

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobce: **Mgr. V. V.**
bytem XXX

proti

žalovanému: **prezident republiky**
sídlem Hrad, I. nádvoří 1, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve jmenování JUDr. Josefa Baxy, prof. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D., Mgr. Daniely Zemanové a prof. JUDr. Kateřiny Ronovské, Ph.D. do funkce soudců Ústavního soudu a ve jmenování JUDr. Josefa Baxy do funkce předsedy Ústavního soudu a prof. JUDr. Kateřiny Ronovské, Ph.D. do funkce místopředsedkyně Ústavního soudu,

takto:

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou dne 7. 8. 2023 domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného a žádal, aby soud rozhodl tak, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající v tom, že dne 5. 6. 2023 jmenoval do funkce soudců Ústavního soudu JUDr. Josefa Baxu, prof. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. a Mgr. Danielu Zemanovou, a dále v tom, že dne 4. 8. 2023 jmenoval do funkce předsedy Ústavního soudu JUDr. Josefa Baxu a do funkce soudkyně Ústavního soudu a do funkce místopředsedkyně Ústavního soudu prof. JUDr. Kateřinu Ronovskou, Ph. D., byl nezákonný.
2. Žalobce uvedl, že se domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv majících povahu práv ústavně zaručených, a to jednak dle Čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a jednak dle článku 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Řízení o jmenování soudcem bylo diskriminační, neboť ucházení se o tuto funkci a jmenování do této funkce bylo nepřipustně závislé na jiných.
3. Podáním doručeným zdejšímu soudu dne 29. 8. 2023 žalobce na výzvu soudu doplnil tvrzení o splnění procesních podmínek, kdy uvedl, že se o zásahu v případě jmenování JUDr. Josefa

Baxy, prof. JUDr. PhDr. Jana Wintra, Ph.D. a Mgr. Daniely Zemanové do funkce soudců Ústavního soudu dozvěděl dne 5. 6. 2023 ze sdělovacích prostředků. Žaloba považoval za včasnou, neboť poslední den lhůty k jejímu podání připadl na pondělí 7. 8. 2023.

4. K věci samé předně odkázal na svou argumentaci a judikaturu správních soudů, a sice rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 6 As 68/2022-70, a rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2022, č. j. 8 A 98/2021-76. Dále tvrdil, že má právo na přístup k veřejné funkci soudce Ústavního soudu bez důvodného omezení, neboť splňuje zákonné a morální předpoklady ke jmenování do funkce soudce Ústavního soudu. Ocenil, že žalovaný zahájil „výběrové řízení na soudce Ústavního soudu“, brojil však proti tomu, že uchazečem může být pouze osoba navržená vybranými institucemi, neboť žalobce má právo ucházet se o funkci soudce Ústavního soudu sám bez schválení vybranými institucemi. Taktéž uvedl, že si sám dne 5. 6. 2023 podal přihlášku do řízení o jmenování soudcem Ústavního soudu. Závěrem uvedl, že „rozšiřuje žalobu“ o tvrzení, že zásah žalovaného vůči žalobci spočívající v tom, že žalovaný dne 4. 8. 2023 jmenoval do funkce soudce Ústavního soudu prof. JUDr. Kateřinu Ronovskou, Ph. D. a do funkce místopředsdkyně Ústavního soudu rovněž prof. JUDr. Kateřinu Ronovskou, Ph. D, byl nezákonný.
5. Dalším samostatným podáním doručeným zdejšímu soudu dne 29. 8. 2023 žalobce požádal o osvobození od soudního poplatku za podání žaloby, neboť na jeho zaplacení nemá finanční prostředky z důvodu exekuce, k tomu podrobně vylíčil okolnosti, pro které považuje exekuci za nespravedlivou.
6. Soud se předně zabýval otázkou, zda lze žalobu věcně projednat, a dospěl k závěru, že tomu tak není.
7. Soud vyšel z následující právní úpravy:
8. Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže soud o těžce věci již rozhodl nebo o těžce věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.*
9. 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.*
10. Podle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. *soudy ve správním soudnictví rozhodují o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.*
11. Podle Čl. 62 písm. e) Ústavy *prezident republiky jmenuje soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy.*
12. Podle Čl. 84 odst. 2 Ústavy *soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu.*
13. Podle Čl. 84 odst. 3 Ústavy *soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu, má vysokoškolské právnické vzdělání a byl nejméně deset let činný v právnickém povolání.*
14. Podle § 6 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) *prezident republiky si vyžádá od Senátu souhlas ke jmenování soudce. Dle odst. 2 není-li souhlas podle odstavce 1 dán do 60 dnů poté, kdy si jej prezident republiky vyžádal, jen proto, že Senát v uvedené lhůtě o této věci nehlasoval, platí, že k jmenování soudce Senát souhlas dal.*

15. V projednávané věci se žalobce domáhal přezkoumání aktů prezidenta republiky, kterými byli jmenováni soudci Ústavního soudu a jeho předseda a místopředsedkyně. Zároveň se fakticky domáhal přezkumu postupu prezidenta republiky při výběru kandidátů na ústavní soudce, resp. na předsedu a místopředsedkyni Ústavního soudu, který jejich jmenování předcházelo.
16. K otázce, v jakých případech podléhají akty prezidenta republiky přezkumu správních soudů, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v rozsudku ze dne 27.04.2006, č. j. 4 Aps 3/2005, kdy uvedl, že *„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. (...) 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.“* (Poznámka-zvýraznění doplněno Městským soudem v Praze).
17. Na tyto závěry pak Nejvyšší správní soud navázal v rozsudku ze dne 4. 10. 2022, č. j. 10 As 211/2022 – 31, kdy v souladu s ustálenou rozhodovací praxí uzavřel, že: *„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.). (...)*
18. *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). (...).* (Poznámka-zvýraznění doplněno Městským soudem v Praze).

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.“
19. Z výše citované judikatury vyplývá, že pravomoc správních soudů přezkoumávat akty prezidenta republiky, je vázána na splnění dvou kumulativních podmínek: 1) výkon dané pravomoci je regulován zákonem, a zároveň 2) prezident republiky výkonem této pravomoci zasáhl do veřejných subjektivních práv konkrétní osoby.
20. Soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě není tato pravomoc soudu dána. Je tomu tak proto, že je pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce Ústavního soudu, jeho předsedu a místopředsedy, zakotvena v Čl. 62 písm. e) Ústavy. Základní hmotněprávní podmínky, jež musí soudce Ústavního soudu splňovat, jsou pak vymezeny čl. 84 odst. 3 Ústavy. Jinými slovy řečeno, veškeré hmotněprávní podmínky pro jmenování soudce Ústavního soudu vyplývají bezprostředně z Ústavy, a jejich jmenování, resp. výběr kandidátů prezidentem republiky, nejsou na podústavní úrovni nijak regulovány.
21. Jak vyplývá i z odborné literatury: *„Ústava svěřuje prezidentu republiky pravomoc jmenovat soudce Ústavního soudu. Vzhledem k tomu, že výkon této pravomoci není podmíněn návrhem jiného orgánu, je třeba za její imanentní součást považovat i vlastní výběr osob, které do této funkce mají být jmenovány. Prezident tak na jejím základě fakticky formuje složení Ústavního soudu jako celku. Rozhodne-li se však někoho jmenovat, může tak podle čl. 84 odst. 2 učinit pouze*

se souhlasem Senátu. Další omezení výkonu této pravomoci pak vyplývají z čl. 84 odst. 1 a 3, jenž stanoví počet soudců Ústavního soudu, délku jejich funkčního období a základní podmínky pro jmenování do této funkce.“ [cit. HERC, Tomáš. Čl. 62 (Základní pravomoci prezidenta republiky) In: RYCHETSKÝ, Pavel. Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-809-3)].

22. Na absenci podústavní právní úpravy poukazuje taktéž prof. Jan Filip: „*Zákon o Ústavním soudu neupravuje kompetenci ke jmenování soudců Ústavního soudu a jeho funkcionářů, neboť to je s ohledem na význam Ústavního soudu zakotveno přímo v ústavní rovině [čl. 62 písm. e) a čl. 84 odst. 2 Úst].*“ (cit: FILIP, Jan. § 2 [Jmenování]. In: FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Zákon o Ústavním soudu. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 7.).
23. Na základě výše uvedeného nelze než uzavřít, že výběr konkrétního kandidáta na ústavního soudce a jeho následné jmenování je ústavním aktem. Prezident republiky v takovém případě jedná jako vrcholný ústavní orgán (resp. vrcholný ústavní činitel), nikoli jako správní orgán. Prezident republiky při tom zajisté může využít neformální poradní panel, či přihlédnout k návrhům a podnětům všeobecně respektovaných institucí, obdobně jako využívá odborných poradců při výkonu jiných činností vyplývajících z jeho pozice hlavy státu a vrcholného ústavního orgánu (udělování milostí, tvorba domácí a zahraniční politiky prezidenta republiky apod.). Konečné rozhodnutí je však vždy jen a pouze rozhodnutím prezidenta republiky. Takový postup prezidenta republiky přitom není správním řízením, ani výkonem veřejné správy. Nelze jej proto přezkoumávat před správními soudy, k dispozici je odpovědnost toliko politická. Ta se ostatně realizuje souhlasem Senátu parlamentu ČR, pročez senátoři v dané věci působí jakožto přímo volení zástupci lidu, vykonávající svůj mandát, přičemž hlasují dle svého nejlepšího vědomí a svědomí, aniž by byli vázáni jakýmkoli kritérii. Celý proces má tedy nepopíratelný politický rozměr, jeho soudní přezkum by tak byl nejen nepřipustným zásahem do výkonu působnosti ústavního orgánu, ale zároveň by hraničil až se zasahováním soudů do politiky.
24. Soud nepopírá, že ustanovení § 6 odst. 1 zákona o Ústavním soudu v souladu s Čl. 84 odst. 2 Ústavy ukládá prezidentu republiky povinnost vyžádat si od Senátu souhlas ke jmenování vybraného kandidáta soudcem. Tím je ovšem upraven pouze procesní postup, který musí být dodržen poté, co prezident republiky již ukončil výběr kandidátů a zvolil si konkrétního kandidáta, jehož má v úmyslu jmenovat. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nijak nezasahuje do samotného procesu výběru kandidátů na ústavní soudce prezidentem, jeho smyslem a účelem je pouze zajištění řádného naplnění požadavku na souhlas Senátu se jmenováním ústavního soudce vyplývající přímo z Čl. 84 odst. 2 Ústavy. Nelze proto z existence tohoto ustanovení dovozovat, že prezident jedná při výběru a následném jmenování ústavních soudců jako správní orgán, a nikoli jako orgán ústavní. Podmínky a postupy styku mezi ústavními orgány jsou ostatně obdobnými zákonnými ustanoveními procesního charakteru běžně upravovány (srov. § 85 odst. 3, § 98 odst. 1 a § 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).
25. Obdobě za situace, kdy proces výběru a následné jmenování předsedy a místopředsedy Ústavního soudu nejsou regulovány podústavním předpisem (zákonem), jde o akt ústavní a také v této věci prezident republiky jedná jako ústavní orgán.
26. Pro úplnost soud uvádí, že proces výběru a jmenování soudců Ústavního soudu, resp. předsedy a místopředsedů Ústavního soudu, nelze stavět na roveň s výběrem a se

jmenováním soudců a předsedů obecných soudů, u nichž správní soudy již dříve judikovaly, že podléhají soudnímu přezkumu (srov. rozsudek ze dne 27.04.2006, č. j. 4 Aps 3/2005). Proces výběru soudců obecných soudů předcházející jejich jmenování (včetně hmotněprávních podmínek) je totiž upraven na zákonné úrovni ustanovením § 60 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, které ke jmenování soudcem obecného soudu stanoví nejen předpoklad vysokoškolského vzdělání získaného řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice a složení odborné justiční zkoušky, ale především také úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce. Výběrové řízení na funkci soudce potom na podzákonné úrovni velmi podrobně upravuje vyhláška č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy. Tato vyhláška zároveň upravuje proces výběru předsedů obecných soudů. V případě soudců Ústavního soudu, resp. předsedy a místopředsedy Ústavního soudu, tomu tak však není.

27. Odkaz žalobce na judikaturu týkající se jmenování a odvolávání Nejvyššího státního zástupce (konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, č. j. 6 As 68/2022 – 70, a jemu předcházející rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2022, č. j. 8 A 98/2021 – 76) není přílehlavý, neboť pravomoc vlády jmenovat Nejvyššího státního zástupce vyplývá ze zákona, konkrétně z § 9 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, a nikoli přímo z Ústavy.
28. Lze tedy uzavřít, že proces výběru kandidátů na soudce Ústavního soudu a podmínky jmenování soudců Ústavního soudu nejsou regulovány zákonem, nýbrž vyplývají přímo z Ústavy. Prezident republiky v daném případě nepostupuje jako správní orgán, nýbrž jako ústavní orgán. Není proto naplněna ani první ze dvou kumulativních podmínek přezkumu aktů prezidenta republiky ve správním soudnictví.
29. Soud proto žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
30. Pokud žalobce podal návrh na osvobození od soudních poplatků, nepovažoval již soud za nutné se jím za tohoto stavu zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2008, č. j. 5 Ans 6/2008 – 48).
31. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 3 věta první s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 7. září 2023

JUDr. Ivanka Havlíková, v. r.
předsedkyně senátu