



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Tomáše Blažka a Pavla Molka ve věci žalobce: **Mgr. V. V.**, proti žalovanému: **prezident republiky**, Hrad, I. nádvoří 1, Praha 1, proti nezákonnému zásahu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 9. 2023, čj. 9 A 106/2023-38,

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.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se obrátil na Městský soud v Praze. Tvrdil, že prezident republiky zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv tím, že jmenoval čtyři ústavní soudce (Josefa Baxu, Kateřinu Ronovskou, Jana Wintra a Danielu Zemanovou) a vybral z nich předsedu a místopředsedkyni Ústavního soudu. Žalobce se u soudu domáhal určení, že tvrzený zásah byl nezákonný. Podle žalobce bylo řízení o jmenování ústavních soudců diskriminační, protože o funkci ústavního soudce se mohla ucházet jen osoba navržená vybranými institucemi. Žalobce, přestože nikým navržen nebyl, přitom splňuje předpoklady pro jmenování ústavním soudcem.

[2] Městský soud žalobu odmítl. Žalobce se totiž domáhal přezkoumání aktů, které prezident vydal nikoli jako správní orgán, ale jako orgán ústavní; veškeré hmotněprávní podmínky pro jmenování ústavních soudců a funkcionářů vyplývají přímo z Ústavy a nejsou upraveny až podústavními předpisy. Ústavní akty nelze ve správním soudnictví přezkoumat.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (*stěžovatel*) kasační stížnost. Jmenování soudců a funkcionářů Ústavního soudu je podle stěžovatele typickou správní činností prezidenta republiky. Není rozhodující, že proces výběru soudců a funkcionářů upravuje jen Ústava; nepotřebnost podrobnější zákonné úpravy nemůže bránit soudnímu přezkumu. Nadto proces jmenování vybraných kandidátů je na podústavní úrovni částečně upraven – jednací řád Senátu stanovuje, jak Senát vyslovuje se jmenováním souhlas. Konečně se stěžovateli nelíbí, že městský soud ve věci rozhodl, aniž zaslal žalobu prezidentovi republiky.

[4] Kasační stížnost není důvodná.

[5] Správní soudy se nemohou zabývat vším. Jejich pravomoc vymezuje zákon – správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům tím, že přezkoumávají rozhodování, nečinnost a zásahy správních orgánů (§ 2 a § 4 odst. 1 s. ř. s.). Obrátí-li se někdo na správní soud ve věci, kterou takový soud nemá pravomoc řešit, neuspěje – soud se věci nemůže zabývat, a návrh proto odmítne kvůli neodstranitelnému nedostatku podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odmítnout je třeba jak návrhy, které vůbec nesměřují vůči správnímu orgánu, tak i návrhy směřující proti subjektům, které sice někdy jako správní orgán vystupují, ale v dané věci tak nevystupovaly.

[6] Prezident republiky za určitých okolností vystupuje jako správní orgán, a jeho jednáním (případně nejednáním) se tedy správní soudy mohou někdy zabývat. Aby bylo možné prezidenta považovat za správní orgán a podrobit jeho jednání soudnímu přezkumu, musejí být splněny dvě podmínky – napadené jednání (rozhodnutí, nečinnost, zásah) musí být výkonem pravomoci, která je vázána zákonem, a musí zasahovat do veřejných subjektivních práv konkrétních osob (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS). Obě podmínky jsou nutné, první z nich je ale klíčová – správní soudy se vůbec nemohou zabývat jednáním prezidenta, nevystupuje-li prezident jako správní orgán, a to ani pokud by zasahoval do veřejných subjektivních práv konkrétních osob. Jednání prezidenta republiky tedy nelze ve správním soudnictví přezkoumat, pokud prezident jedná nikoli jako správní, ale jako ústavní orgán, tj. uplatňuje-li pravomoc, která není upravena v prvé řadě zákonem, ale Ústavou (rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2022, čj. 10 As 211/2022-31, č. 4406/2022 Sb. NSS, body 8 a 16).

[7] Mezi pravomoci prezidenta republiky patří jmenování soudců obecných soudů a soudců Ústavního soudu [čl. 63 odst. 1 písm. i) a čl. 62 písm. e) Ústavy]. Podmínky jmenování soudců obecných soudů stanovuje zákon. Prezident nemůže soudcem jmenovat někoho, kdo tyto podmínky nesplňuje, a nemůže si ani určovat další podmínky; o splnění podmínek musí uvážit v mezích stanovených zákonem (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS). Naproti tomu podmínky jmenování ústavních soudců určuje Ústava (v čl. 84 odst. 3); ta ani nepředpokládá, že by zákonodárce měl stanovit nějaké (další) podmínky (u soudců obecných soudů Ústava zákonnou úpravu podmínek jejich jmenování výslovně předpokládá – čl. 93 odst. 2). Při jmenování ústavních soudců tedy prezident republiky nevystupuje jako správní, ale jako ústavní orgán.

[8] Prezident kromě ústavních soudců jmenuje též předsedu a místopředsedu Ústavního soudu [čl. 62 písm. e) Ústavy]. Až zákon výslovně uvádí, že je vybírá z ústavních soudců (§ 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). To však neznamená, že pravomoc prezidenta

pokračování

jmenovat funkcionáře Ústavního soudu je upravena v první řadě zákonem. Už samu Ústavu je totiž nutné vyložit tak, že nepřipouští jmenovat funkcionáře „zvenčí“, a obejít tak ustanovení o potřebném souhlasu Senátu se jmenováním ústavních soudců (nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 87/06, body 32 a 35). Zákon neurčuje, jak přesně má prezident mezi ústavními soudci funkcionáře soudu vybírat. Proto ani v případě jmenování předsedy a místopředsedů Ústavního soudu nejde o zákonem regulovanou pravomoc. A proto prezident při jmenování funkcionářů Ústavního soudu postupuje jako ústavní, nikoli jako správní orgán.

[9] V projednávané věci městský soud stěžovatelu žalobu odmítl, protože prezident při jmenování ústavních soudců a funkcionářů nevystupuje jako správní orgán. Městský soud tedy postupoval v souladu s výše shrnutými právními a judikturními východisky a jeho usnesení je správné. Městský soud přiléhavě vypořádal také stěžovatelu námitku, že souhlas Senátu se jmenováním ústavních soudců je řešen v zákoně (v § 6 zákona o Ústavním soudu). Vysvětlil, že tomu tak sice je, ale podmínka souhlasu je (opět) dána už přímo Ústavou (jejím článkem 84 odstavcem 2; podrobněji v bodě 24 napadeného usnesení). Konečně NSS reaguje na stěžovatelu námitku, že městský soud před rozhodnutím nezaslal žalobu prezidentovi k vyjádření. Je pravda, že městský soud prezidentovi žalobu (a její doplnění) zaslal až spolu s usnesením o jejím odmítnutí. Jakékoli prezidentovo vyjádření by však nemohlo nic změnit na tom, že městský soud neměl pravomoc ve věci rozhodovat. (Vzhledem k odmítnutí návrhu nemělo smysl zvažovat ani to, které osoby přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení – rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2022, čj. 6 As 68/2022-70, č. 4428/2023 Sb. NSS, body 46 a 47).

[10] Městský soud se při nedostatku pravomoci (správně) ani nezabýval tím, zda jmenování určitých osob do funkce soudců či funkcionářů Ústavního soudu mohlo zasáhnout stěžovatelova práva. Je však vhodné zmínit, že stěžovatel napadl jmenování další ústavní soudkyně (Veroniky Křesťanové) přímo u Ústavního soudu a neuspěl. Ústavní soud jeho návrh odmítl právě proto, že jmenováním ústavní soudkyně nemohla být přímo dotčena stěžovatelova ústavně zaručená základní práva nebo svobody (a to ani právo na přístup k veřejným funkcím za rovných podmínek podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, jehož porušení stěžovatel tvrdil v zásahové žalobě řešené městským soudem). Ze samotné skutečnosti, že stěžovatel splňuje Ústavou stanovené požadavky na ústavního soudce, avšak prezidentem republiky není zvažován jako kandidát na tuto funkci, nelze dovozovat zásah do jeho ústavně zaručených práv (usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 43/23). Takový závěr je logický. Osob, které splňují podmínky pro jmenování do funkce ústavního soudce – občanství ČR, věk nejméně 40 let, vysokoškolské právnické vzdělání a nejméně desetiletá praxe v právnickém povolání – je takové množství, že stěžovatelova žaloba ve skutečnosti působí jako *actio popularis*. Návrh, jehož cílem není brát se za svá vlastní práva, ale chránit veřejné blaho, však nelze projednat ani v ústavním, ani ve správním soudnictví (až na výjimky, mezi něž stěžovatelova situace nepatří – § 66 s. ř. s.).

[11] Městský soud stěžovatelu žalobu správně odmítl. NSS proto nevyhověl stěžovateli kasační stížnosti. Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.); žalovanému nevznikly náklady řízení vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 3. září 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu