



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Mgr. V. V.**, proti žalovanému: **nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2018, č. j. 62 A 162/2018 - 6,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 13. 11. 2018, č. j. 62 A 162/2018 - 6 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který měl spočívat v tom, že žalovaný nepodal do rukou ministra spravedlnosti návrh na jmenování žalobce státním zástupcem k Obvodnímu státnímu zastupitelství pro Prahu 1, pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[2] Krajský soud na rozdíl od žalobce měl za to, že se nejedná o trvající zásah, jelikož žalovaný se po obdržení podnětu od městského státního zástupce rozhodl žalobce na jmenování státním zástupcem nenavrhnout. To se také žalobce v roce 2002 dozvěděl. Tím byla činnost žalovaného, s níž nyní žalobce vyjadřuje svoji nespokojenost, ukončena.

Neprobíhal (a ani od roku 2002 neprobíhá) žádný proces vedoucí ke jmenování, který by ze žalobcem tvrzeného zásahu učinil zásah trvalý. Na běh lhůty pro podání žaloby tedy nelze aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 - 51, ani nálezn Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2018, sp. zn. III. ÚS 1257/18.

[3] Tvrzený zásah se stal v roce 2002 (aniž by trval či pokračoval dále), tedy před účinností s. ř. s. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2004, č. j. 4 Afs 22/2003 - 96, žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, ke kterému mělo dojít před nabytím účinnosti s. ř. s., by bylo možné věcně projednat jen tehdy, pokud k 1. 1. 2003 ještě neuplynula objektivní dvouletá lhůta. Počátek běhu subjektivní dvouměsíční lhůty by v tomto případě bylo možné spojovat až s datem 1. 1. 2003, tj. s účinností s. ř. s. Žalobu ke krajskému soudu však podal žalobce až v roce 2018, tedy po uplynutí mnoha let od uskutečnění zásahu (2002) i od počátku běhu subjektivní lhůty (1. 1. 2003). Subjektivní i objektivní lhůta k podání žaloby tak dávno uplynuly.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatel zastává názor, že se žalovaný dopustil nezákonného zásahu, který trvá, a to nepodáním návrhu na jmenování stěžovatele státním zástupcem v listopadu 2002. Tento zásah a jeho důsledky pro stěžovatele podle jeho názoru trvají. Stěžovatel důsledky zásahu stále pociťuje v rovině materiální a psychologické. Stěžovateli nebyl nikdy sdělen důvod nepodání návrhu na jmenování do rukou ministra spravedlnosti. Žalovaný se dopustil netransparentního, nepřezkoumatelného postupu, který se stěžovateli jeví jako diskriminační, neboť všechny osoby, které se nacházely s ním ve srovnatelném postavení, byly jmenovány státním zástupcem (absolvování čekatelské praxe, zkouška na státního zástupce). Pokud trvá nezákonný zásah, je žaloba stěžovatele podle jeho přesvědčení včasná.

[6] Stěžovatel rozporuje závěr, že by neprobíhal proces ve věci řízení o jmenování státním zástupcem. Stěžovatel jednak usiluje o nahlédnutí do spisu o řízení o jmenování státním zástupcem, aby mohl namítat vadnost řízení o jmenování státním zástupcem. Dále běží u Obvodního soudu pro Prahu 2 řízení, kde se stěžovatel domáhá po státu odškodnění za to, že jeho občanskoprávní žalobu, kterou brojil proti nejmenování, projednávaly soudy 12 let a stále ji jako celek neprojednaly a nerozhodly, neboť dle soudů měly věc projednávat soudy pro věci správního soudnictví.

[7] Žalovaný ve vyjádření uvedl, že kasační stížnost považuje za zcela nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti,

pokračování

a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, zabýval otázkou včasnosti zásahové žaloby a dospěl k tomuto závěru:

[59] „Včasnost žaloby je jednou ze vstupních („procesních“) podmínek její věcné projednatelnosti. Krajský soud je povinen zkoumat z úřední povinnosti včasnost žaloby, a pokud zjistí, že žaloba je opožděná, je povinen ji odmítnout. Již z toho je zřejmé, že posouzení včasnosti žaloby musí být opřeno o objektivní skutkové okolnosti. Jinak řečeno, bylo by jen obtížné představitelné, aby zejména objektivní žalobní lhůta mohla být ve vztahu k témuž jednání veřejné správy u různých žalobců, vůči nimž toto jednání mířilo, posuzována odlišně. Právě užitý pojem došlo, vyjadřuje jeden časový moment nezávislý na vůli toho či onoho žalobce, jde-li o situaci, kdy bylo jedním aktem zasaženo zároveň více osob. Ani subjektivní lhůta však nemůže spočívat jen na přesvědčení žalobce, odrážejícím se v jeho žalobním tvrzení, že se o rozhodných okolnostech dozvěděl v určitý okamžik, nýbrž na objektivním zjištění, které rozhodné okolnosti to jsou a kdy se dostaly do sféry žalobce.

[60] Je tedy zřejmé, že pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vskutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit.

[...]

[63] Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. V tomto ohledu je třeba upřesnit závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 – 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení – viz rozsudek ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006 - 95, shodně usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 – 55, bod 42). Existuje-li rozumná pochybnost, například není-li zcela zřejmé, že jednání osoby, které je za nezákonný zásah označeno, vskutku nelze přičítat veřejné správě, je třeba zkoumat další „procesní“ podmínky věcné projednatelnosti žaloby, a pokud jsou splněny, žalobu věcně projednat.

[64] Pokud nebude zásahová žaloba odmítnuta proto, že v žalobě označené jednání nemůže být již z povahy věci nezákonným zásahem, je na místě zkoumat její přípustnost dle § 85 s. ř. s., části věty před středníkem. Toto ustanovení praví: Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Soud si musí nejprve ujasnit, zda projednávaná žaloba je „zápůrčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl. Zatímco u určovací žaloby nezkoumá, zda se žalobce ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil, u zápůrčí žaloby takové zkoumání provést musí. Zjistí-li, že uvedené právní prostředky měl žalobce k dispozici, avšak nevyužil jich, musí být žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s.

[65] Teprve není-li výše uvedených důvodů k odmítnutí žaloby, věnuje se soud zkoumání včasnosti žaloby. Je důležité uvedený algoritmus dodržet a jeho jednotlivé kroky nezaměnit mimo jiné proto, že posouzení včasnosti žaloby se odvíjí i od toho, jakým způsobem byly vypořádány prostředky ochrany či nápravy, jedná-li se o zápůrčí žalobu a takové prostředky měl žalobce k dispozici, resp. byl povinen je uplatnit.“

[11] Krajský soud se sice explicitně nevypořádal s tím, zda stěžovatelem popsané jednání je zásahem, nicméně z jeho dalšího postupu je patrné, že nedospěl k závěru, že popsané jednání zjevně a nepochybně nemůže být vzhledem ke své povaze zásahem (viz výše bod 63 rozsudku č. j. 7 As 155/2015 - 160), a posuzoval stěžovatelovu žalobu jako žalobu zásahovou.

[12] Krajský soud v bodech 7 až 9 shrnul všechny relevantní okolnosti a vyjasnil, z jakých důvodů má za to, že se nejedná o trvalý zásah, tedy že projednává určovací zásahovou žalobu. Nebyl tedy povinen zkoumat, zda se stěžovatel ochrany před zásahem či jiné formy nápravy mohl domáhat jinými právními prostředky, a pokud ano, zda tak učinil.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal v popsaném postupu pochybení a ztotožňuje se s posouzením krajského soudu, že se nejedná o trvalý zásah. Sám stěžovatel uvedl, že k zásahu došlo v roce 2002 a ještě téhož roku se o něm stěžovatel dozvěděl. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že ke dni podání žaloby, tedy ke dni 5. 11. 2018, jak subjektivní tak objektivní lhůta již dávno uplynula a krajský soud ji v souladu se zákonem odmítl pro opožděnost dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[14] Stěžovatelově argumentaci tím, že jde o zásah trvalý, nelze přisvědčit. Procedura ustanovování státních zástupců do funkce je na zákonné úrovni upravena jen velmi kuse. Pro ustanovení státním zástupcem musí být samozřejmě splněny zákonem stanovené nutné a vcelku jednoznačně definované „kvalifikační“ podmínky (viz zejm. § 17 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství). V rámci skupiny osob, jež splní tyto vstupní podmínky, však již další zákonné limity determinující jejich přístup do funkce státního zástupce plynou v podstatě jen z § 18 odst. 2 téhož zákona, podle něhož (s)tátního zástupce jmenuje na návrh nejvyššího státního zástupce ministr spravedlnosti na dobu časově neomezenou. Jediná další zákonná podmínka tedy je řádný návrh nejvyššího státního zástupce a na něj reagující jmenovací akt ministra spravedlnosti. Vše další, tedy zejména

pokračování

procedura výběru těch, které se nejvyšší státní zástupce rozhodne navrhnout ministru spravedlnosti ke jmenování, a procedura výběru těch z takto navržených, kteří ministrem spravedlnosti jsou jmenováni, je již věcí politického uvážení jednak nejvyššího státního zástupce, jednak ministra spravedlnosti (srov. obdobně druhé kolo výběru uchazeče na služební místo, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2017, č. j. 10 Ads 316/2016 - 50, č. 3664/2018 Sb. NSS, zejm. bod 17). V tomto úzkém rámci se tedy nachází i prostor pro soudní přezkum, viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 199/2018 - 71 č. 3840/2019 Sb. NSS, zejména jeho bod 26: „(...)rozsah soudního přezkumu procesu výběru kandidátů na státní zástupce je, s ohledem na absenci úpravy podrobností v právních předpisech, značně omezený. Platí totiž, že stejně jako neexistuje veřejné subjektivní právo být jmenován soudcem (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 4 Aps 3/2005-35) či insolvenčním správcem (usnesení Ústavního soudu ze dne 30. května 2017, sp. zn. IV. ÚS 2631/16), nesvědčí nikomu veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem. I článek 21 odst. 4 Listiny zaručuje pouze právo na přístup k veřejné funkci, tedy právo ucházet se o možnost takovou funkci vykonávat, a to za rovných podmínek. Soudní přezkum výběru kandidátů na státní zástupce se proto zpravidla omezí na posouzení toho, zda výběr kandidátů nevykazoval známky diskriminace a zda si orgány státního zastupitelství nepočínaly v nejobecnějším smyslu svévolně (...).“

[15] Je na obou orgánech, jež jsou v procesu ustanovování státních zástupců do funkcí činné, zda prostor pro své politické uvážení o tom, koho z těch, kteří splňují vstupní „kvalifikační“ podmínky, ustanoví státním zástupcem, samy sobě omezí určitými postupy, které nabudou podoby sebevazající správní praxe. Nejsou k tomu v žádném případě povinny; mají plné právo k tomu, aby své kroky činily výlučně na základě politických úvah, omezených toliko výše uvedenými nejobecnějšími limity zaručujícími právo na rovný přístup k veřejným funkcím a zakazujícími diskriminaci a svévoli. Pokud však určitou správní praxi zavedou, může taková praxe vytvářet právně relevantní legitimní očekávání. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v bodě 81 svého usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, uvedl: „(...) správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“

[16] V rámci státního zastupitelství v rozhodné době existovaly interní postupy pro komunikaci „návrhů na návrhy“ mezi nižšími stupni státních zastupitelství a nejvyšším státním zastupitelstvím. Není sporné, že v rámci těchto postupů usoudilo nejvyšší státní zastupitelství, že návrh ministru spravedlnosti na jmenování stěžovatele státním zástupcem neučiní. Zformulováním této vůle jednoho ze dvou článků jmenovací procedury byl dovršen akt, který sám o sobě je natolik ucelený, že právě proti němu je třeba brojit jako proti (eventuelně nezákonnému) jednání veřejné správy. Není sporu, že uvedený akt byl dovršen, a především se o něm stěžovatel dozvěděl, v roce 2002 (stěžovatel samotný toto zmiňuje ve své žalobě a v podstatě opakuje i v kasační stížnosti).

[17] Pokud by snad byla skutková situace taková, že by sice rozhodnutí o tom, že stěžovatel nebude navržen ke jmenování, „padlo“ uvnitř soustavy státního zastupitelství v určitou dobu, avšak zůstalo uzavřeno uvnitř této soustavy a nebylo komunikováno

tomu, jehož se týkalo (stěžovateli), zvažoval by Nejvyšší správní soud, zda ustanovení o objektivní dvouleté žalobní lhůtě, počítané od okamžiku, kdy k zásahu „došlo“, tedy od jeho „dovršení“ (srov. k tomu obšírně nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18), lze u zásahů toho typu, jež zůstanou navenek utajeny, vyložit ústavně konformním způsobem (viz k tomu zejména bod 12 odlišného stanoviska soudce Karla Šimky ke shora již zmíněnému rozsudku rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160). Toho však v nyní projednávaném případě nebylo třeba. Není totiž sporu, že stěžovatel se o tom, že nejvyšší státní zástupce jej nehodlá navrhnout na jmenování státním zástupcem, dozvěděl tak, že poté mohl bez větších problémů v objektivní žalobní lhůtě na projev vůle nejvyššího státního zástupce reagovat zásahovou žalobou.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] 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 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.

[19] 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 nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. června 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu