



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. J. K.**, proti žalovanému: **Ministr spravedlnosti České republiky**, se sídlem Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 9. 2011, č. j. 555/2011-LO-SP/4, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 357/2011 - 62,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2015, č. j. 6 A 357/2011 - 62, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Jádro sporu

[1] Jádrem sporu jsou dvě související a navzájem podmíněné právní otázky.

[2] Tou první je, zda nařízení obnovy správního řízení ve věci jmenování určité osoby vedoucím státním zástupcem je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s.

[3] V případě, že by přezkoumatelné bylo, další právní otázkou je, zda zrušení správního rozhodnutí o odvolání předchozího vedoucího státního zástupce z této vedoucí funkce lze pro účely na to navazujícího rozhodnutí o jmenování nynějšího vedoucího

státního zástupce považovat za rozhodnutí, *které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno*, ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, a tedy zda zrušení takového „podkladu“ může být důvodem pro vydání rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu ve vztahu k rozhodnutí o jmenování nynějšího vedoucího státního zástupce.

II. Dosavadní průběh správních a soudního řízení

[4] Dne 13. 3. 2008 byl rozhodnutím ministra spravedlnosti odvolán z funkce krajského státního zástupce stojícího v čele Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem JUDr. J. J. Téhož dne byl do takto uvolněné funkce jmenován JUDr. J. K. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 10 Ca 102/2008 - 117, který nabyl právní moci 8. 3. 2011, bylo rozhodnutí ministra spravedlnosti o odvolání JUDr. J. zrušeno. S ohledem na tento rozsudek soudu vydal ministr spravedlnosti rozhodnutí o obnově správního řízení z moci úřední ve věci jmenování JUDr. K. do funkce krajského státního zástupce; rozklad JUDr. K. proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl.

[5] Ve věci obsazování funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem činily různé orgány (ministr spravedlnosti, nadřízení vedoucí státní zástupci) i jiné úkony, které však pro věc nejsou relevantní, neboť se přímo či nepřímo právně či fakticky odvíjejí od úkonů výše popsaných.

[6] JUDr. K. proti rozhodnutí o rozkladu podal žalobu podle § 65 s. ř. s.

[7] Městský soud v Praze v první řadě s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, shledal, že rozhodnutí o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o obnově správního řízení z moci úřední ve věci jmenování JUDr. K. do funkce krajského státního zástupce je na základě takovéto žaloby přezkoumatelné. Shledal totiž, že rozhodnutí o ustanovení určité osoby do funkce krajského státního zástupce je rozhodnutím o oprávnění takovou funkci vykonávat a rozhodnutí o obnově takového řízení má podle § 100 odst. 6 správního řádu odkladný účinek, neboť jeho „výkon“ ve smyslu výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu stále probíhá.

[8] Městský soud však dospěl k závěru, že nebyl dán důvod pro obnovu řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b), odst. 3 správního řádu, neboť zrušení rozhodnutí o odvolání předchozího krajského státního zástupce (tedy zrušení rozhodnutí o odvolání JUDr. J. z této funkce) není podkladem pro jmenování nynějšího krajského státního zástupce (JUDr. K.) do této funkce. Podle městského soudu je třeba řízení ve věci odvolání JUDr. J. z funkce považovat za řízení zcela odlišné od řízení o jmenování JUDr. K. do této funkce. Městský soud proto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

III. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

pokračování

[9] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný kasační stížnost.

[10] V první řadě nesouhlasil s názorem, že rozhodnutí o jmenování do funkce krajského státního zástupce je opravňujícím rozhodnutím. Podle žalovaného se tím zakládá stav (pozice) jmenované osoby; jde o akt srovnatelný se založením služebního poměru. Na akty tohoto druhu není podle žalovaného právní nárok a výkon služební funkce není výkonem subjektivních veřejných práv. Proto rozhodnutím o obnově správního řízení v daném případě nedochází k „automatickému“ odkladnému účinku podle § 100 odst. 6 správního řádu, a tedy toto rozhodnutí není ani přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

[11] Žalovaný nesouhlasil ani s právním názorem městského soudu, že rozhodnutí o odvolání předchozího vedoucího státního zástupce není podkladem pro jmenování nynějšího státního zástupce. Podle žalovaného nelze pojem „podkladu“ pro navazující rozhodnutí redukovat na situace řetězení či subsumpce správních aktů, jak to učinil městský soud. Podle žalovaného v případě jmenování vedoucích státních zástupců jde o funkce obsazované z povahy věci jednou jedinou osobou. Aby do této funkce mohl být někdo jmenován, nesmí být dané funkční místo obsazeno. Jestliže poté, co jmenování bylo provedeno, dojde k tomu, že předpoklad neobsazení funkčního místa odpadne, je to nutno považovat za situaci, na niž dopadá § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[12] Žalovaný vytkl rozsudku městského soudu i nepřezkoumatelnost.

[13] Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ztotožnil se ve své podstatě s právním názorem městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[15] V první řadě není důvodná námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Z jeho obsahu je totiž zřejmé, z jakých důvodů soud rozhodl, jak rozhodl; není jeho úkolem vysvětlovat v detailech nejružnější nuance pojednávané věci.

[16] Ani námitka, že žalobou napadené rozhodnutí nemělo být soudem meritorně přezkoumáno, neboť je vyloučeno ze soudního přezkumu, není důvodná. S městským soudem je třeba se plně ztotožnit, pokud rozhodnutí o jmenování do funkce vedoucího státního zástupce vnímá jako rozhodnutí opravňující. Je nepochybné, že povaha funkce vedoucího státního zástupce je blízká služebnímu poměru a že jejím smyslem a účelem je v první řadě výkon veřejné moci určitou konkrétní fyzickou osobou ve veřejném zájmu, nikoli užívání požitků s funkcí spojených. Obecně vzato též platí, že nikdo nemá právní nárok stát se v konkrétním případě vedoucím státním zástupcem určitého státního

zastupitelství. Funkce vedoucího státního zástupce je nicméně veřejnou funkcí chráněnou čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle něhož *(o)bčané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím*. Pokud tedy již byl někdo do takovéto veřejné funkce jmenován, má veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonných podmínek, jež jsou pro ni stanoveny. To v sobě samozřejmě zahrnuje i právo být této funkci zbaven jen za splnění zákonem předepsaných podmínek (srov. ve věci odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu nálezný Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06; viz též z novější judikatury Nejvyššího správního soudu ve věci lesní strážce rozsudek ze dne 11. 12. 2014, č. j. 6 As 226/2014 – 29, č. 3187/2014 Sb. NSS). Opačný výklad by znamenal připuštění libovůle při obsazování veřejných funkcí, což je v materiálním právním státě (čl. 1 Ústavy) nepřijatelné.

[17] Jestliže tedy žalovaný vydal rozhodnutí o obnově správního řízení ve věci jmenování žalobce do funkce, nepochybně se jednalo o rozhodnutí, které zasahuje do subjektivního veřejného práva žalobce na výkon této funkce, do níž byl žalobce předtím jmenován, jelikož právě akt samotný, jímž ke jmenování došlo a který žalobci dává oprávnění uvedenou veřejnou funkci vykonávat, je rozhodnutím o obnově správního řízení dotčen. Podle § 100 odst. 6 věty druhé správního řádu totiž *(r)ozhodnutí, jímž bylo řízení obnoveno, má odkladný účinek, pokud napadené rozhodnutí nebylo dosud vykonáno, ledaže správní orgán v rozhodnutí odkladný účinek vyloučil z důvodů uvedených v § 85 odst. 2 nebo ledaže vykonatelnost nebo jiné účinky rozhodnutí již zanikly podle zvláštního zákona*. Městský soud správně poukázal na to, že v intencích usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, je nutno pojmu „výkonu“ rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení rozumět širě a zahrnout pod něj všechny právní účinky napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí, jímž byl někdo jmenován do funkce vedoucího státního zástupce, mu dává oprávnění tuto funkci vykonávat. „Výkon“ takového rozhodnutí tedy probíhá prostě a jednoduše tím, že jmenovaný uvedenou funkci vykonává – uplatňuje pravomoci s ní spojené na straně jedné a požívá požitků s ní spojených (v daném případě především pobírá plat) na straně druhé. Právě z těchto důvodů má rozhodnutí, jímž bylo obnoveno řízení ve věci jmenování vedoucího státního zástupce do funkce, „automatický“ odkladný účinek podle § 100 odst. 6 věty druhé s. ř. s. a právě tento účinek znamená zásah do práv toho, kdo kdy byl do dané funkce jmenován. Městský soud tedy zcela správně žalobu proti uvedenému rozhodnutí shledal přípustnou a věcně ji projednal.

[18] Důvodná je však námitka žalovaného, že městský soud nesprávně posoudil, zda zrušení rozhodnutí o odvolání dřívějšího vedoucího státního zástupce, jímž se tato funkce „uvolnila“ pro jmenování žalobce do ní, je důvodem obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu.

[19] Podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu *(ř)ízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže (...) bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování*. Podle odst. 3 zmíněného paragrafu pak *(v) e tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově řízení z moci úřední rozhodnout též správní*

pokračování

orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů uvedených v odstavci 1 a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno.

[20] Z § 8 až 12 zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, jakož i z dalších jeho ustanovení plyne jednoznačně a nepochybně, že vedoucí státní zástupce je funkce ryze monokratická – u jednoho státního zastupitelství může být pouze jeden jediný jeho vedoucí státní zástupce. Přísná monokratičnost je ostatně u orgánů veřejné moci spíše pravidlem než výjimkou (viz např. ministerstva, soudy, prezident republiky aj.) a má své logické důvody - u monokratického orgánu je zpravidla jasně patrné, kdo v něm je nadán řídicími, rozhodovacími a jinými pravomocemi nebo oprávněními nejvyšší úrovně. Monokratické uspořádání s jasnou hierarchií, v němž v posledku rozhoduje jedna jediná osoba, také zpravidla bývá vnímáno jako uspořádání zvyšující akceschopnost a flexibilitu daného orgánu oproti orgánům kolegiálním. Pokud tedy zákonodárce u určitého typu orgánu zvolil monokratické uspořádání, je třeba ustanovení týkající se jmenování a odvolávání vedoucího takového orgánu vykládat pokud možno tak, aby nedocházelo ke stavu systémově nežádoucímu, a sice že by v čele takového orgánu stáli současně dva jeho vedoucí (nebo dokonce jich bylo současně ještě více).

[21] S ohledem na výše uvedené výkladové pravidlo týkající se vedoucích monokratických orgánů je třeba posuzovat i věc žalobce. V době, kdy byl žalobce do funkce vedoucího státního zástupce jmenován, byla tato funkce nepochybně „volná“ v tom smyslu, že nebyla obsazena žádnou osobou, jelikož JUDr. J. jí byl v té době pravomocně zbaven.

[22] Rozhodnutím správního soudu však došlo ke zrušení odvolání JUDr. J. z funkce. Časové aspekty účinků zrušujícího rozhodnutí správního soudu na zrušované nezákonné správní rozhodnutí jsou předmětem letitých nejasností a sporů. Absolutní návrat do stavu před vydáním nezákonného rozhodnutí není možný již jen proto, že nelze vrátit zpět čas, po který bylo - za uplatnění principu presumpce správnosti správních rozhodnutí – podle objektivně nezákonného rozhodnutí před jeho zrušením soudem postupováno. Minulost v plném rozsahu „odstranit“ nelze; někdy ji lze jen napravit. Je nicméně zřejmé, že pokud má správní soudnictví být vskutku efektivním nástrojem ochrany subjektivních práv jednotlivců, je třeba účinky zrušení nezákonného správního rozhodnutí soudem vykládat tak, aby co možná nejvíce působily zpětně v tom smyslu, aby se zrušením nezákonného rozhodnutí v co možná největší dosažitelné míře obnovil stav existující předtím, než byl takovýmto správním rozhodnutím změněn. Opačný výklad by naopak měl krajně nežádoucí důsledky – veřejná správa by již jen prostým vydáváním objektivně nezákonných rozhodnutí, o nichž by věděla, že budou v případě napadení s velkou pravděpodobností v budoucnu zrušena, takřikajíc „získávala čas“ na nezákonnou změnu reality „tady a teď“ a vytvoření stavů a jejich důsledků, které by již zpětně bylo možno odstranit jen obtížně nebo dokonce vůbec. To však nelze připustit.

[23] V případech soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z veřejné funkce je proto třeba vykládat účinky zrušení takového rozhodnutí tak, že ten, kdo byl z funkce nezákonně odvolán, v ní musí okamžikem zrušení svého odvolání takřikajíc „obživnout“, a

to v plném rozsahu. Je zřejmé, že nelze „odestát“ to, co se stalo v mezidobí mezi jeho odvoláním z funkce a zrušením tohoto odvolání, neb se to zkrátka již stalo; nicméně *pro futuro* je třeba zajistit, aby ten, kdo byl z funkce odvolán nezákonně, se jí po zrušení svého odvolání mohl neprodleně a pokud možno v plném rozsahu svých pravomocí, oprávnění i požitků ujmout.

[24] Je zřejmé, že výše uvedený požadavek se může často dostat do rozporu s tím, že v mezidobí byla do dotyčné funkce jmenována jiná osoba, která má též subjektivní veřejné právo ji vykonávat. Střet těchto – v obou případech abstraktně vzato zcela legitimních a obvykle v dobré víře nabytých subjektivních veřejných práv – je nutno řešit, pokud jde o funkci vedoucího monokratického orgánu, tak, že později jmenovaná osoba musí v rovině výkonu dané funkce ustoupit osobě dříve jmenované a nezákonně z funkce odvolané. Jen tak lze totiž dostát požadavku efektivity soudní ochrany poskytované v takových případech správním soudnictvím.

[25] Právě s ohledem na výše uvedené je nutno rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí, odpadl podklad pro jmenování. Právě proto je takovou skutečnost nutno považovat za důvod obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b), odst. 3 správního řádu i v režimu obnovy řízení z moci úřední. Veřejný zájem na provedení obnovy je v daném případě u monokratického orgánu očividný – odstranit nežádoucí stav výkonu vedoucí funkce současně dvěma fyzickými osobami.

[26] Na okraj je třeba nicméně poznamenat, že později do funkce jmenovaná a cestou obnovy řízení dané funkce následně zbavená osoba má zásadně (za předpokladu své dobré víry ve vztahu ke jmenování do funkce, jíž pak byla zbavena) právo na širokou míru satisfakce za to, že v důsledku nezákonného jednání veřejné moci byla svého práva na nerušený výkon funkce zbavena. Je na veřejné moci, aby se o patřičnou satisfakci postarala nejen v rovině finanční, ale pokud možno případně i jiné (funkční, kariérní apod.).

V. Závěr a náklady řízení

[27] Městský soud neposoudil správně rozhodnou právní otázku. Kasační stížnost je proto důvodná. Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a vrátil věc tomuto soudu k dalšímu řízení. Učinil tak bez jednání (§ 109 odst. 2 věty první s. ř. s.).

[28] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[29] O návrhu žalovaného na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nerozhodl, neboť rozhodl věc samu neprodleně poté, co byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2015, č. j. Nao 195/2015 - 22, vyřešena otázka

pokračování

možné podjatosti některých členů rozhodujícího senátu a poté, co žalovaný dne 2. 7. 2015 doplnil svoji kasační stížnost tak, že byla meritorně projednatelná.

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

V Brně dne 4. srpna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu