



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mrákoty a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. D. H.**, zast. advokátem JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, proti žalovanému: **prezident republiky**, Hrad, I. nádvoří 1, Praha 1 – Hradčany, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2022 o prominutí trestu M. B., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2022, čj. 10 A 47/2022-7,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] NSS v této věci řeší otázku, zda je prezident republiky při udělování milosti [čl. 62 písm. g) Ústavy] správním orgánem, a zda je milost prezidenta přezkoumatelná ve správním soudnictví.

I. Vymezení věci

[2] Prezident republiky dne 26. 3. 2022 udělil milost M. B., kterému bylo za zločin zjednání výhody při zadávání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě uloženo několik druhů trestů. Milost mu byla udělena až po odsouzení a měla účinek prominutí a zahlazení trestu (tzv. agraciace a rehabilitace).

[3] Žalobce (stěžovatel) napadl udělenou milost žalobou proti rozhodnutí. Městský soud se žalobou odmítl zabývat, protože stěžovatel nebyl zjevně oprávněn ji podat (§ 46 odst. 1 s. ř. s.). Udělení milosti nijak nezasáhlo do stěžovatelových veřejných subjektivních práv, a proto se nemohl úspěšně bránit žalobou. To, že je stěžovatel morálně pohoršen a nemůže již prezidenta chovat v úctě, nijak nezasahuje do jeho právní sféry. Městský soud dále odkázal na pravomoc nejvyššího státního zástupce, který může podat žalobu proti správnímu rozhodnutí, pokud k tomu má závažný právní důvod (§ 66 odst. 2 s. ř. s.).

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Stěžovatel proti usnesení městského soudu podal kasační stížnost. V ní vysvětluje, proč nedodržení prezidentova veřejného příslibu, že nebude využívat práva milosti, zasáhlo do stěžovatelova legitimního očekávání. Takové narušení legitimního očekávání představuje zásah do stěžovatelova veřejného subjektivního práva. Podmínky aktivní procesní legitimace je třeba vykládat nejen striktně tak, že správní rozhodnutí musí zakládat, měnit nebo rušit přímo stěžovatelova práva či povinnosti, ale i tehdy, když se jinak projeví v jeho právní sféře. Udělením milosti byla zároveň porušena zásada rovnosti zaručená Listinou základních práv a svobod. Prezident dříve tvrdil, že milost bude udělovat jen z humanitárních důvodů, k omilostněnému se ale zachoval jinak než k ostatním.

[5] Žalovaný vysvětluje, proč udělení milosti vůbec nepodléhá přezkumu správních soudů.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] NSS níže reaguje nikoli jen na jednotlivé argumenty stěžovatele, ale představuje vlastní celistvou argumentaci, která je vyvrací a potvrzuje správnost výroku napadeného usnesení. Městský soud došel ke správnému závěru, že se stěžovatel nemohl bránit proti udělené prezidentské milosti. Jak ale NSS dále vysvětlí, proti milosti prezidenta republiky by nebylo možné se bránit ve správním soudnictví ani v žádném jiném případě. **Udělení milosti prezidentem republiky totiž není rozhodnutím správního orgánu, ale orgánu ústavního.**

K dvojí roli prezidenta republiky

[8] Prezident republiky může vystupovat ve dvojí roli. Některé pravomoci vykonává jako součást veřejné správy a má se přitom chovat jako správní orgán. Jiné pravomoci jsou mu naopak svěřeny jako ústavnímu orgánu. Ústavní akty prezidenta pak nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví (§ 4 odst. 1 s. ř. s.).

[9] Takové chápání dvojí role hlavy státu není nijak nové. Naposledy v době rakouské monarchie dospěl starorakouský správní soud k závěru, že císař z ústavních důvodů nikdy

pokračování

nemůže být považován za správní úřad (plenární usnesení správního soudu z roku 1879). Toto monarchické pojetí se po roce 1918 proměnilo a pozvolna začala převažovat moderní koncepce, že některé akty prezidenta republiky mohou být akty správními a podléhat přezkumu správní justicí (Weyr, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich 1937, s. 191; Hácha, E. Nejvyšší správní soud. In: *Slovník veřejného práva československého*, sv. II, Brno 1932, s. 834; v literatuře novější Mikule, V. Soudní ochrana proti rozhodnutí, jímž byl předseda soudu odvolán z funkce – nová otázka. *Právní zpravodaj* č. 3/2006, s. 14, případně Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 4. akt. vydání, Praha: Wolters Kluwer 2019, s. 274-278).

[10] NSS v minulosti přezkoumával akty prezidenta republiky jako správního orgánu ve věcech nejmenování soudců a profesorů [ve vztahu k nejmenování soudců rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS, a ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, ve vztahu k profesorům např. rozsudek NSS ze dne 2. 3. 2017, čj. 7 As 242/2016-43, č. 3554/2017 Sb. NSS, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, čj. 10 A 174/2016-143, č. 3790/2018 Sb. NSS; tyto závěry akceptoval též Ústavní soud v nález ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 (N 202/87 SbNU 311), body 18 násl.].

[11] Klíčové je tedy posoudit, zda prezident republiky rozhoduje jako orgán správní, či ústavní. Aby bylo možno považovat prezidenta republiky za správní orgán a podrobit jeho akty soudnímu přezkumu, musí být splněny dvě podmínky. Jednak musí být výkon takové pravomoci vázán zákonem, jednak jím musí prezident zasahovat do veřejných subjektivních práv konkrétních osob – žalobců (takto již cit. věc 4 Aps 3/2005). Zatímco v případě nejmenování soudců a profesorů dospěl NSS na základě uvedených kritérií k závěru, že prezident konal jako správní orgán, v případě nynějším tak tomu není (viz níže).

Stěžovatel nebyl milostí prezidenta republiky dotčen na veřejných subjektivních právech

[12] Městský soud se věnoval jen jedné z obou podmínek – totiž zda sporný akt prezidenta zasahoval do veřejných subjektivních práv konkrétní osoby – stěžovatele. Zásah spočíval podle stěžovatele v tom, že prezident při své inauguraci veřejně sliboval, že práva udělovat milost nebude využívat. Když ji poté udělil p. B., narušil stěžovatelovo legitimní očekávání. Prezidentův veřejný slib totiž vytvořil u stěžovatele oprávněný předpoklad, že tento slib dodrží.

[13] V této části NSS souhlasí s posouzením městského soudu. V nynějším případě nelze vůbec o nějakém legitimním očekávání hovořit, protože to, zda prezident republiky využívá své pravomoci udělit milost, nemůže zasáhnout do práv stěžovatele. Nijak se to totiž stěžovatelových práv netýká. Stále platí, že třetí osoba nemá subjektivní veřejné právo na potrestání pachatele [rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *ŽAVES*, bod 84; něco jiného je ústavní právo oběti trestného činu na účinné vyšetřování - k tomu viz např. nález ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691)].

[14] Sluší se dodat, že podobně jako není možné se před správními soudy domáhat naplnění předvolebních slibů politických stran, nelze tak postupovat ani u politických proklamací prezidenta republiky.

[15] Městský soud má tedy pravdu, že stěžovatel nebyl na svých veřejných subjektivních právech dotčen a tato podmínka není splněna.

Prezident republiky nevystupoval při udělení milosti jako správní orgán

[16] Podle NSS je však pro věc důležitější druhá podmínka, kterou městský soud pominul. Městský soud totiž uvedl, že i když nynější stěžovatel prezidenta republiky žalovat nemůže, neboť nebyl sám zasažen na veřejných subjektivních právech, žalobu by mohl podat např. nejvyšší státní zástupce, jestliže by k jejímu podání shledal závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.). Podstatné však je, že zkoumaná pravomoc prezidenta republiky není upravena primárně zákonem ve smyslu shora citované judikatury, ale jen Ústavou, proto zde prezident republiky vystupoval jako ústavní orgán, nikoli orgán správní (naproti tomu ve věci 4 Aps 3/2005 NSS vysvětlil, že byť má jmenování soudců základ v Ústavě, výkon pravomoci prezidenta republiky je regulován v rovině podústavní, v běžném zákoně*).

[17] Pravomoc k udělení milosti svěřuje prezidentu republiky čl. 62 písm. g) Ústavy. Tento článek pouze uvádí, že prezident *odpouští a zmírňuje tresty uložené soudem a zablazuje odsouzení*. Na žádném jiném místě v ústavním pořádku nenalezneme další pravidla, která by prezidenta ve výkonu této pravomoci omezovala nebo jinak regulovala. Prezident není vázán žádnými podmínkami, při jejichž splnění lze milost udělit, jeho úvaha je v tomto směru právně neomezená. Ani ten, komu má být milost udělena, nemusí splňovat žádné předpoklady.

[18] Stejně tak tato pravomoc není omezena o úroveň níže, v zákonných ustanoveních. Nejviditelnější je navazující úprava v trestním řádu (zákon č. 141/1961 Sb.). Ustanovení § 366, § 367 a § 369 trestního řádu obsahují úpravu pouhých procesních aspektů doprovázejících udělení milosti. Tyto normy ovšem jen říkají, co se má dít, pokud prezident republiky své pravomoci využije (např. má následovat propuštění z věznice). Všechny tyto příkazy jsou mířeny na jiné orgány, nikoli na prezidenta republiky. Určují tedy, jak se po využití prezidentské pravomoci mají zachovat orgány činné v trestním řízení. Nakonec přímo § 366 odst. 1 trestního řádu konstatuje, že právě jen ústava obsahuje zmocnění k udělení milosti.

* „Ustanovení čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, které zakládá pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce, je ustanovením "toliko" kompetenčním, ustanovení § 60 zákona o sodech 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 sodech 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.“ (4 Aps 3/2005)

pokračování

[19] Naproti tomu jmenování profesorů prezidentem republiky je upraveno v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Rovněž zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, nad rámec textu Ústavy stanovuje další hmotněprávní podmínky, které musí uchazeč splnit, aby se mohl stát soudcem (a krom toho se kolem jmenování soudců vytvořila též dlouhodobá správní praxe).

[20] Tyto závěry sdílí i Ústavní soud. V usnesení ze dne 16. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 137/2000, Ústavní soud označil udělení milosti za výsadní právo prezidenta republiky, na které neexistuje veřejné subjektivní právo. V usnesení pléna ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13 (U 2/68 SbNU 485 - *návrh na zrušení amnestie prezidenta republiky Klause*), Ústavní soud mj. uvedl, že jak hromadné amnestie, tak individuální milosti jako prerogativy hlavy státu nepodléhají soudnímu přezkumu a nabízí se pouze politická odpovědnost prezidenta (bod 27 citovaného usnesení; pro extrémní případy si nicméně Ústavní soud sám vyhradil soudní přezkum - srov. bod 42 usnesení).

[21] Na tom, že milost uděluje hlava státu jako ústavní činitel, a ne jako správní orgán, se shoduje také právní věda (např. Herc, T. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 591; Sládeček, V. In: Sládeček, V a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 604 ad.).

[22] Prezident republiky tedy při udělení milostí vystupuje jako ústavní orgán. Udělená milost je pak ústavním aktem a správní soudy nemají pravomoc takové akty přezkoumávat.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu

