



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: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 6. 1. 2012, č. j. 343/2011-LO-SP/6, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2015, č. j. 11 A 36/2012 - 47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu a jemu předcházející rozhodnutí žalovaného

[1] Rozsudkem ze dne 14. 9. 2015, č. j. 11 A 36/2012 - 47, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal vyslovení nicotnosti, případně zrušení rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 6. 1. 2012, č. j. 343/2011-LO-SP/6, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 27. 9. 2011, č. j. 67/2011-OJ-SZ/30, o nevyhovění návrhu vrchního státního zástupce v Praze ze dne 5. 6. 2009 na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem.

[2] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve konstatoval, že pokud stěžovatel namítal, že o obnově řízení bylo rozhodnuto nezákonně, pak rozhodnutí o nařízení obnovy nebylo v dané věci předmětem řízení. Poukazoval-li dále stěžovatel na nedostatky, které byly zjištěny správními soudy ve vztahu k rozhodnutí o odvolání předchozího

krajského státního zástupce JUDr. Jakovce, ani toto rozhodnutí nebylo předmětem řízení v nyní řešeném případě.

[3] Městský soud k námitce stěžovatele týkající se zneužití institutu obnovy s cílem zakrýt vlastní pochybení ze strany ministerstva spravedlnosti vyhodnotil, že stěžovatel toto tvrzení uvedl zcela obecně. Ze spisového materiálu přitom nevyplývá, že by ministerstvo spravedlnosti využívalo ve svůj prospěch svých vlastních pochybení. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci obnovy řízení, která v době vydání napadeného rozhodnutí byla nařízena pravomocně. V rámci obnoveného řízení pak bylo na správním orgánu, aby vycházel ze skutečností, které zde byly dány v době vydání takového rozhodnutí.

[4] Pokud stěžovatel upozornil na to, že u jeho osoby nenastala oproti době, kdy byl jmenován do funkce vedoucího státního zástupce, žádná změna poměrů a není mu známa ani žádná změna okolností, která by se jeho samotného týkala, městský soud v této souvislosti shledal, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že důvodem pro nevyhovění návrhu na jmenování stěžovatele nebyla skutečnost, že by na jeho straně došlo ke změně podstatných skutečností. Ze spisového materiálu je zřejmé, že důvodem nevyhovění návrhu na jmenování stěžovatele bylo zjištění, že funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem již je obsazena s tím, že v čele krajského státního zastupitelství může být pouze jeden vedoucí.

[5] Argumentaci stěžovatele týkající se § 101 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), městský soud neshledal důvodnou. Institut nového rozhodnutí ve věci je totiž institutem odlišným od obnovy řízení i institutem odlišným od řízení, které je vedeno v rámci již obnoveného řízení. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí, když stěžovatel tuto nicotnost dovozoval ze skutečnosti, že nebyly naplněny podmínky pro aplikaci § 101 správního řádu. Nebylo-li podle uvedeného ustanovení postupováno, nepřicházela v úvahu ani alternativa nicotnosti správního aktu, který byl vydán v odlišném řízení, než je řízení podle § 101 správního řádu. Věcná příslušnost správního orgánu pro vydání rozhodnutí poté, kdy bylo kladně rozhodnuto o obnově řízení, je upravena v § 102 odst. 1 správního řádu, podmínky tohoto ustanovení byly v daném případě splněny. Je-li nesporné, že je ministr spravedlnosti věcně příslušným orgánem k tomu, aby jmenoval či odvolával vedoucí státní zástupce krajských státních zastupitelství, pak to znamená, že je oprávněn vést i řízení o obnově řízení, resp. řízení v rámci obnoveného řízení.

[6] Městský soud vyhodnotil jako nedůvodné též tvrzení stěžovatele, týkající se podjatosti ministra spravedlnosti ve věci, a to zejména s přihlédnutím k jeho mediálním a jiným výrokům, ve kterých předem deklaroval výsledek daného správního řízení. K tomu městský soud uvedl, že Ministerstvo spravedlnosti je ústředním orgánem státní správy, přičemž ministr spravedlnosti je vedoucím tohoto ústředního správního úřadu. Případy, kdy rozhoduje v I. stupni ústřední správní úřad či vedoucí ústředního správního úřadu, jsou výjimečné, nicméně i v těchto případech právní úprava umožňuje, aby účastník řízení podal proti rozhodnutí ústředního správního úřadu či proti rozhodnutí ministra rozklad, který je řádným opravným prostředkem. Specifikum řízení o rozkladu je zejména v tom, že o rozkladu nerozhoduje nadřízený správní úřad, protože takový správní úřad neexistuje. Pro projednání tohoto řádného opravného prostředku je tedy stanoveno, že věc projednává a návrh na rozhodnutí předkládá rozkladová komise. Specifikum postavení ministra

pokračování

spravedlnosti jako vedoucího ústředního správního úřadu je vyjádřeno také v § 14 odst. 6 správního řádu, podle něhož se pro vedoucí ústředních správních úřadů nepoužijí ustanovení o vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodnutí věci. Skutečnost, že postavení vedoucího ústředního správního úřadu je nezastupitelné, akceptuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá, že námitka podjatosti ve vztahu k vedoucímu ústředního správního úřadu nepřichází s ohledem na § 14 odst. 6 správního řádu v úvahu.

[7] Důvodnou nebyla městským soudem vyhodnocena ani námitka, v níž stěžovatel poukazoval na § 178 odst. 2 správního řádu. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že nadřízeným správním orgánem ministra se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu. U ministerstva je však tímto vedoucím příslušného ústředního správního úřadu právě ministr. Stěžovatel přitom v žalobě ani neoznačil konkrétní subjekt, který by dle jeho názoru s přihlédnutím k § 178 odst. 2 správního řádu měl být v této věci nadřízeným orgánem ministra spravedlnosti.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Stěžovatel proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenu o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Nejprve zrekapituloval dosavadní průběh daného případu, přičemž uvedl, že nemá žádnou vinu na tom, že funkce vedoucího státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem byla obsazena dvěma osobami. Stěžovatel pak byl postupem bývalého ministra spravedlnosti připraven o své subjektivní veřejné právo na nerušený výkon funkce. V této souvislosti zdůraznil, že byl jmenován do funkce vedoucího státního zástupce, z této funkce nebyl odvolán a nebyl ani shledán žádný důvod, proč by odvolán být měl. I přesto však byl této funkce zbaven z důvodů, jež nemohl ovlivnit, přičemž se tímto způsobem tehdejší ministr spravedlnosti dovolával vlastních pochybení. K tomu stěžovatel odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, v němž bylo konstatováno, že čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce.

[10] Stěžovatel dále namítl, že postup, který v napadeném rozhodnutí zvolilo Ministerstvo spravedlnosti, a který následně aproboval městský soud, „otvírá dveře“ možné libovůli a svévoli v právních vztazích týkajících se funkcionářů státního zastupitelství. K tomu odkázal na rozsudek ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009 – 86, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že státní zastupitelství musí být chráněno, a to po stránce personální, před nahodilými a svévolnými zásahy exekutivy. Městský soud přitom podle stěžovatele připustil, aby funkcionář státního zastupitelství byl zbaven funkce z důvodů, které nemohl ovlivnit, přičemž důvody pro jeho odvolání ani nebyly dány. Tehdejší ministr spravedlnosti tak zákonem stanovené důvody odvolání vedoucího státního zástupce „obešel“.

[11] Podle tvrzení stěžovatele městský soud v dané věci také nezohlednil, že tehdejší ministr spravedlnosti rozhodl nezákonně o odvolání vedoucího státního zástupce JUDr. Jakovce, přičemž proti vyslovení nezákonnosti svého rozhodnutí nijak nebrojil a naopak zahájil kroky proti stěžovateli. JUDr. Jakovec navíc přestal splňovat zákonné předpoklady k tomu, aby stál v čele krajského státního zastupitelství. Protiprávní stav, kdy ve vedení Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem formálně stáli dva vedoucí státní zástupci (tj. stěžovatel a JUDr. Jakovec), tak způsobil tehdejší ministr spravedlnosti tím, že umožnil téměř po 3 letech přijetí JUDr. Jakovce zpět do řad krajských státních zástupců, v důsledku čehož mu nově (formálně) umožnil splňovat podmínky pro výkon funkce vedoucího státního zástupce, které po svém odvolání ex lege nesplňoval. Nadto stěžovatel odkázal na judikaturu Ústavního soudu, který např. v nálezu ze dne 22. 2. 1995, sp. zn. II. ÚS 42/94, konstatoval, že vlastních chyb (nepoctivosti) se nemůže ve svůj prospěch nikdo dovolávat. Právě tak ale Ministerstvo spravedlnosti postupovalo.

[12] Stěžovatel poukázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 – 35, týkající se problematiky jmenování soudců. Z tohoto rozsudku plyne, že na jmenování soudce není právní nárok, avšak jde o veřejnou funkci. Ten, kdo je do takové funkce navržen, je tedy oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným funkcím ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel však v daném případě byl diskriminován, neboť Ministerstvo spravedlnosti k jeho osobě nepřistupovalo jako k osobám jiným (tj. předchozímu krajskému státnímu zástupci JUDr. Jakovci). Ministerstvo spravedlnosti totiž „*vyvinulo všestranné úsilí, aby jej jeho veřejné funkce zbavilo a uvolnilo tak místo pro oběť svých předchozích, pravomocně zjištěných, nezákonností*“.

[13] Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Ministerstvo spravedlnosti ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že při řešení personální situace na Krajském státním zastupitelství v Ústí nad Labem vycházelo ze skutečnosti, že pravomocným zrušením rozhodnutí správního orgánu o odvolání z vedoucí funkce se JUDr. Jakovec vrátil do funkce krajského státního zástupce. Současně však s ohledem na presumpci správnosti rozhodnutí správních orgánů za právně účinné považovalo i rozhodnutí, jímž byl do funkce krajského státního zástupce jmenován stěžovatel. Vznikl tak stav odporující nejen veřejnému zájmu, ale zejména objektivnímu právu [§ 8 a násl. zákona č. 283/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“)], kdy k témuž okamžiku byli ve funkci dva krajské státní zástupci. Ochranu nezákonně odvolaného funkcionáře přitom nelze omezit jen na náhradu škody a případné zadostiučinění, neboť náprava nezákonného rozhodnutí by měla primárně směřovat k navrácení do původního stavu. Jestliže tedy bylo podkladové rozhodnutí o odvolání JUDr. Jakovce z funkce krajského státního zástupce zrušeno, byl založen důvod pro obnovu řízení o jmenování stěžovatele krajským státním zástupcem. V této souvislosti pak Ministerstvo spravedlnosti odkázalo na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37, přičemž uvedlo, že nařízení obnovy a následné rozhodnutí o nevyhovění návrhu na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce bylo objektivně jediným efektivním řešením. S ohledem na výše uvedené Ministerstvo spravedlnosti navrhl, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

pokračování

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[16] Ze spisového materiálu v dané věci vyplývá, že poté, co bylo rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 13. 3. 2008 o odvolání JUDr. Jakovce z funkce krajského státního zástupce zrušeno (rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 10 Ca 102/2008 - 117), zahájil ministr spravedlnosti řízení o obnově řízení z moci úřední ve věci návrhu vrchního státního zástupce v Praze ze dne 5. 6. 2009, sp. zn. 5 SPR 71/2009, na jmenování stěžovatele krajským státním zástupcem v Ústí nad Labem, které bylo zakončeno rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 15. 6. 2009, č. j. 106/2009-OJ-SZ/2.

[17] V obnoveném řízení pak ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 27. 9. 2011, č. j. 67/2011-OJ-SZ/30, rozhodl tak, že návrhu vrchního státního zástupce v Praze ze dne 5. 6. 2009, sp. zn. 5 SPR 71/2009, na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem se nevyhovuje. V odůvodnění citovaného rozhodnutí ministr spravedlnosti odkázal na zrušující rozsudek městského soudu týkající se rozhodnutí o odvolání JUDr. Jakovce z funkce krajského státního zástupce a také na rozhodnutí ze dne 25. 8. 2011, č. j. 59/2008-OJ-SZ/59, kterým ministr spravedlnosti v novém řízení nevyhověl návrhu na odvolání JUDr. Jakovce z funkce krajského státního zástupce. Ministr spravedlnosti následně konstatoval, že za situace, kdy funkci krajského státního zástupce vykonává JUDr. Jakovec, není možné vyhovět návrhu vrchního státního zástupce ze dne 5. 6. 2009 na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem, neboť tato funkce je již obsazena.

[18] Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel rozklad, o kterém rozhodl ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 6. 1. 2012, č. j. 343/2011-LO-SP/6, tak, že jej zamítl. V uvedeném rozhodnutí ministr spravedlnosti vyhodnotil, že obsazení funkce krajského státního zástupce jinou osobou bylo důvodem pro nevyhovění návrhu vrchního státního zástupce v Praze na jmenování stěžovatele do této funkce.

[19] Jádrem stěžovatelovy argumentace v podané kasační stížnosti je právní otázka, zda byl diskriminován a krácen na svém právu na přístup k veřejné funkci, a to ve smyslu práva na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce, když ministr spravedlnosti v novém řízení nevyhověl návrhu vrchního státního zástupce v Praze na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce.

[20] Nejvyšší správní soud v této souvislosti předně odkazuje na rozsudek ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 - 37, v němž vyslovil závěr, že „[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 řídícími, 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] V dané věci je přitom Nejvyššímu správnímu soudu známo, že v době, kdy byl stěžovatel do funkce vedoucího státního zástupce jmenován, byla tato funkce nepochybně „volná“ v tom smyslu, že nebyla obsazena žádnou osobou, jelikož JUDr. Jakovec jí byl v té době pravomocně zbaven. Rozhodnutím městského soudu však došlo ke zrušení odvolání JUDr. Jakovce z funkce. V tomto kontextu je pak třeba znovu poukázat na shora citovaný rozsudek, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[v] případech soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z veřejné funkce je třeba vykládat účinky zrušení takového rozhodnutí tak, že ten, kdo byl z funkce nezákonně odvolán, v ní musí okamžikem zrušení svého odvolání takřka „obživnout“, a to v plném rozsahu. (...) 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.“

[22] S ohledem na výše uvedené závěry, od nichž není důvodu se odchylovat ani v nyní řešené věci, tak Nejvyšší správní soud shledal, že rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, je nutno považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí, odpadl i podklad pro jmenování. Jak vyplývá z § 8 a násl. zákona o státním zastupitelství, v čele krajského státního zastupitelství stojí vždy pouze jeden vedoucí státní zástupce. Správní orgány, resp. i městský soud, tak správně vyhodnotily, že sama skutečnost obsazení předmětné vedoucí funkce jinou osobou byla důvodem pro nevyhovění návrhu vrchního státního zástupce v Praze ze dne 5. 6. 2009, sp. zn. 5 SPR 71/2009, na jmenování stěžovatele do této funkce. Případné vyhovění tomuto návrhu by totiž zcela zřejmě zapříčinilo vznik stavu odporujícímu objektivnímu právu, jakož i stavu systémově nežádoucímu, a sice že by v čele monokratického orgánu stáli současně dva jeho vedoucí. Stěžovatel tudíž postupem správních orgánů, resp. i městského soudu, nebyl krácen na svém právu na přístup k veřejné funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, přičemž nebyl ani nijak diskriminován. Byl to právě on, kdo jako osoba později jmenovaná do funkce vedoucího monokratického orgánu, musel v rovině výkonu dané funkce ustoupit osobě dříve jmenované a nezákonně z funkce odvolané.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci

pokračování

rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[24] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení o kasační stížnosti úspěch neměl a žalovaný, který by jako procesně úspěšný účastník zásadně na jejich náhradu měl právo, žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 23. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu