



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **JUDr. P. L.**, proti žalovanému: **Prezident České republiky**, se sídlem Praha 1 – Hrad, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2005, č. j. 5 Ca 148/2005 – 9,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2005, č. j. 5 Ca 148/2005 – 9, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále též „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho „žaloba proti nečinnosti žalovaného, event. proti rozhodnutí žalovaného, event. na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného“.

V žalobě stěžovatel uvedl, že je absolventem Právnické fakulty U. P. v O., studium ukončil s vyznamenáním dne 31. 5. 2001, v dubnu 2002 obhájil rigorózní práci a složil rigorózní zkoušku na Právnické fakultě U. K. v P. Nyní studuje v doktorském studijním programu na této univerzitě, vykonává pedagogickou činnost a publikuje v odborných časopisech. V roce 2001 se v rámci České republiky ve výběrovém řízení na funkci justičního čekatele umístil na prvním místě, v listopadu 2004 složil justiční zkoušku s výsledkem „výtečně způsobilý“. Usnesením vlády České republiky č. 246 ze dne 2. 3. 2005 byl schválen a navržen žalovanému na jmenování soudcem. Dne 15. 3. 2005 však obdržel dopis ministra spravedlnosti České republiky, jímž mu bylo oznámeno, že žalovaný odmítl jeho návrh na jmenování soudcem z důvodu jeho věku. V odpovědi na dopis jiných dvou justičních čekatelů žalovaný podle stěžovatele uvedl, že vydal jen několik svých rozhodnutí o jmenování soudců

a že zde je pak další skupina osob, o níž naopak žádné rozhodnutí *neučinil*, jejich jmenování tedy neodmítl. Z této argumentace žalobce dovodil, že prezident republiky je *nečinný*.

Žalobce dále poukázal na čl. 62 a 63 Ústavy České republiky. Prezident republiky, který jmenuje soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), tak činí rozhodnutím, přičemž výkon této pravomoci je modifikován jednak ústavní praxí, kdy vláda schvaluje kandidáty na funkci soudce a předkládá jejich seznam prezidentovi ke jmenování, jednak konkrétními zákony (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících soudců a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů. Žalobce vyslovil názor, že rozhodne-li prezident republiky o jmenování části navržených kandidátů kladně, *rozhodne* tím zároveň o zbývajících částech navržených kandidátů *negativně*. Z tohoto pohledu žalobce dovodil žalobní legitimaci k podání žaloby *proti rozhodnutí* prezidenta republiky, kterým žalobce nebyl jmenován soudcem.

Žalobce poukázal na nejednotný názor, zda odmítnutí jmenování navržených kandidátů do funkcí soudců je rozhodnutím či nikoliv, a uvedl, že s ohledem na to žaluje rovněž *proti nezákonnému zásahu* správního orgánu, jímž byl zkrácen na svých právech.

V podrobném odůvodnění žaloby žalobce argumentoval zejména vybranými ustanoveními Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících soudců a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ve spojení s tvrzenou *nečinností* žalovaného namítal, že podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý mimo jiné právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, přičemž v případě, kdy lhůta není stanovena, mělo by se rozhodnout ve lhůtě přiměřené. Ve spojení s tvrzenou *nezákonností rozhodnutí* namítal, že přístupem žalovaného k předmětné věci bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v důstojnosti a právech, došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání, když pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny). Ve spojení s tvrzeným *nezákonným zásahem* namítal, že stav, kdy žalobce nebyl jmenován do funkce soudce, porušuje ústavní pořádek, je v rozporu s vnitrostátními předpisy, jakož i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, když jím byla porušena žalobcova veřejná subjektivní práva. K prokázání nezákonnosti odkázal na svá tvrzení učiněná ve spojení s tvrzenou nezákonností rozhodnutí.

Závěrem žalobce navrhl, aby soud po provedeném řízení žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci jmenování žalobce soudcem ve lhůtě, kterou žalobce ponechal na úvaze soudu, eventuálně rozhodnutí žalovaného o nejmenování žalobce soudcem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně žalovanému zakázal, aby pokračoval v porušování žalobcových práv s tím, že ve vztahu k žalobci přestane přistupovat nerovným přístupem z důvodu jeho věku.

Vyjádření žalovaného k žalobě spis neobsahuje.

Městský soud v Praze po provedeném řízení dospěl k závěru, že akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče (postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů) a není tedy dána pravomoc soudu k přezkoumání takového úkonu; nejde ani o nezákonný zásah (zásahem je třeba rozumět správní činnost, kdy veřejná správa aktivními úkony zasahuje do právních poměrů osob a omezuje je v jejich právech), neboť není-li právem garantován nárok na jmenování soudcem, nemůže být nejmenování zásahem ve smyslu aktivního úkonu; nelze ani dovodit, že prezident republiky je nečinný (žalobce nemá procesní právo svým vlastním návrhem zahájit řízení, v němž by bylo povinností rozhodnout o právu ve smyslu zákonem založeného nároku, když zde takové právo není; postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů, přičemž zákonné podmínky musí splnit všichni, kdo se hodlají ucházet o tuto veřejnou funkci, a ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí), neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem. Soud uzavřel, že není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném (nárok) ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě podle § 4 písm. a), b) a c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k tomu soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nejsou splněny podmínky řízení (pravomoc soudu podle §§ 2 a 4 s. ř. s.), tento nedostatek je neodstranitelný a v řízení nelze pokračovat.

Městský soud současně uvedl, že v situaci, kdy žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci soudu, z důvodu procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, případně doplnění žaloby, které by jinak bylo na místě. Ve spojení s tím uvedl, že v případě správní žaloby nepřichází v úvahu eventuální petit a je plně na žalobci, který (případně které) ze způsobů ochrany zakotvených soudním řádem správním zvolí.

V obsáhlé kasační stížnosti stěžovatel nejprve rozporuje závěr Městského soudu v Praze, že žaloba nemohla být věcně projednána pro nedostatek pravomoci soudu ve spojení s tím, že podle názoru soudu žalobou napadený postup žalovaného nemohl stěžovatele zkrátit na jeho veřejném subjektivním právu, neboť žádné takové subjektivní právo zákonem založeno není. Stěžovatel s odkazem na čl. 21 odst. 4 Listiny (přístupu občanů k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek), čl. 3 Listiny a čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (rovnost v přístupu k základním právům, zákaz diskriminace) dovozuje, že se v jeho případě jedná o veřejné subjektivní právo, jehož ochrany se dovolával a tato byla postupem soudu odepřena. Ve spojení se zákonnými podmínkami ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví stěžovatel poukazuje na čl. 36 odst. 2 Listiny (.....Z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.) a s podpůrným odkazem na nález ÚS 80/2002 (sv. 26), konstatuje, že odmítnutí soudu zabývat se takovým rozhodnutím by v konkrétním případě představovalo *denegatio iustitiae*.

Dále stěžovatel podrobněji polemizuje s přístupem Městského soudu v Praze, který se při rozhodování o tom, zda je dána jeho pravomoc k projednání a rozhodnutí věci, podle názoru stěžovatele omezil pouze na přezkum toho, zda stěžovatel má veřejné

subjektivní právo (ve smyslu nároku) na jmenování soudcem a zda toto stěžovatelovo právo mohlo být postupem žalovaného porušeno, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel nemá subjektivní právo na jmenování soudcem a tudíž k jeho porušení ani dojít nemohlo. S tím stěžovatel nesouhlasí a uvádí, že v žalobních bodech porušení tohoto veřejného subjektivního práva nenamítal. V žalobě namítal zejména porušení veřejného subjektivního práva na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech], porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), atd..

Stěžovatel dále ve spojení se zákonným vymezením pravomoci soudů ve správním soudnictví poukazuje na okruh orgánů, jejichž aktivity podléhají soudnímu přezkumu, a ve smyslu díkce § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s hlavou třetí Ústavy dovozuje, že tato soudní kontrola se vztahuje i na rozhodování prezidenta republiky, spadající do působnosti ve veřejné správě (na rozdíl od politického rozhodování).

Další námitky stěžovatele souvisí s otázkou předvídatelnosti postupu žalovaného, kdy Městský soud v Praze dovodil a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že i při splnění zákonných podmínek nemusí dojít ke jmenování do funkce soudce, neboť postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá se návrh na jejich jmenování soudcem, je postaven na principu výběru uchazečů a nikoliv na principu rozhodování o veřejném subjektivním právu. Stěžovatel, s podpůrnou argumentací nálezem IV. ÚS 690/2001 (sv. 29), uvádí, že ke znakům právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a mezi jeho základní hodnoty patří neoddelitelně princip právní jistoty, jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Dále stěžovatel uvádí, že pro jmenování soudců 31. 3. 2005 vzal prezident republiky jako rozhodující kritérium, zda navržený justiční čekatel dovrší v roce 2005 věk 30 let. Ve skutečnosti tedy prezident republiky jmenoval soudci justiční čekatele, kteří v době jmenování byli mladší 30 let. Ostatní navržení justiční čekatelé byli odmítnuti z důvodu jejich věku, což jim bylo sděleno dopisem od místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti JUDr. Pavla Němce. Stěžovatel dále uvádí, že jak vyplývá z předchozích případů jmenování soudců, které prováděl současný prezident republiky již po účinnosti zákona č. 192/2003 Sb., kterým byl zvýšen minimální věk pro výkon funkce soudce, došlo nejméně v 96 případech (ze 145 soudců) ke jmenování justičního čekatele do výkonu funkce soudce, ačkoliv v době jmenování nedovršíl 30 let. Prezident republiky použil kritérium věku poprvé až v případě stěžovatele, ačkoliv při předchozích jmenováních postupoval ve zcela stejných případech jinak a jmenování žádného justičního čekatele mladšího 30 let neodmítl, ani neodložil. Stěžovatel je toho názoru, že postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který je nepominutelným komponentem principu právní jistoty.

K principu výběru uchazečů, zmiňovaném v odůvodnění napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze, stěžovatel uvádí, že tento výběr, s ohledem na znění § 109 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, prakticky počíná již výběrovým řízením na funkci justičního čekatele. Na přijetí uchazeče do přípravné služby justičního čekatele není právní nárok a každý, kdo se hodlá o tuto funkci ucházet, musí projít náročným výběrovým řízením (vyhlášeným ministerstvem spravedlnosti po projednání s předsedy krajských soudů

podle potřeby obsazení volných míst čekatelů). Čekatel je v průběhu přípravné služby i na její závěr hodnocen poradním sborem pro výchovu čekatelů, návrh závěrečného hodnocení se připojuje k žádosti čekatela o povolení konat odbornou zkoušku. I po úspěšném absolvování justiční zkoušky nemá justiční čekatel právní nárok, aby byl ministerstvem spravedlnosti navržen vládě ke schválení pro jmenování soudcem, a ani v případě takového návržení nemá justiční čekatel právní nárok na schválení vládou. Stěžovatel výslovně poukazuje na to, že při jeho schvalování vládou ke jmenování do funkce soudce (usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246), nebyli schválení všichni z navržených ministerstvem spravedlnosti, a tak se zde uplatnil soudem zmiňovaný princip výběru uchazečů.

Stěžovatel dále nesouhlasí se závěrem soudu, že v případě správní žaloby nepřichází v úvahu eventuální petit, což soud uvedl v návaznosti na konstatování, že z důvodů procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, popřípadě doplnění žaloby, které by jinak bylo na místě. Stěžovatel poukazuje na § 64 s. ř. s., v jehož smyslu pro řízení ve správním soudnictví přichází v úvahu, nestanoví-li soudní řád správní jinak, přiměřené použití první a třetí části občanského soudního řádu. Připouští, že ve správním soudnictví nebude formulace eventuálního petitu typická, a priori ji vyloučit by podle stěžovatele bylo výrazně restriktivní interpretací § 64 s. ř. s. Ve správním soudnictví půjde o takové výjimečné případy, kdy žalobce bude napadat postup správního orgánu, který nebude jednoznačně podřaditelný pod pojem rozhodnutí, nečinnost či zásah správního orgánu, apod..

Návazně stěžovatel akcentuje, v čem nadále shledává opodstatněnost svých žalobních návrhů.

Stěžovatel uvádí, že ve své žalobě primárně vychází z toho, že o návrhu na jeho jmenování soudcem dosud nebylo prezidentem republiky rozhodnuto. Vychází přitom především z absence rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy spolupodepsaného podle čl. 63 odst. 3 Ústavy, jakož i z dopisu prezidenta republiky ze dne 22. 3. 2005, ve kterém prezident republiky uvedl, že vydal jen několik svých rozhodnutí o jmenování soudců a že zde je pak další skupina osob, o níž naopak žádné rozhodnutí neučinil. Podle názoru stěžovatele nepatří jmenování soudců mezi oprávnění prezidenta republiky (čl. 62 a 63 Ústavy), u nichž je ponecháno pouze na vůli prezidenta republiky, zda je využije či nikoliv, nýbrž jde o oprávnění, v jehož případě je prezident povinen konat, nemůže blokovat výkon státní moci, a to přestože nemá žádným zákonem stanovené lhůty k výkonu pravomocí. S ohledem na skutečnosti uváděné jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti, podle názoru stěžovatele prezident republiky svou *nečinností* při rozhodování podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy ve věci jmenování stěžovatele soudcem na základě návrhu obsaženého v usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246, porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 21 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny.

Pokud by však přesto soud dospěl k závěru, že prezident republiky již, byť neformálním způsobem, rozhodl, že stěžovatele nejmenuje soudcem, domáhá se stěžovatel in eventum žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. *zrušení* takového *rozhodnutí pro nezákonnost*. Rozhodování prezidenta podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je podle stěžovatele výkonem státní moci, a tu lze s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy vykonávat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jestliže zákon o soudech a soudcích stanoví podmínky pro jmenování soudcem, není prezident republiky oprávněn stanovit kritéria nad rámec zákona a už vůbec ne kritéria paušální a diskriminující. Jestliže ze zákona vyplývá, že požadavek věku pro soudce je minimálně 25 let, není prezident republiky oprávněn odmítnout jmenování soudce s tím, že on považuje za přijatelný věk minimálně

30 let. Výklad prezidenta republiky, podle něhož není vázán zákonnými kritérii a může si stanovit další, by podle stěžovatele byl výrazným zásahem do dělby moci ve státě, když by popíral především moc zákonodárnou, ale i výkonnou moc vlády. Pokud jde o osobní kritéria pro funkci soudce, je prezident republiky povinen respektovat zákon o soudech a soudcích, pokud jde o kritéria organizační (např. množství volných míst a finančních prostředků), je povinen respektovat návrh vlády, která je za jmenování soudců odpovědná. Dále stěžovatel namítá, že i když prezident republiky nemůže soudce jmenovat sám, protože je k tomu nezbytný souhlas předsedy vlády, formou negativního stanoviska bez ohledu na zákonná kritéria by mohl odmítat jakéhokoliv kandidáta na funkci soudce, a tím by mohl narušit i rovnováhu mezi jednotlivými mocemi. Stěžovatel připouští, že ani z čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy nelze dovozovat, že by prezident republiky měl povinnost jmenovat kohokoliv, koho navrhne vláda, a dodává, že v dosavadní krátké historii Ústavy České republiky je známo několik málo případů, kdy prezident republiky odmítl jmenovat konkrétní navržené osoby, nicméně považuje za nutné zdůraznit, že se tak vždy stalo z důvodu nesplnění zákonné podmínky pro výkon funkce. Stěžovatel uvádí, že tak byla porušena jeho subjektivní veřejná práva: bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v právech, došlo k porušení zákazu diskriminace – došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), došlo k porušení čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), došlo k porušení čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (porušení práva žalobce vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země) a čl. 2 Paktu (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny).

K žalobnímu návrhu proti nezákonnému zásahu, z důvodu nejednotného názoru, zda odmítnutí jmenování navržených kandidátů do funkcí soudců je rozhodnutím či nikoliv, stěžovatel dodává, že nezákonný zásah nespátřuje v tom, že nebyl jmenován soudcem, nýbrž v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva, přičemž v kasační stížnosti odkazuje na tvrzení učiněná pod bodem 2 na str. 10 – 11 žaloby. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak soud v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně definuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele lze (snad) zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. definovat jako jednorázový, protiprávní úkon orgánů veřejné moci namířený vůči právům (svobodám) zaručeným ústavou a zákony. Stěžovatel je toho názoru, že s ohledem na dosud chybějící judikaturu je třeba k pojmu „zásah“ ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. přistupovat opatrněji a rozhodně jej nevykládat tak restriktivně, jak to učinil Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí. Stěžovatel je toho názoru, že pokud soud v dané věci neposoudil postup žalovaného jako nečinnost ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., nebo nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., byla žaloba podle § 82 a násl. přípustná.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti má stěžovatel za to, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze je nezákonné, když postupem žalovaného jako správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatele, kterým soud odmítl poskytnout ochranu tím, že by žalobu stěžovatele meritorně projednal a rozhodl o ní, čímž sám porušil stěžovatelovo subjektivní veřejné právo na soudní ochranu, zakotvené primárně v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Stěžovatel podpůrně odkazuje na nálezný ÚS č. 92/2000 (sv. 18), ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, že právo na přístup k soudu chráněné čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zaujímá v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zužující výklad, ani formální interpretační přístupy.

Na základě výše uvedeného má stěžovatel za to, že kasační stížnost je důvodná, a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení

Žalovaný prostřednictvím vedoucího Kanceláře prezidenta republiky sdělil, že se se zaslanou kasační stížností stěžovatele JUDr. P. L. seznámil, své vyjádření k výše uvedené věci však podávat nebude.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, 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, stěžovatel není zastoupen advokátem, sám však splňuje podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s.

Před samotným posouzením věci považuje Nejvyšší správní soud za nutné předeslat, že v řízení o kasační stížnosti je jeho úkolem posoudit, zda předchozí řízení naplňuje důvody vymezené v § 103 odst. 1 s. ř. s., specifikované stěžovatelem.

Z obsahu kasační stížnosti je nutno dovodit, že stěžovatel uplatňuje důvod podřaditelný ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle tohoto zákonného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu *tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení*.

S ohledem na výše uvedené podle Nejvyššího správního soudu není předmětem sporu věcné posouzení toho, jak bylo či mělo být s ohledem na platnou právní úpravu postupováno žalovaným ve věci návrhu na jmenování žalobce soudcem, nýbrž jeho předmětem je toliko posoudit, zda je daná právní věc věci projednatelnou ve správním soudnictví, jak namítá stěžovatel, nebo zda o takovou věc nejde, jak rozhodl Městský soud v Praze.

Pod tímto zorným úhlem Nejvyšší správní soud považuje za rozhodující posoudit, zda soudu ve správním soudnictví přísluší přezkoumávat napadený postup žalovaného, kterým se stěžovatel cítí být zkrácen na svém veřejném subjektivním právu, či veřejných subjektivních právech, když výslovně namítá zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c/ Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) a porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a kdy stěžovatel namítá, že daný postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který je nepominutelným komponentem principu právní jistoty, atd. Nejvyšší správní soud se tedy musí zabývat otázkou, zda v úvahu přicházející úkony žalovaného v dané věci mají povahu úkonů podřaditelných režimu ochrany ze strany soudního řádu správního (Městský soud v Praze uvedl „akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i)

Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče...“, „...právem není garantován nárok na jmenování soudcem,...“, „... ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí, neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem...“), a ve spojení s tím se musí zabývat i otázkou, zda práva „sama o sobě“, jejichž porušení stěžovatel namítá, mají povahu veřejných subjektivních práv, jimž poskytuje ochranu soudní řád správní (soud uzavřel, že „není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném /nárok/ ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě“).

Naproti tomu další otázky související s posuzovanou věcí, jako je režim výběru uchazečů na jmenování do funkce soudce a jeho povaha apod., souvisí již s meritorním projednání věci, k němuž dosud nedošlo, a proto stížnostní námitky v tomto směru Nejvyššímu správnímu soudu konkrétně posuzovat nepřísluší.

Výchozími ustanoveními soudního řádu správního pro posouzení toho, jaké úkony mají povahu úkonů podřaditelných režimu ochrany ve správním soudnictví, jsou ustanovení §§ 2 a 4 zákona č. 150/2002 Sb.

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

Podle § 4 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují *a) o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen "správní orgán"), b) o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, a d) o kompetenčních žalobách.*

Pokud jde o úpravu pravomoci žalovaného v posuzované věci, ta je dána ústavně právní úpravou. Čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy stanoví, že *prezident republiky jmenuje soudce, přičemž podle odst. 3 téhož článku Ústavy takové rozhodnutí vyžaduje ke své platnosti podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády*, a podle odst. 4 téhož článku Ústavy za takové rozhodnutí prezidenta republiky odpovídá vláda.

Předpoklady pro funkci soudce stanoví § 60 zákona č. 6/2002 Sb., o sodech a soudcích (dále jen „zákon o sodech a soudcích“), a to tak, že *soudcem nebo přisedícím může být ustanoven státní občan České republiky (dále jen "občan"), který je způsobilý k právním úkonům a je bezúhonný, jestliže jeho zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let a souhlasí se svým ustanovením za soudce nebo přisedícího a s přidělením k určitému soudu.* Podmínku bezúhonnosti nesplňuje ten, kdo byl pravomocně odsouzen za trestný čin, jestliže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky nehledí, jako by nebyl odsouzen. Předpokladem pro ustanovení soudcem je též vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky. Další předpoklady pro ustanovení soudcem nebo přisedícím stanoví zvláštní právní předpis (zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí

ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.).

Za odbornou justiční zkoušku se považuje též advokátní zkouška, závěrečná zkouška právního čekatele, notářská zkouška a odborná exekutorská zkouška. Stejně účinky má výkon funkce soudce Ústavního soudu alespoň po dobu 2 let.

Uvedená věková hranice 30 let, namísto předchozí věkové hranice 25 let, byla zavedena zákonem č. 192/2003 Sb., a to tak, že se podle čl. X. tohoto zákona požadavek dosažení věku 30 let nevztahuje a) na soudce, kteří byli jmenováni do funkce soudce nebo zvoleni do funkce přisedícího přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, a b) na ustanovení soudcem u justičních čekatelů, jejichž pracovní poměr trvá ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona (1. 7. 2004).

Správní soudnictví je obecně založeno na myšlence soudní kontroly výkonné moci státu v jejím styku s jednotlivci, a tradičně je spojováno s ochranou veřejných subjektivních práv. Již tzv. naše tradiční nauka poukazovala na to, že „Demokratický stát hoví ideálu svobodného občana a liberálního státu, zasahujícího co nejméně do sféry života jedince. A pokud jsou státní zásahy nutné, musí být upraveny zákonem a tu zase pokud možno vydány nebo alespoň kontrolovány soudem“ (Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky, Praha 1948, str. 300).

Subjektivní práva jsou v našich podmínkách vcelku ustáleně vnímána jako práva osob, založená v právních normách (v objektivním právu), která se projevují jako oprávnění určitého subjektu, jako možnost chovat se právem předpokládaným způsobem, přičemž každá taková možnost zpravidla bývá determinována svým povinnostním doplňkem či rozměrem, charakterizovatelným jako nutnost chování se daného subjektu. Oprávnění jednoho subjektu často odpovídá povinnost jiného subjektu (přičemž podle nauky opak platit nemusí, tzn. že subjektivní povinnosti jednoho nemusí nutně odpovídat subjektivní oprávnění druhého). Subjektivní právo, jako z objektivního práva dovozená možnost chovat se určitým způsobem v konkrétním právním vztahu (jde o výraz právního dualismu objektivního a subjektivního práva, pro nějž platí, že objektivní právo subjektivnímu právu nutně předchází), přitom lze vnímat jednak v rovině potenciální (obsah práva objektivního, jehož může být adresát konkrétním nositelem) a dále pak v rovině reálné, kdy se potencionální adresát při splnění zákonných podmínek, a často i po předepsané proceduře, již stal „faktickým“ nositelem příslušného oprávnění. Takto se jedná zpravidla o *hmotná subjektivní práva*, s nimiž, a to především ve spojení s procedurou směřující k založení subjektivního práva (v jeho reálné podobě), bezprostředně souvisí *procesní subjektivní práva*.

Subjektivní práva se, obdobně jako právo v objektivním smyslu, dělí na právo *soukromé* a právo *veřejné*. Vnímáme-li subjektivní právo jako realizovatelný obsah a současně i realizovaný (konkretizovaný a zpravidla i individualizovaný) projev či výraz objektivního práva, pak nutně takové subjektivní právo nese pečeť "soukromoprávnosti" či "veřejnoprávnosti" práva v objektivním slova smyslu, jež je jeho zdrojem.

Veřejná subjektivní práva jsou práva založena v normách veřejného objektivního práva, které směřují k realizaci obsahu zákonů ve sféře veřejnomocenských pravomocí. V oblasti výkonné moci realizované k veřejnosprávním účelům jde o taková subjektivní práva, jejichž obsah i výkon je determinován veřejnými zájmy, veřejnou mocí,

a k jejichž založení či aprobaci je nutný aktivní úkon, či alespoň „respektování“ veřejného subjektivního práva, založeného tzv. ze zákona, příslušným či příslušnými vykonavateli veřejné moci na vždy daném úseku.

Veřejná subjektivní práva nejsou práva ani typově plně stejnorodá, podle svého obsahu se liší. Již naše prvorepubliková nauka (Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha 1937, str. 238) rozlišovala a) práva, aby se stát zdržoval určitých zásahů do svobody oprávněncovy, b) práva, aby stát plnil něco pozitivního ve prospěch občanův, a c) práva, aby stát připustil občana k účasti na tvoření státní vůle.

Městský soud v Praze ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že „akt prezidenta republiky, jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče...“, „...právem není garantován nárok na jmenování soudcem,...“, „... ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí, neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem....“).

Skutečností je, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce tak, jak je upravena Ústavou, a stejně zákonné vymezení předpokladů pro funkci soudce v zákoně o soudech a soudcích, nejsou koncipovány tak, že by z nich bylo možné dovodit, že uchazeč má nárok na jmenování soudcem, nebo, že se uchazeč může vlastním úkonem ucházet u prezidenta republiky o jmenování soudcem. Uchazeč o funkci soudce může svoji vůli stát se soudcem projevat či uplatňovat pouze tak, že po absolvování magisterského studijního programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, je oprávněn se přihlásit (resp. se přihlásí) do výběrového řízení o přijetí do přípravné služby justičních čekatelů, je-li přijat a absolvue přípravnou službu, je oprávněn požádat o povolení vykonat odbornou justiční zkoušku a po jejím absolvování mu již toliko přísluší souhlasit se svým ustanovením do funkce soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu. Procedura, která vyúsťuje v předložení návrhu na jmenování soudcem prezidentu republiky, zákonem výslovně upravena není a je věcí zvyklostí v postupu ministra spravedlnosti a vlády, a jejich součinnosti s prezidentem republiky. Vlastní návrh na jmenování justičního čekatele soudcem je mimo vlastní dispoziční sféru navrhovaného, návrh předkládá ministr spravedlnosti nejprve k projednání vládě a po projednání návrhu je návrh předkládán prezidentu republiky. Z předmětné úpravy lze dovodit, že prezident republiky může jmenovat soudcem jen toho, kdo splňuje předpoklady pro funkci soudce stanovené zákonem o soudech a soudcích, pro jmenování do funkce soudce. S ohledem na čl. 93 odst. 1 Ústavy platí, že prezident republiky jmenuje soudce bez časového omezení, a z ustanovení čl. 63 Ústavy vyplývá, že akt jmenování je „rozhodnutím“ prezidenta republiky, řazeným k těm jeho „rozhodnutím“, která vyžadují podpis předsedy vlády nebo pověřeného člena vlády (tzv. kontrasignaci, znovuobnovenou platnou Ústavou) a za které (ve spojení s tím) odpovídá nikoliv prezident, ale vláda. To však platí jen pro případ, že akt prezidenta byl učiněn, a předsedou, či pověřeným členem vlády, kontrasignován, a souvisí s tím, že takovou pravomoc nemůže prezident republiky vykonat sám, úplně samostatně, ale může ji vykonat jen v součinnosti s vládou (stejně jako platí, že nelze činit vládu odpovědnou za úkon či akt prezidenta republiky, k němuž je třeba kontrasignace, pokud jej prezident republiky vůbec neučinil). S tím souvisí nepřímě i to, že při případném rozporování kontrasignovaného aktu prezidenta republiky je napadán sám akt, a není stíhán původce aktu.

Prezident republiky je v našich podmínkách součástí *moci výkonné*, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit

ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě *správních úkonů* (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ *sui generis*, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě *ústavních aktů* a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele“.

V posuzované věci (pravomoc jmenovat soudce) se podle názoru Nejvyššího správního soudu jedná o pravomoc prezidenta republiky, jejíž realizace má povahu i formu *správních úkonů* (na rozdíl od *ústavních aktů*, kam spadá např. zastupování státu navenek, sjednávání a ratifikace mezinárodních smluv, pravomoc svolávat zasedání Poslanecké sněmovny, rozpustit Poslaneckou sněmovnu, podepisovat zákony, apod.). Prezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením „toliko“ *kompetenčním*, ustanovení § 60 zákona o soudech a soudcích, jímž se stanoví předpoklady pro funkci soudce je ustanovením *hmotněprávním*, jež je při jmenování soudce předmětem veřejnosprávní aplikace. Výkonem pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce se tak nepochybně aplikuje hmotněprávní úprava předmětných předpokladů, resp. podmínek, pro jmenování soudce ze zákona o soudech a soudcích, přičemž se při této autoritativní aplikaci veřejného objektivního práva zasahuje do veřejných subjektivních práv justičních čekatelů, navržených prezidentu republiky ke jmenování do funkce soudce.

Pro právní posouzení povahy „*správních úkonů*“ prezidenta republiky tak není primárně určující, *čím* je založena předmětná pravomoc prezidenta republiky, ale *jak* je regulován její výkon.

Za tohoto stavu věci je třeba konstatovat, že předmětná pravomoc prezidenta, odpovídá dikci § 4 odst. 1 s. ř. s. v tom smyslu, že se jedná o pravomoc k *rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné* cestou aplikace příslušných zákonných ustanovení (takto byla pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce nazírána již dřívější naukou, v návaznosti na vymezení postavení prezidenta republiky v Ústavní listině Československé republiky z roku 1920, kde byla v §§ 56 a násl. funkce prezidenta republiky upravena jako součást moci vládní a výkonné – viz Adler, F.: heslo „prezident republiky“, in Slovník veřejného práva, sv. III., Brno 1934, str. 543 a násl., obdobně Neubauer, Z.: Státověda a theorie politiky, Praha 1948, str. 297; v tomto posledně jmenovaném prameni bylo podřazení pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce moci výkonné argumentačně doplněno tím, že jde jen o pravomoc jmenovací, s odepřením pravomoci sesazovací, která již přísluší soudu.). Není bez zajímavosti, že již v prvorepublikové nauce také převládal názor, že *správní úkony*, či *správní akty* prezidenta republiky přísluší přezkoumat ve správním soudnictví (nejreprezentativněji Krejčí, J.: Podléhají právní akty prezidenta republiky kontrole nejvyššího správního soudu?, in sborník: Pocta k šesdesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku, Bratislava 1936, str. 221 a násl.). V této souvislosti bylo naukou zdůrazňováno, že „nejde vůbec o odpovědnost orgánů moci výkonné, nýbrž toliko o zkoumání zákonnosti jejich aktů, když vláda ani prezident republiky nepodléhají kontrole nejvyššího správního soudu, nýbrž jen jejich akty, pokud vláda a prezident republiky vykonávají působnost *správních úřadů*“ (Rádl, Z.: Nejvyšší správní soud, komentář, Praha 1937), stejně jako bylo uváděno: „na tom, že před nejvyšším správním soudem je napadán akt, a není stíhán původce aktu, nemění nic dikce zákona – žalovaný úřad – neboť je zřejmo, že stížnost směřuje proti rozhodnutí nebo opatření“ (Krejčí, J.: Podléhají právní akty prezidenta republiky

kontrole nejvyššího správního soudu?, in sborník: Pocta k šedesiatym narodeninám Dr. Karla Laštovku, Bratislava 1936, str. 230.)

Současná ústavně-právní úprava postavení, resp. funkce, prezidenta republiky je úpravou obdobnou, a i v současné nauce je zastáván názor, že nejsou žádné podstatné důvody, které by v tomto ohledu závěry, učiněné za platnosti Ústavy z roku 1920, neměly platit i pro stav za platnosti Ústavy nynější (viz Mikule, V.: Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka, Právní zpravodaj, č. 3/2006, str. 16).

Je nutno souhlasit se závěrem Městského soudu v Praze, že zákon o sodech a soudcích, ani jiný zákon, nezakládá justičnímu čekateli právo (ve smyslu nároku) být prezidentem republiky jmenován soudcem. Stejně tak je zřejmé, že jde o rozhodování o „návrhu“ (byť s ohledem na platnou právní úpravu a ustálenou proceduru o návrhu, který nepodává sám navrhovaný), a dále i to, že na dané rozhodnutí prezidenta, ať již kladné, či příp. i záporné, je třeba především nutno nazírat jako na rozhodnutí v „materiálním“ slova smyslu, bez výslovně předepsaných náležitostí jeho písemného vyhotovení. Otázkou je, zda prezident republiky musí či nemusí své rozhodnutí odůvodňovat. Teorie i platná právní úprava staví na tom, že rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy se nemusí odůvodňovat tehdy, pokud jde o rozhodnutí, jimiž se v plném rozsahu vyhovuje podanému návrhu. U rozhodnutí, jimiž se podanému návrhu (byť jen z části) nevyhovuje, stejně jako rozhodnutí jimiž se ukládají povinnosti, nebo jimiž se mění či ruší dosavadní právní stav, se naopak odůvodňovat musí. Ve vztahu k posuzované věci tak je zřejmé, že pokud by se jednalo o rozhodnutí prezidenta republiky, kterým by se vyhovovalo návrhu a navržený justiční čekatel by byl jmenován soudcem, rozhodnutí by odůvodněno být nemuselo, pokud by však šlo o příp. rozhodnutí, jímž byl návrh na jmenování soudcem odmítnut, rozhodnutí by alespoň stručně odůvodněno být mělo. Vzhledem k tomu, že veškerý výkon exekutivních pravomocí orgánů veřejné moci musí být jako co do případů a mezí, tak i co do způsobů, v souladu se zákony (čl. 2 odst. 2 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy), však nutně platí, že důvodem pro to, aby prezident navrženého kandidáta na funkci soudce do funkce nejmenoval, může být jen nesplnění zákonných důvodů, a proto by v takovém případě nemohlo přicházet v úvahu jiné odůvodnění, než opírající se o nesplnění zákonných předpokladů. Tak např. i navržený kandidát, který má složenou odbornou zkoušku, dal souhlas se svým ustanovením k výkonu funkce soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu, splňuje věkovou hranici apod. nemusí být prezidentem republiky jmenován do funkce soudce, protože např. podle názoru prezidenta republiky *zkušenosti a morální vlastnosti* navrženého kandidáta *nedávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat*. Na druhé straně důvodem příp. nejmenování navrženého kandidáta do funkce soudce ze strany prezidenta republiky by neměl být např. stav „obsazení soudcovských míst“. Tomu nepřímo koresponduje i posílání principu kontrasignace vždy příslušného rozhodnutí o jmenování soudcem ze strany předsedy či pověřeného člena vlády, jímž je vzhledem k principu odpovědnosti vlády za takové rozhodnutí prezidenta republiky navíc sledována i účelnost takového rozhodnutí s ohledem na vztah k právní politice státu všeobecně (tady pak právě zejména ve vztahu k počtu soudců a jejich struktuře – srov. Klíma, K.: Komentář k Ústavě a Listině, nakl. A. Čeněk, 2005, str. 324). Může tak případně nastat i situace, kdy předseda nebo jiný pověřený člen vlády akt prezidenta republiky nespolutopoděpí, a tím takový akt nenabude příslušných právních účinků.

Ústavněprávní požadavek vázanosti výkonné moci „zákony“ je tradičně vykládán tak, že dodržováním zákonů se nutně myslí i dodržování příslušných ústavněprávních předpisů. Ve správním soudnictví tak, i když správní soudy nejsou primárně určeny ke kontrole

ústavnosti, platí, že zákonnost postupů orgánů výkonu veřejné moci, determinovaných příslušnými ustanoveními jednotlivých zákonů, nelze posuzovat odtrženě bez zohlednění dopadů souvisejících ustanovení Ústavy a Listiny. Současná nauka proto ne náhodou zdůrazňuje, že *i na jmenování soudců platí Listina, zejména její čl. 3* (srov. Klíma, K.: Komentář k Ústavě a Listině, nakl. A. Čeněk, 2005, str. 324).

Městský soud v Praze v posuzované věci „uzavřel, že není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném /nárok/ ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě“.

Již výše se Nejvyšší správní soud ztotožnil s názorem Městského soudu v Praze, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce tak, jak je upravena Ústavou, a stejně zákonné vymezení předpokladů pro funkci soudce v zákoně o soudech a soudcích, nejsou koncipovány způsobem, že by z nich bylo možné dovodit, že uchazeč má nárok na jmenování soudcem, nebo, že uchazeč se může vlastním úkonem u prezidenta republiky ucházet o jmenování soudcem. V tomto smyslu skutečně platí, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje subjektivním hmotným právem, jako „nárokem na jmenování“ soudcem, ani procesním subjektivním právem, jako právem, vlastním úkonem se ucházet o jmenování soudcem. Nicméně úkony, k nimž oprávněn je, a jež musí podle ustálené praxe „návrhu na jmenování“ předcházet (viz výše – přihlášení se do výběrového řízení o přijetí do přípravné služby justičních čekatelů, absolvování přípravné služby, žádost o povolení vykonat odbornou justiční zkoušku, souhlas s ustanovením za soudce nebo přísedícího a s přidělením k určitému soudu) nepochybně vůli takového uchazeče stát se soudcem vyjadřují, a jsou motivovány představou, a spojeny s *legitimním očekáváním*, že při splnění zákonných podmínek uchazeč soudcem jmenován bude.

Stěžovatel uváděl již v žalobě, a opakovaně uvádí v kasační stížnosti, že zkrácení na svých právech nespátřuje v tom, že *nebyl jmenován soudcem*, nýbrž v tom, že byla porušena jeho *jiná veřejná subjektivní práva*. Namítal a namítá zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na *zákaz diskriminace* (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na *rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím* [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a porušení veřejného subjektivního práva na *projednání věci* (mimo jiné) *bez zbytečných průtahů* (čl. 38 odst. 2 Listiny), a ve spojení s tím dále namítá, že daný postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku *předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci*, který označuje za nepominutelný komponent principu právní jistoty.

Z tohoto pohledu, resp. z těchto pohledů, se však Městský soud v Praze žalobou nezabýval.

Ochrana veřejných subjektivních práv se uskutečňuje za podmínek stanovených zákony, přičemž některým veřejným subjektivním právům soudní ochrana poskytnuta není (jak soudní řád správní, tak i zvláštní zákon, označují některé úkony, jimž je soudní ochrana odňata, resp. které jsou z přezkumné soudní pravomoci vyňaty). Je však třeba připomenout čl. 36 odst. 2 Listiny, v jehož smyslu však nelze vyloučit přezkoumání „*rozhodnutí*“, *týkajících se základních práv a svobod*. Jestliže v daném případě stěžovatel namítal a namítá, že byl postupem žalovaného při splnění zákonem předepsaných předpokladů pro jmenování soudcem zkrácen na svých právech způsobem, který prezentuje jako zkrácení na ústavně

zaručených veřejných subjektivních právech (nebýt diskriminován, právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, práva na projednání věci bez zbytečných průtahů, to vše spojené s legitimním očekáváním), potom je zřejmé, že ze soudního přezkumu nebylo možné vyloučit „postup“ žalovaného (který mohl znamenat „nečinnost“, nebo by jej bylo příp. možno posuzovat jako „negativní rozhodnutí“, či který příp. mohl představovat „nezákonný zásah“). Vzhledem k povaze a významu těchto práv je Nejvyšší správní soud toho názoru, že soudní ochrana před jejich porušením není nikterak limitována tím, že na jmenování soudcem není nárok, stejně jako tím, že se uchazeč o jmenování nemůže o své jmenování ucházet vlastním úkonem (sám nemůže podat návrh na své jmenování, resp. žádost o své jmenování, prezidentu republiky). V případě namítaného porušení uváděných základních práv se jedná o jiná veřejná subjektivní práva, jimž soudní ochranu nelze upřít.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že dovolávat se *práva nebýt diskriminován*, jakož i *legitimního očekávání*, je třeba vždy ve spojení s konkrétním právem, ve vztahu k němuž by případně k diskriminaci mohlo dojít. Za tohoto stavu věci Nejvyšší správní soud především zastává názor, že stěžovatel je oprávněn dovolávat se *práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím* [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Funkce soudce je ve spojení s citovanou dikcí nesporně „jinou veřejnou funkcí“, neboť výkon funkce soudce naplňuje obsah výkonu soudní moci, jako moci státní. Ve spojení s tím, je stěžovatel nepochybně oprávněn dovolávat se toho, aby *nebyl* na tomto právu *diskriminován*, stejně jako je zřejmě oprávněn i k tomu, dovolávat se práva na *projednání věci bez zbytečných průtahů* (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci nepodal. S ohledem na znění čl. 36 Listiny, a to i ve spojení se zákonem o soudech a soudcích, je potom podle názoru Nejvyššího správního soudu nesporné, že *právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím* (v daném případě na přístup k funkci soudce) ve spojení s *právem nebýt diskriminován* a s *legitimním očekáváním*, není ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Soudní ochraně těchto subjektivních práv, tj. práva na *zákaz diskriminace* (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), *práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím* [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] a práva na projednání věci (mimo jiné) *bez zbytečných průtahů* (čl. 38 odst. 2 Listiny), a ve spojení s tím legitimního očekávání, ostatně svědčí i rozsáhlá soudní judikatura, byť jde převážně o judikaturu Ústavního soudu, jíž je si vědom i stěžovatel, který také na její vybrané případy argumentačně odkazuje.

Soudněsprávní judikatura, která by se přímo vztahovala k „nejmenování soudce“, k dispozici není, neboť nyní posuzovaný případ nejmenování uchazeče soudcem je v praxi správního soudnictví dosud zcela ojedinělý. Z posledních let je sice je známo několik málo případů, kdy prezident republiky odmítl jmenovat soudce z konkrétních navržených osob, vždy však šlo o jednotlivce a stalo se tak z důvodu nesplnění některé ze zákonem stanovených podmínek pro výkon funkce soudce. Zřejmě proto také nebyly tyto případy rozporovány a soudně přezkoumávány. V tomto ohledu se posuzovaný případ, při namítaném překročení zákonných podmínek, resp. mezí, pro jmenování do funkce soudce žalovaným, jeví na pozadí poměru počtu vládou navržených uchazečů ke jmenování do funkce soudce k příslušnému termínu a počtu uchazečů prezidentem republiky do funkce soudce v daném termínu jmenovaných, svým plošným přístupem jako v právním smyslu zcela bezprecedentní vybočení ze zvyklostí při jmenování soudců v našich novodobých podmínkách demokratického a právního státu.

Již výše bylo uvedeno, že rozhodování prezidenta, jehož prostřednictvím realizuje svoji pravomoc jmenovat soudce, má povahu i formu správních úkonů, prezident republiky přitom vystupuje jako „správní úřad“ *sui generis*. V dané věci prezident republiky vystupuje jako reprezentant moci výkonné, který autoritativně aplikačně rozhoduje v oblasti právně garantovaných a také determinovaných veřejných subjektivních práv vně stojících subjektů, se závaznými právními důsledky pro tyto subjekty. Dopadům takových rozhodnutí, jakož i dalších aktů či úkonů prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce (vzhledem k tomu, že zákonná úprava nestanoví jinak), musí v právním státě nutně příslušet stejná právní ochrana, jako dopadům rozhodnutí, či jiných aktů či úkonů jiných správních úřadů.

Za situace, kdy šlo o namítané *porušení uváděných základních práv* ve spojení s tvrzeným *splněním zákonných předpokladů pro jmenování soudcem*, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že správnímu soudnictví přezkoumání „rozhodování“ žalovaného příslušelo, byť „jen“ se zřetelem k relaci zákonné úpravy (ustanovení zákona o soudech a soudcích, stanovící předpoklady pro jmenování soudcem) a ústavněprávní úpravou uváděných základních práv, jejichž porušení v daných souvislostech stěžovatel namítal. Ve správním soudnictví přitom nemůže jít, a také nejde, o přezkoumání ústavní pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce jako takové; co však správnímu soudnictví přísluší přezkoumávat, je naplnění zákonných limitů, které jsou pro výkon funkce soudce dány (splnění zákonných předpokladů zákona o soudech a soudcích). Odmítnutí soudu zabývat se takovým „rozhodováním“ by v konkrétním případě představovalo *denegatio iustitiae*.

Z obsahu spisu nelze spolehlivě zjistit úplný skutkový stav v posuzované věci a Nejvyššímu správnímu soudu jeho posouzení za dané situace ani nepřísluší. Nicméně, pokud Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že předmětná věc je ve správním soudnictví projednatelná, potom současně musí přisvědčit tomu, že v daném případě by, pod zorným úhlem výše uváděných subjektivních veřejných práv stěžovatele, mohlo a zřejmě i mělo jít o některý z případů ve smyslu žalobního návrhu. Buďto by mohlo či mělo jít o „*nečinnost*“ žalovaného, to pokud by se zjistilo, že se žalovaný opomněl návrhem zabývat, nebo by mohlo a mělo jít o *nezákonné rozhodnutí ve věci samé* pokud by se zjistilo, že žalovaný rozhodl negativně, a to aniž k tomu měl zákonné důvody (tady by se zřejmě jednalo o rozhodnutí *v materiálním slova smyslu*, formálně patrně písemně nevyhotovené, - což se v danou chvíli s ohledem na stěžovatelovo odvolání se na dopis ministra spravedlnosti České republiky, jímž mu bylo oznámeno, že žalovaný odmítl jeho návrh na jmenování soudcem z důvodu jeho věku, v situaci, kdy se žalovaný ke kasační stížnosti nevyjádřil, jeví jako nejpravděpodobnější), nebo by případně mohlo jít o *nezákonný zásah*, to pokud by zjištěné jednání žalovaného nebylo „rozhodnutím ve věci“, ale představovalo by toliko „rozhodnutí se“ žalovaného ve věci bez zákonného důvodu prozatím nerozhodovat.

V případě event. zjištěné *nečinnosti* je podmínkou podle § 79 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně účastníka proti nečinnosti správního orgánu, a za tohoto stavu věci se účastník může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V dané věci žádné prostředky procesní předpis k ochraně účastníka nestanovil, a proto přichází v úvahu přístup k soudu přímo. Soud však nemůže přikázat, aby bylo rozhodnuto určitým způsobem, může pouze vyslovit, že daný orgán má bezodkladně vydat rozhodnutí. Bude-li takové rozhodnutí kladné či záporné, to soudu nepřísluší předvídat. V případě event. *zjištěného nezákonného rozhodnutí ve věci samé*

(to, pokud by se zjistilo, že žalovaný rozhodl v dané věci negativně) by potom přicházelo v úvahu zrušení tohoto rozhodnutí a jeho vrácení k novému „projednání a rozhodnutí“ ve smyslu soudem vysloveného právního názoru. Pokud by event. jednání žalovaného nebylo „rozhodnutím“ (rozhodnutím ve věci), ale představovalo by toliko „rozhodnutí se“ žalovaného ve věci bez zákonného důvodu prozatím cíleně nerozhodovat, jednalo by se zřejmě o *nezákonný zásah*, spočívající v aktivním, resp. záměrném bránění v přístupu k právu na „rozhodnutí stran přístupu k tzv. jiné veřejné funkci

Za situace, kdy správnímu soudnictví nepřísluší volat k odpovědnosti prezidenta republiky, ale toliko posuzovat jeho akty, potom ten který případný výrok soudu však může ve skutečnosti znamenat toliko *morální apel* na prezidenta republiky, mířící na demokratické a právní cítění daného ústavního činitele při plnění jeho poslání jako součásti moci výkonné. Nicméně přesto, a zřejmě i právě proto, nelze ani za těchto okolností podle názoru Nejvyššího správního soudu rezignovat na poslání a funkci správního soudnictví, které míří, ve spojení s ochranou zákonnosti v rozhodování „správních orgánů“, na celkovou kultivaci výkonné moci (jejíž součástí prezident republiky je) ve smyslu obecně uznávaných a také převážně respektovaných principů demokratického a právního státu, a je třeba danou věc ve správním soudnictví řádně posoudit a ve věci meritorně rozhodnout.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že Městský soud v Praze pochybil, když napadeným usnesením rozhodl, že posuzovaná věc (s ohledem na to, že uchazeč o funkci soudce nedisponuje subjektivním hmotným právem, jako „nárokem na jmenování“ soudcem, ani procesním subjektivním právem, jako právem, vlastním úkonem se ucházet o jmenování soudcem) nespadá do správního soudnictví, aniž by se zabýval tím, co žalobce namítal [zkrácení na svém veřejném subjektivním právu na *zákaz diskriminace* (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na *rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím* (čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c/ Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) a porušení veřejného subjektivního práva na *projednání věci* (mimo jiné) *bez zbytečných průtahů* (čl. 38 odst. 2 Listiny)], to vše ve spojení s *legitimním očekáváním*. Stěžovatel tak namítal porušení veřejného subjektivního práva, spočívající v popření principů legality a *předvídatelnosti* chování žalovaného jako správního úřadu *sui generis*, což se ve vztahu k němu projevilo jako porušení jeho *legitimního očekávání* a *právní jistoty*, že bude postupováno v souladu se zákonem. Pod tímto zorným úhlem však Městský soud v Praze to, zda je předmětná věc přezkoumatelná ve správním soudnictví, vůbec neposoudil.

Proto také městský soud, jak ostatně výslovně uvedl v závěru odůvodnění napadeného usnesení, že v situaci, kdy žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci soudu, z důvodu procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, případně doplnění žaloby, které by jinak bylo na místě, bude muset Městský soud v Praze před vlastním projednáním věci vyzvat stěžovatele k upřesnění či doplnění žaloby, stejně jako „vyžádat spis“ (opatřit podklady, na jejichž základě mělo být, či bylo, rozhodováno), znovu vyzvat žalovaného, aby se k věci obsahově vyjádřil (podle zásady „necht jsou slyšeny obě strany“), příp. provést ještě další potřebné procesní úkony, bude-li jich třeba pro meritorní projednání věci, a teprve poté bude moci žalobu věcně projednat. Stěžovatel navrhuje eventuální petit. Soud by se tak ve spojení se skutkovým zjištěním a právním posouzením věci měl postupně zabývat uplatněnými žalobními návrhy ve smyslu a v pořadí uvedeném stěžovatelem v žalobě, popř. v upřesnění žaloby.

Nejvyšší správní soud tedy se zřetelem ke shora uvedenému dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a že odmítnutí žaloby stěžovatele Městským soudem v Praze bylo nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je Městský soud v Praze soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí o věci rozhodne Městský soud v Praze i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. dubna 2006

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu