č. j. ZS-15035/70-93 ze dne 30. 6. 1993 a jeho dopad do právní sféry stěžovatele.

Hodnocení právní povahy aktů veřejné moci, které vykazují vady, není ani v teorii správního práva ani v praxi zcela jednoznačné.

Teorie správního práva se k otázce nicotnosti a nulity aktu veřejné moci staví tak, že "... i vadný správní akt [...] je způsobilý založit příslušné právní účinky, a nabude-li správní akt právní moci, dokud jej správní (příp. soudní) orgán pro jeho vady nezmění, příp. nezruší, je třeba se jím řídit. V této souvislosti se hovoří o tzv. presumpci správnosti či presumpci platnosti správních aktů [...] Jiným případem [...] jsou potom takové vady, které vzhledem ke své povaze a závažnosti představují překážku nastoupení uvažovaných právních účinků předmětného aktu, a proto také v jejich důsledku nelze ani hovořit o tom, že se jedná o správní akt, resp. že "došlo ke vzniku" správního aktu. V takových případech jde o právně nerelevantní výsledek jednání určitého správního orgánu, který bývá teorií správního práva nejčastěji označován jako akt nicotný, někdy se také hovoří o aktech nulitních, případně aktech neplatných." (Průcha, P. Správní právo. Obecná část. Brno: MU v Brně, 2001, s. 226 a n.).

"Zvláštním případem jsou v této souvislosti paakty, tj. akty, které ‚vydal‘ subjekt, jenž nemá postavení oprávněný vydávat správní akty. Takový akt nemůže mít a také nemá žádné právní účinky. Úkon subjektu, jímž by vydával akt, k jehož vydání by neměl pravomoc, je tedy pro tuto svoji nezákonnost právně nerelevantní, nejde tedy vůbec o právní akt. V těchto případech je potom tedy bezpředmětné mluvit o zrušení či změně takového aktu. [...] Tak lze v zásadě vadné správní akty tedy členit na dvě základní skupiny, a to na akty napadnutelné a akty nicotné, přičemž odpověď na to, v důsledku jakých vad půjde "jenom" o akty napadnutelné, a v důsledku kterých (jiných) vad půjde o akty nicotné, skutečně v našich podmínkách nelze jednoznačně dát." (Ibidem).

"Pro individuální právní akt platí presumpce správnosti - pokud není dokázán opak, je akt platný, i když je vadný (...). Eventuální vady (právní či skutkové) jsou přezkoumatelné na základě opravných prostředků. Pouze výjimečně může být akt orgánu veřejné moci nicotný, zejména pokud byl učiněn někým, kdo vůbec není orgánem veřejné moci nebo pokud byla překročena pravomoc orgánu (nikoliv však jen kompetence orgánu). Nicotné akty považujeme za paakty." (Gerloch, A. Teorie práva. 2. rozšířené vydání, Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2001, s. 14).

Podobně také dosavadní judikatura obecných soudů k dané problematice není co do svých závěrů jednoznačná.

Souhrnně vyjádřeno, správní teorie nečiní ostrých rozdílů mezi neplatností (nulitou, negotium nullum) zapříčiněnou nedostatkem příslušnosti správního orgánu, který takto vadný akt vydal, a neexistencí (nicotností, non negotium, paakt) takového aktu způsobenou nedostatkem pravomoci zmíněného orgánu. V případě paaktů, též s odvoláním na správní praxi, je třeba i ty rušit, a to v zájmu právní jistoty a s ohledem na princip ochrany v dobré víře nabytých práv.

Z výše citovaných rozhodnutí senátů Ústavního soudu se námitkou, podle níž napadená rozhodnutí porušují zásadu *ne bis in idem* s ohledem na předchozí rozhodnutí OSZ MV o příspěvku za službu, zabývalo pouze usnesení vedené pod sp. zn. II. ÚS 164/01. Vycházelo z čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Podle tohoto usnesení jakákoli "dohoda", kterou zmiňuje stěžovatel, není relevantní, neboť není způsobilá založit pravomoc Ministerstva vnitra v dané věci ústavně předepsaným způsobem, tedy zákonem. V projednávané věci tak nejprve rozhodl orgán, jenž k tomu nebyl ze zákona oprávněn. Takové rozhodnutí je z právního hlediska skutečně aktem nicotným, neboť nemá příslušnou náležitost právního aktu - v daném případě bylo vydáno orgánem, jenž k tomu nemá danu pravomoc. Jde o natolik závažnou vadu, že je třeba mít za to, že zde žádné rozhodnutí není.

Správní akt č. j. ZS-15035/70-93 ze dne 30. 6. 1993 ve věci projednávané ústavní stížnosti byl rovněž vydán OSZ MV. Čtvrtý senát Ústavního soudu se - na rozdíl od shora uvedeného názoru druhého senátu - domnívá, že je nutné trvat na striktním rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci. Vzhledem k tomu nesdílí čtvrtý senát Ústavního soudu názor, že dohoda uzavíraná mezi BIS ČR a MV se týkala převodu pravomoci, nýbrž jen převodu kompetence. Posuzovaný akt proto trpí vadami, neboť jej vydal státní orgán k tomu inkompetentní, nikoliv však orgán, který by nedisponoval pravomocí. Tím píše je třeba trvat na tom, že má-li takový akt být zrušen, je třeba jej nejprve podrobit příslušnému přezkumu v řádném řízení. V opačném případě je totiž nadále způsobilý vyvolávat důsledky v právní sféře subjektu, jehož se týká. Důvodem pro tyto závěry je v rovině objektivní shora vyložený princip presumpce správnosti aktů veřejné moci, v rovině subjektivní pak právě ochrana dobré víry jednotlivce v takovou správnost a ochrana v dobré víře nabytých práv.

V daném případě pak vede Ústavní soud k těmto závěrům skutečnost, že účastník řízení uzavřel s vedlejším účastníkem dohodu o zpracování agendy příspěvků za službu, čímž na něj převedl zákonem stanovenou kompetenci. Ústavní soud si je vědom skutečnosti, že kompetence orgánů vykonávajících veřejnou moc jsou stanoveny toliko zákonem, od něhož se nelze dohodou mezi orgány odchýlit, ledaže by zákon uzavření takové veřejnoprávní smlouvy výslovně předpokládal. Z tohoto hlediska nelze připustit, aby někdejší BIS ČR přenesla kompetence stanovené zákonem na jiný orgán státní moci, Ministerstvo vnitra. Jinak je však třeba hodnotit situaci, kdy státní orgán takto přenesenou kompetenci uplatní vůči jednotlivci v individuálním právním aktu, přičemž jednatel je v dobré víře ve správnost tohoto aktu a současně jedná v dobré víře v nabytá práva vyplývající z tohoto aktu. V takovém případě nastupuje do popředí právě požadavek ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost aktů, jimiž je vůči němu uplatňována veřejná moc, a to za podmínky že taková veřejná moc disponuje nezbytnou demokratickou legitimitou. Ostatně setrvání na těchto postulátech je samo o sobě předpokladem trvání takové legitimacy.

Shora uvedená ústavněprávní úvaha je ostatně reflektována také v ustanoveních právních předpisů z oblasti jednoduchého práva (§ 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. per analogiam legis). Jak uvádí komentář k tomuto ustanovení, nelze vzhledem k nutnosti co nejméně zasahovat do takto nabytých práv bezvýjimečně rozhodovat (napravovat) s účinky ex tunc. V některých případech by to pro účastníka přineslo neřešitelnou pozici, zejména pokud (napravované) rozhodnutí znělo v jeho prospěch a on svěřené oprávnění využíval i v dalších vztazích. Škoda (a nikoliv jen materiální) by mohla být příliš neúměrná, a rozhodnutí odstraňující jednu nezákonnost by se mohlo dopustit druhé, kdyby orgán nedbal toho, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Proto bude někdy vhodnější využít změnu rozhodnutí s účinky ex nunc, pokud to okolnosti včetně vývoje platné právní úpravy dovolují. (Vopálka, V., Šimůnková, V., Šohn, M. Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999, s. 198, 199).

Skutečností ovšem zůstává, že i když původní "rozhodnutí" o příspěvku za službu stěžovatele takto změněno nebylo, tj. v režimu nápravy správních rozhodnutí a s účinky ex nunc, de facto se tak stalo návrhem napadenými rozhodnutími.

#### IV.

Ústavní soud představuje soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), a není tudíž oprávněn zasahovat do rozhodování jiných orgánů veřejné moci, to ovšem jen potud, pokud tyto orgány ve své činnosti nezasáhly do základních práv jednotlivce garantovaných ústavním pořádkem.

Ústavní soud, vázán hranicemi svých pravomocí daných čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, není proto vůči správním orgánům další opravnou instancí. Proto mu nepřísluší posuzovat celkovou zákonnost či správnost napadených správních rozhodnutí bez dalšího a do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn zasáhnout kasačním rozhodnutím pouze v případě, když shledá porušení základního práva stěžovatele.

S ohledem na shora podaný výklad ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími bylo zasaženo do základních práv stěžovatele a současně rozhodující orgán porušil tato ustanovení v jejich dimenzi objektivní, tj. v jejich poloze jako principů ústavnosti, které naplňují základní atributy demokratického právního státu, jež jsou chráněny čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Ústavní soud dodává, že v dané věci nepřezkoumával a ani nemohl přezkoumávat, zda příspěvek za službu byl či nebyl vyměřen z hlediska hmotněprávního správně. Pouze podotýká, že při hmotněprávním posouzení by nebylo možné pominout kritéria vyjádřená v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 2002, stížnost č. 36541/97 ve věci *Bucheň v. Česká republika*. Ústavní soud konstatuje, že hmotněprávnímu posouzení předchází posouzení postupu orgánu státní správy, který si nesmí počínat libovolně ani, resp. zejména v otázkách procesního postupu. Libovůle orgánů veřejné správy podkopává legitimitu demokratického právní státu tím, že odnímá občanům důvěru ve fungování státu pouze podle pravidel daných zákonem. Před takovou libovůlí se musí občanovi, a to každému - padni komu padni - dostat soudní ochrany.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že v části, v níž stěžovatel napadl usnesení Městského soudu v Praze je ústavní stížnost podána po lhůtě stanovené zákonem, a v této části návrh podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu odmítl. V části týkající se návrhu na zrušení rozhodnutí ředitele BIS dospěl Ústavní soud k závěru, že je nutno mu podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhovět, a v důsledku toho podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadená rozhodnutí zrušil pro jejich rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 a čl. 1 odst. 1 Ústavy