5. 7. 2023

ID: 116624

Nejvyšší státní zástupce

Jmenování a odvolávání nejvyššího státního zástupce vládou je výkonem veřejné správy [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a správní soudy mají pravomoc tento postup přezkoumávat. Jmenování nejvyššího státního zástupce je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Nejvyšším státním zástupcem může být jmenována pouze osoba, která vykonává funkci státního zástupce [§ 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství].

(Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2022, čj. 6 As 68/2022-70)

Nejvyšší správní soud rozhodl v právní věci žalobce: Mgr. V. V., proti žalované: vláda, sídlem P., týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalované spočívajícím ve jmenování JUDr. I.S. do funkce nejvyššího státního zástupce, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. února 2022 č. j. 8 A 98/2021-76, tak, že rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. února 2022 č. j. 8 A 98/2021-76 se ruší. Žaloba se odmítá.

Z odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím v tom, že žalovaná (vláda) dne 12. července 2021 jmenovala do funkce nejvyššího státního zástupce JUDr. Igora Stříže mimo otevřené výběrové řízení na základě veřejného vyjádření ministryně spravedlnosti, že důležitými kritérii pro výběr nejvyššího státního zástupce jsou 1) vyšší věk, 2) bezpečnostní prověrka, 3) vykonávání funkce státního zástupce a 4) zachování kontinuity s bývalým vedením Nejvyššího státního zastupitelství. Tato kritéria žalobce považuje za diskriminační. Upřesnil, že nebrojí proti formální neexistenci výběrového řízení na funkci nejvyššího státního zástupce, ale proti tomu, že materiálně nemá možnost ucházet se o volné místo nejvyššího státního zástupce v otevřeném, transparentním, důvěryhodném a nediskriminačním řízení.

[2] Městský soud žalobu v návětí označeným rozsudkem zamítl. Konstatoval, že projednávaná věc se týká práva žalobce na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek. Žalobci však nesvědčí veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem, tím méně pak nejvyšším státním zástupcem. Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, neukládá konání výběrového řízení na obsazení funkce nejvyššího státního zástupce. Žalobci tedy nesvědčí ani veřejné subjektivní právo účastnit se takového výběrového řízení. Kritéria pro výběr nejvyššího státního zástupce nebyla oficiálně stanovena, ministryně spravedlnosti pouze uváděla vlastní hlediska, která brala v úvahu při výběru kandidáta a která nelze považovat za diskriminační, neboť jde o standardní kvalifikační předpoklady pro výkon vrcholné funkce ve státní službě. V samotném jmenování JUDr. Igora Stříže pak městský soud neshledal známky svévole.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uvedl, že mu městský soud zaslal pouze repliku vlády, která nebyla podepsána ani datována. Tato replika měla být přílohou hlavního podání vlády, jež městský soud stěžovateli nezaslal. Při nahlížení do spisu

stěžovatel zjistil, že spis městského soudu obsahuje další listiny vlády (podání ze dne 3. listopadu 2021, životopis a lustrační osvědčení JUDr. Igora Stříže a jeho osvědčení pro seznamování s utajovanými skutečnostmi, dopis prezidenta Unie státních zástupců a písemný souhlas JUDr. Igora Stříže se jmenováním do funkce nejvyššího státního zástupce).

[4] Stěžovatel namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Podrobně zopakoval své žalobní námitky, ze kterých vyplývá, že byl nepřípustně diskriminován v možnosti ucházet se o funkci nejvyššího státního zástupce. S těmito námitkami se městský soud nijak nevypořádal, nevyložil, proč neaplikoval zásadu přenesení důkazního břemene v řízeních týkajících se diskriminace a nevyzval vládu, aby prokázala, že stěžovatel nebyl diskriminován z důvodu věku a světového názoru. Městský soud rovněž nereagoval na námitky, že nebylo prokázáno, že JUDr. Igor Stříž má aktualizované lustrační osvědčení, a splňuje tak podmínku pro jmenování státním zástupcem, a že vláda byla ve střetu zájmů z důvodu trestního stíhání tehdejšího předsedy vlády Ing. Andreje Babiše.

[5] Stěžovatel též zpochybnil názor městského soudu, že se na jmenování nejvyššího státního zástupce neaplikuje zákaz diskriminace, zásada rovného zacházení, férovosti a otevřeného řízení. Tato veřejná subjektivní práva stěžovatele vláda i městský soud popřely. Stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2018 č. j. 6 As 199/2018-71, č. 3840/2019 Sb. NSS, ze kterého vyplývá, že v řízení o jmenování státního zástupce je zakázána svévole a libovůle. Vláda, respektive ministryně spravedlnosti, přitom libovolně vyhlásila diskriminační kritéria pro jmenování nejvyšším státním zástupcem a jednala ve prospěch JUDr. Igora Stříže. Stěžovatel netvrdí, že má veřejné subjektivní právo být jmenován státním zástupcem, avšak trvá na tom, že má právo zúčastnit se za rovných a transparentních podmínek řízení o jmenování státním zástupcem, včetně funkce nejvyššího státního zástupce. Pokud by vláda neužila diskriminační kritéria, mohl se stěžovatel ucházet o funkci nejvyššího státního zástupce.

[6] Stěžovatel dále podotkl, že předseda senátu městského soudu působil jako prokurátor v období nesvobody a má vyšší věk, žalobou napadená diskriminační kritéria mu tak vlastně vyhovují. Stěžovatel však nenamítá jeho podjatost.

[7] Ačkoli stěžovatel žaloval vládu, v písemném vyhotovení rozsudku městského soudu je jako žalovaný označen Úřad vlády České republiky. Stěžovatel však má za to, že ústně byl rozsudek vyhlášen vůči vládě jako žalované.

[8] Vláda ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázala na svá vyjádření v řízení před městským soudem. Nepovažuje za potřebné se k věci znovu komplexně vyjadřovat, neboť stěžovatel jen opakuje dříve uplatněné námitky a vyjadřuje nesouhlas s tím, jak je vypořádal městský soud.

[9] V replice stěžovatel upozornil, že žalovaná byla povinna vést ke jmenování nejvyššího státního zástupce spis a předložit jej, případně jej zrekonstruovat. Žalovaná porušila pravidla spisové služby, což ztěžuje přezkum její činnosti. Stěžovatel trvá na tom, aby Nejvyšší správní soud znovu žalovanou vyzval k předložení správního spisu. Zopakoval též námitku, že JUDr. Stříž nemá aktualizované lustrační osvědčení, a doplnil, že nepředložil (na rozdíl od stěžovatele) podepsaný životopis. Vytkl městskému soudu, že lustrační osvědčení a životopis, které předložila žalovaná, neprovedl jako důkazy.

[10] Nejvyšší správní soud v průběhu řízení vyzval JUDr. Igora Stříže, aby ve stanovené lhůtě sdělil, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (k tomu viz níže bod [45] a následující), a vyzval jej i účastníky řízení, aby se vyjádřili k otázce, zda může být nejvyšším státním zástupcem jmenován někdo, kdo v okamžiku jmenování nevykonává funkci státního zástupce.

[11] JUDr. Igor Stříž odmítl uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, byť označil kasační stížnost

za nedůvodnou. K otázce vymezené Nejvyšším správním soudem odkázal na odborné stanovisko Unie státních zástupců, které zároveň přiložil ke svému podání. Vzhledem k jeho procesnímu stanovisku však k jeho podání Nejvyšší správní soud dále nijak nepřihlížel.

[12] Žalovaná vláda upozornila, že zákon o státním zastupitelství nestanoví žádné minimální požadavky na osobu nejvyššího státního zástupce. Ustanovení, které upravuje jeho jmenování, však nelze vykládat izolovaně od ostatních částí zákona a dovozovat z něj, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenován kdokoli. Z § 3 odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle něhož věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají státní zástupci, vyplývá, že nejvyšší státní zástupce musí být státním zástupcem. Nelze nevidět provázanost základních zásad činnosti státního zastupitelství, povinností státního zástupce a na to navazující skutkové podstaty kárného provinění. Pokud by nejvyšší státní zástupce nebyl státním zástupcem, nemohla by se na něj tato ustanovení vztahovat. Žalovaná dále upozornila na skutečnost, že zánik funkce vedoucího státního zástupce nemá vliv na funkci státního zástupce. Zároveň zdůraznila, že jmenováním do funkce vedoucího státního zástupce nevzniká funkce státního zástupce. Zákon tedy nepředpokládá, že by nejvyšším státním zástupcem mohla být jmenována osoba, která není státním zástupcem. Výklad, že by zákon na osobu nejvyššího státního zástupce nekladl žádné požadavky (například právnické vzdělání), považuje žalovaná za neudržitelný.

[13] Žalovaná dále podotkla, že uvedené neznamená, že by nejvyšší státní zástupce musel mít určitou délku praxe jako státní zástupce. Je možné osobu jmenovat státním zástupcem a poté nejvyšším státním zástupcem. K takové situaci došlo v případě Mgr. Marie Benešové, která v roce 1996 rezignovala na funkci státní zástupkyně a nadále vykonávala advokátní praxi. Na konci roku 1998 ji ministr spravedlnosti znovu jmenoval státní zástupkyní, a teprve poté ji vláda jmenovala do funkce nejvyšší státní zástupkyně.

[14] Obdržená vyjádření zaslal Nejvyšší správní soud stěžovateli na vědomí.

[15] Stěžovatel ve svém vyjádření uvedl, že v zákoně o státním zastupitelství není stanoveno, že by vláda mohla nejvyšším státním zástupcem jmenovat pouze osobu z řad státních zástupců. Právní úpravu lze vyložit tak, že jmenováním nejvyšším státním zástupcem se kandidát stává i státním zástupcem. Relevantní je, zda se stěžovatel mohl reálně ucházet o funkci nejvyššího státního zástupce a následně ji vykonávat. Zejména však má právo podat žalobu jako actio popularis, a upozornit tak na nezákonný postup veřejné moci.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

III.1. Pravomoc správních soudů k přezkumu rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce

[16] Nejprve Nejvyšší správní soud posuzoval, zda mají správní soudy vůbec pravomoc rozhodnout o žalobě týkající se procesu jmenování nejvyššího státního zástupce. Městský soud se tímto aspektem případu výslovně nezabýval, ačkoli vláda ve vyjádření k žalobě namítala její nepřípustnost s argumentem, že jmenování nejvyššího státního zástupce je její čistě politické rozhodnutí.

[17] Z rozsudku městského soudu vyplývá, že svou pravomoc dovodil z toho, že jádrem sporu je veřejné subjektivní právo stěžovatele na přístup k veřejné funkci ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Městský soud však nevzal v úvahu, že § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), který správním soudům ukládá poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob, není jediné ustanovení upravující pravomoc správních soudů. Neméně důležitý je § 4 s. ř. s. (zařazený do rubriky označené Pravomoc soudů), podle něhož soudy ve správním soudnictví rozhodují o a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i

fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“), b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu, c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, d) kompetenčních žalobách (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Z citovaného ustanovení je zřejmé, že správní soudy mohou poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům pouze tam, kde do nich správní orgány zasahují rozhodováním (v širším slova smyslu) v oblasti veřejné správy. Vláda přitom namítala, že jmenování nejvyššího státního zástupce nemá charakter správního rozhodnutí, což v kontextu její další argumentace nelze chápat jinak, než že tvrdila, že nejde o výkon veřejné správy.

[18] Opomenutí některého z argumentů žalovaného správního orgánu sice nezakládá nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí (rozsudek č. j. 1 As 64/2009-153 ze dne 12. listopadu 2009, bod 26), otázka pravomoci soudu k přezkumu jmenování nejvyššího státního zástupce je však významná, dosud nezodpovězená a nikoli triviální, a proto je nutné se jí podrobněji zabývat; ostatně Nejvyšší správní soud se otázkou soudní pravomoci, jejíž nedostatek by způsobil zmatečnost řízení před městským soudem, musí zabývat z úřední povinnosti i v případě, že kasační stížnost takovou námitku neobsahuje [viz § 109 odst. 4 ve spojení s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

[19] Nejvyšší správní soud připomíná, že „jednotná a ustálená definice veřejné správy neexistuje s ohledem na nemožnost komplexně postihnout tak složitý jev, jakým je správa“ (rozsudek ze dne 3. března 2011 č. j. 1 As 102/2010-80, č. 2484/2012 Sb. NSS, bod 29). Existuje však početná judikatura ke konkrétním formám činnosti orgánů veřejné moci. A právě některé z těchto případů mohou sloužit jako východisko pro ten nyní projednávaný.

[20] Nejvyšší správní soud již před mnoha lety dovodil pravomoc správních soudů přezkoumávat postup prezidenta republiky při jmenování soudců (rozsudek ze dne 27. dubna 2006 č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS) s tím, že jde o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť vrchnostenské rozhodování o jmenování kandidátů do funkcí soudců bude vždy posuzováno jako činnost, která má zákonný rámec a děje se ve veřejném zájmu (rozsudek ze dne 21. května 2008 č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, na č. l. 205). Především s odkazem na tuto judikaturu Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 As 199/2018-71 připustil i přezkum procesu jmenování státních zástupců (ačkoli pravomocí správních soudů se tehdy výslovně nezabýval, mlčky ji předpokládal).

[21] Nejpodstatnější jsou však rozsudky ze dne 27. října 2009 č. j. 9 As 94/2008-77, č. 1981/2010 Sb. NSS, ze dne 27. října 2009 č. j. 9 As 2/2009-59, ze dne 12. listopadu 2009 č. j. 1 As 9/2009-86 a ze dne 12. června 2012 č. j. 1 As 51/2012-242, z nichž vyplývá, že odvolání z funkce vedoucího státního zástupce je výkonem veřejné správy a podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud mimo jiné vyzdvihl veřejný zájem na řádném výkonu řídících a organizačních pravomocí vedoucího státního zástupce, do nichž má být zasahováno pouze z předvídatelných zákonem stanovených důvodů, bez možnosti nahodilosti a svévole. Zásah do obsazení funkce vedoucích státních zástupců může být motivován pouze ochranou veřejného zájmu na řádném chodu státního zastupitelství jako veřejnoprávní instituce. Rozhodování o vedení jednotlivých složek státního zastupitelství je tedy výkonem veřejné správy.

[22] Nejvyšší správní soud považuje za logické, že mají-li správní soudy pravomoc přezkoumávat odvolání z funkce vedoucího státního zástupce, nelze z jejich dosahu vyjímat spory související se vznikem této funkce (k nutnosti soudního přezkumu výběru kandidátů na veřejnou funkci srov. již citovaný rozsudek č. j. 6 As 199/2018-71), neboť důvody ve prospěch závěru o pravomoci správních soudů shrnuté v předchozích odstavcích se plně uplatní, i pokud jde o jmenování do funkce vedoucího státního zástupce.

[23] Ani jeden z citovaných případů se sice netýkal nejvyššího státního zástupce, z § 8 odst. 1 zákona o státním zastupitelství je však zřejmé, že nejvyšší státní zástupce je – stejně jako vrchní, krajští a okresní státní zástupci – vedoucím státním zástupcem. S výjimkou některých dalších kompetencí, daných do značné míry jeho rolí „hlavy“ soustavy státního zastupitelství, zákon jeho postavení od ostatních vedoucích státních zástupců nijak neodlišuje (ostatně ani kompetence vrchních, krajských a okresních státních zástupců nejsou vymezeny zcela totožně – ve vztahu ke státní správě státních zastupitelství viz § 13f – 13h zákona o státním zastupitelství). Nejvyššího státního zástupce sice jmenuje a odvolává vláda na rozdíl od ostatních vedoucích státních zástupců, které jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti (§ 9 oproti § 10 zákona o státním zastupitelství), to však samo o sobě nestačí pro závěr, že by obsazení funkce nejvyššího státního zástupce, na rozdíl od funkcí vrchních, krajských či okresních státních zástupců, nepodléhalo ochraně ve správním soudnictví. Vztah státu k osobám vykonávajícím funkci vedoucího státního zástupce (nebo osobám, které o výkon této funkce usilují) je totiž stále stejný, mění se pouze orgán (úd), jehož prostřednictvím stát vůči těmto osobám jedná, přičemž toto jednání má stále povahu výkonu veřejné správy.

[24] K závěru, že by správní soudy neměly pravomoc posuzovat odvolání (a jmenování) nejvyššího státního zástupce, nemůže vést ani nález Ústavního soudu ze dne 12. září 2006 sp. zn. II. ÚS 53/06, N 159/42 SbNU 305, jímž vyhověl ústavní stížnosti Ivy Brožové proti rozhodnutí tehdejšího prezidenta republiky Václava Klause, kterým ji odvolal z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu. Z citovaného nálezu totiž nevyplývá, že by se Iva Brožová nemohla proti rozhodnutí o svém odvolání z funkce předsedkyně Nejvyššího soudu bránit před správními soudy; ostatně sama tehdy vedle ústavní stížnosti podala také žalobu k Městskému soudu v Praze. Ústavní soud s ohledem na význam sporu o obsazení ústavní funkce předsedy Nejvyššího soudu mezi předsedkyní Nejvyššího soudu a prezidentem republiky dovodil, že ústavní stížnost svým významem přesahovala vlastní zájmy stěžovatelky [§ 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], pročež netrval na vyčerpání jiných prostředků ochrany, které tak implicitně připustil, byť otázku pravomoci správních soudů rozhodnout o takové věci označil za problém podústavního práva [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Jiný prostředek ochrany než správní žaloba k Městskému soudu v Praze (v jehož obvodu sídlí prezident republiky) ani nepřicházel v úvahu. Krom toho Městský soud v Praze již v jednom případě odvolání předsedkyně (nižšího) soudu z funkce přezkoumal (rozsudek ze dne 24. června 2005 č. j. 5 Ca 37/2005-42, zmiňovaný ve výše citovaném rozsudku č. j. 1 As 9/2009-86).

[25] Obsazení funkce předsedy soudu (rozhodnutí o jmenování do funkce předsedy soudu i rozhodnutí o odvolání z funkce předsedy soudu) je tedy také přezkoumatelné soudy ve správním soudnictví. I rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 26. března 2020 č. j. Nad 8/2019-65, č. 4062/2020 Sb., poznamenal, že by správní soudy mohly přezkoumávat zákonnost jmenování předsedy soudu (bod 47; nutno však podotknout, že tuto zmínku učinil bez hlubšího rozboru této otázky, zřejmě proto, že to nepovažoval za sporné).

[26] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že správní soudy mají pravomoc přezkoumávat proces jmenování (a odvolávání) nejvyššího státního zástupce.

III.2. Žalobní typ – žaloba proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[27] Podle § 82 s. ř. s. se může ochrany před nezákonným zásahem domáhat každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Jedním z definičních znaků zásahu ve smyslu citovaného usnesení tedy je, že nejde o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (z četné judikatury věnující se rozdílům mezi zásahy a rozhodnutími viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2019 č. j. 6 Ans 1/2013-66, č. 2941/2014 Sb. NSS, ze dne 20. února 2018 č. j. 9 As 336/2017-18 a ze dne 7. května 2020 č. j. 6 Afs 129/2019-55, č. 4061/2020 Sb. NSS, či usnesení

rozšířeného senátu ze dne 7. června 6 Afs 270/2015-97, č. 3579/2017 Sb. NSS, a ze dne 17. září 2019 č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS). Zásahová žaloba je vůči žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. subsidiární (rozsudek ze dne 4. srpna 2005 č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS) a směřuje-li proti rozhodnutí, je nepřípustná (§ 85 s. ř. s.).

[28] Stěžovatel napadl jmenování nejvyššího státního zástupce jako nezákonný zásah, tento úkon však má formu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tato skutečnost jednoznačně vyplývá z dosavadní judikatury: ve věci, která skončila výše citovaným rozsudkem č. j. 4 Ans 9/2007-197, se žalobce bránil proti nečinnosti prezidenta republiky při jmenování soudce žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s., jíž se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004 č. j. 1 Ans 1/2003-50; nečinností žaloba může směřovat i k vydání osvědčení, to však v projednávané věci nepřipadá v úvahu). Jmenování soudce je tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., stejně jako odvolání vedoucího státního zástupce (srov. například výše citovaný rozsudek č. j. 1 As 51/2012-242), přičemž Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod nahlížet na jmenování (nejvyššího) státního zástupce odlišně.

[29] Je tedy zřejmé, že stěžovatel zvolil nesprávný žalobní typ. V takové situaci mají soudy povinnost žalobce na tuto skutečnost upozornit a umožnit mu úpravu žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2018 č. j. 6 As 357/2017-26, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 9. června 2020 č. j. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS, nález Ústavního soudu ze dne 14. srpna 2019 sp. zn. II. ÚS 2398/18, N 147/95 Sb. NU 272).

[30] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k závěru, že žaloba by nemohla být věcně projednána ani za předpokladu, že by žalobní typ odpovídal formě napadeného úkonu, a proto není namístě věc městskému soudu vracet, aby stěžovateli umožnil změnu žaloby. Stěžovatel totiž, jak vyplyne z následujících odstavců, postrádá aktivní procesní legitimaci ke zpochybnění jmenování nejvyššího státního zástupce.

III.3. Osoba oprávněná podat žalobu proti rozhodnutí o jmenování nejvyššího státního zástupce

[31] Aktivní procesní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí i žaloby na ochranu před nezákonným zásahem se odvíjí od tvrzení, že byl žalobce napadeným úkonem zkrácen na svých právech. Musí však jít o tvrzení alespoň plausibilní. Je-li zjevné a nepochybné, že žalobce nemůže být nositelem práva, do něhož dle žalobního tvrzení správní orgán zasáhl, je namístě žalobu bez věcného projednávání odmítnout jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005 č. j. 4 As 50/2004-59, č. 1043/2007 Sb. NSS).

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že funkce vedoucího (a tedy i nejvyššího) státního zástupce je veřejnou funkcí ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny, a že tedy občanům svědčí ústavou zaručené základní právo na přístup k této funkci za rovných podmínek. Ostatně k témuž závěru dospěl i městský soud. Ustanovení čl. 21 odst. 4 Listiny přitom zjevně předpokládá, že přístup k veřejným funkcím bude vázán na splnění nějakých dalších podmínek, které musí být stanoveny zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Přístup k většině veřejných funkcí je přirozeně podmíněn nejrůznějšími kvalifikačními kritérii stanovenými zákonem, podle toho, o jakou funkci se jedná a jaká poslání má nositel funkce plnit a jaké činnosti má vykonávat. Současně platí, že stanovené zákonné podmínky musí být na všechny uplatňovány stejně (to je onen přístup k funkci za rovných podmínek, jak jej má na mysli citovaný čl. 21 odst. 4 Listiny). A protože jde o ústavou zaručené základní právo, podle čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny zde musí být prostředek soudní ochrany pro případ, že by měl někdo nerovný nebo řekněme s literární aluzí rovnější přístup k veřejné funkci než jiní, tj. že by nesplňoval zákonem stanovené podmínky nebo byl nezákonně upřednostněn na úkor těch, kteří takové podmínky splňovali a kteří tak ztratili šanci veřejnou funkci získat.

[33] V tomto ohledu městský soud i účastníci řízení pominuli stěžejní otázku, a sice zda může být nejvyšším státním zástupcem jmenována osoba stojící vně soustavy státního zastupitelství, tedy osoba, která v okamžiku jmenování nevykonává funkci státního zástupce. Pokud by nejvyšším státním zástupcem mohl být jmenován jen ten, kdo v okamžiku jmenování vykonává funkci státního zástupce, nemohl by být stěžovatel, který tuto funkci nevykonává, nezákonně zkrácen na svých právech procesem výběru nejvyššího státního zástupce jednoduše proto, že nesplňuje kvalifikační kritérium pro přístup k této funkci, což mu brání ucházet se o ni s vidinou potenciálního úspěchu (podobně by se nemohl ochrany před nezákonným zásahem souvisejícím se jmenováním řadového státního zástupce domáhat někdo, kdo například nemá právní vzdělání nebo není bezúhonný).

[34] Jinými slovy stěžovatel by v takovém případě postrádal aktivní procesní legitimaci zpochybňovat zákonnost jmenování nejvyššího státního zástupce. Je přitom třeba odmítnout stěžovatelův názor, že by mohl „podat žalobu ve věci a upozornit tak na nezákonný postup veřejné moci jako actio popularis, ve veřejném zájmu, když není jiného orgánu, který by tak učinil.“ Úkolem správních soudů je poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Jak Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl, soudní řád správní (až na výslovné výjimky v řízení o žalobě proti rozhodnutí – § 66 s. ř. s.) nepřipouští „veřejnou žalobu“ k ochraně práv jiných osob než žalobce nebo k ochraně veřejného zájmu (například rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. března 2021 č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 82, či rozsudek ze dne 4. dubna 2022 č. j. 6 As 251/2021-54, bod 13).

[35] Jmenování nejvyššího státního zástupce se věnuje jediné zákonné ustanovení, které na předestřenou otázku samo o sobě přímo odpověď nedává: podle § 9 odst. 1 zákona o státním zastupitelství jmenuje nejvyššího státního zástupce vláda na návrh ministra spravedlnosti. Jak však správně upozorňovala žalovaná, toto ustanovení nelze vykládat izolovaně od ostatních ustanovení zákona.

[36] Zákon o státním zastupitelství předpokládá, že věci svěřené do působnosti státního zastupitelství vykonávají pouze státní zástupci (§ 3 odst. 1; výjimkou jsou úkony, na kterých se mohou podílet vyšší úředníci státního zastupitelství, asistenti státních zástupců a právní čekatelé – srov. § 3 odst. 2). Zároveň nejvyššího státního zástupce označuje za vedoucího státního zástupce stojícího v čele Nejvyššího státního zastupitelství [§ 8 odst. 1 písm. a)]. Již z toho lze dovodit, že nejvyšší státní zástupce musí být zároveň státním zástupcem. Nutno též poukázat na § 11 odst. 3 zákona o státním zastupitelství, z něhož vyplývá, že funkce vedoucího (tedy i nejvyššího) státního zástupce je na funkci státního zástupce nezávislá (vzdání se funkce vedoucího státního zástupce anebo odvolání z této funkce nemá za následek zánik funkce státního zástupce).

[37] Žalovaná též správně upozorňovala na skutečnost, že pokud by nejvyšší státní zástupce nebyl státním zástupcem, nedosáhl by na něj § 27 zákona o státním zastupitelství upravující kárnou odpovědnost státních zástupců, který na rozdíl od zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), nerozlišuje mezi kárnou odpovědností řadových a vedoucích státních zástupců (srov. § 87 odst. 2 zákona o soudech a soudcích vymezující zvláštní skutkovou podstatu kárného provinění soudních funkcionářů).

[38] Z citovaných ustanovení zákona o státním zastupitelství tak nelze učinit jiný závěr, než že nejvyšší státní zástupce musí být zároveň státním zástupcem. K témuž závěru dospívá i odborná literatura – viz např. LATA, J., PAVLÍK, J., ZEZULOVÁ, J. Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2020, cit. dle ASPI, § 9: „Byť to není v zákoně výslovně stanoveno, jmenovat jako nejvyššího státního zástupce lze jen osobu, která je státním zástupcem. To samozřejmě znamená, že zákonu bude podle stávající právní úpravy učiněno za dost, i pokud by se osoba stala státním zástupcem a bezprostředně poté by byla jmenována i nejvyšším státním zástupcem.“

Jmenování nejvyššího státního zástupce pouze z řad státních zástupců též odpovídá výběru předsedů soudů, které lze jmenovat pouze z řad soudců (§ 102 – 105 zákona o soudech a soudcích).

[39] K opačnému závěru nemůže vést ani legislativní vývoj zákona o státním zastupitelství. Ustanovení § 9 odst. 1 tohoto zákona, podle něhož jmenuje nejvyššího státního zástupce vláda na návrh ministra spravedlnosti, se nezměnilo od 1. března 2002, kdy nabyl účinnosti zákon č. 14/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/1997 Sb., o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců ao změně a doplnění zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 155/2000 Sb. (předtím bylo obdobné ustanovení obsaženo v § 22 zákona o státním zastupitelství). Vládní návrh uvedeného zákona počítal s tím, že po citovaném § 9 odst. 1 bude následovat odstavec 2 ve znění: Nejvyšším státním zástupcem může být jmenován státní zástupce, který ke dni jmenování vykonával funkci státního zástupce nejméně po dobu sedmi let a se jmenováním souhlasí (sněmovní tisk č. 879/0, 3. volební období, www.psp.cz). Toto ustanovení bylo vypuštěno v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, přičemž, jak vyplývá z vyjádření poslance Marka Bendy, důvodem byla podmínka předchozího sedmiletého výkonu funkce státního zástupce (srov. stenoprotokol z obecné rozpravy k návrhu zákona, která proběhla dne 24. října 2001 na 39. schůzi Poslanecké sněmovny, dostupný na www.psp.cz). Nic tedy nesvědčí o tom, že by úmyslem zákonodárce bylo umožnit jmenovat do funkce nejvyššího státního zástupce i osobu, která v okamžik jmenování nevykonává funkci státního zástupce.

[40] Nejvyšší správní soud zároveň odmítá výklad, že by jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce implicitně obsahovalo i jmenování do funkce „řadového“ státního zástupce, který naznačil stěžovatel. Pravomoc jmenovat státní zástupce má pouze ministr spravedlnosti (na návrh nejvyššího státního zástupce, § 18 odst. 2 zákona o státním zastupitelství) a vláda jej v tomto ohledu nemůže „suplovat“. Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 12. září 2007 sp. zn. Pl. ÚS 87/06, N 139/46 SbNU 313, bod 35, shledal, že pravomoc prezidenta republiky jmenovat předsedu a místopředsedu Nejvyššího soudu v sobě nezahrnuje pravomoc přidělit soudce k Nejvyššímu soudu, která náleží ministru spravedlnosti (se souhlasem předsedy Nejvyššího soudu).

[41] Nejvyšší správní soud přisvědčuje i argumentu žalované, že při výkladu, podle nějž nejvyšší státní zástupce nemusí být v okamžik jmenování státním zástupcem, by nebylo zřejmé, zda zákon vůbec na osobu státního zástupce klade nějaká kvalifikační kritéria (podmínky, které musí splnit uchazeč o funkci státního zástupce, zákon vymezuje až v části šesté, která se jmenováním nejvyššího státního zástupce systematicky nijak nesouvisí) – hypoteticky by se tak nejvyšším státním zástupcem mohla stát osoba bez právního vzdělání či osoba nikoli bezúhonná. Takový výklad je třeba odmítnout coby absurdní a nežádoucí.

[42] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že ze zákona o státním zastupitelství jednoznačně vyplývá, že nejvyšším státním zástupcem může být jmenována pouze osoba, která vykonává funkci státního zástupce.

[43] Stěžovatel označil výběr nejvyššího státního zástupce pouze z řad státních zástupců za diskriminační, aniž tuto námitku dále rozvedl. Nejvyšší správní soud k tomu jen stručně podotýká, že o zakázanou diskriminaci jít nemůže, neboť stěžovatel (obecně řečeno osoba, která není státním zástupcem) není při výběru nejvyššího státního zástupce ve stejném ani srovnatelném postavení jako státní zástupci. Z výše provedeného rozboru zákona o státním zastupitelství je zřejmé, že nejvyšší státní zástupce musí být „zároveň“ i státním zástupcem, neboť pouze státní zástupci mohou vykonávat působnost svěřenou státnímu zastupitelství. Jelikož nelze dovodit, že by v sobě jmenování nejvyššího státního zástupce zahrnovalo i jmenování do funkce státního zástupce (neboť kompetence ke každému jmenování je svěřena jinému orgánu veřejné moci – srov. výše bod [40]), musí být osoba

jmenovaná do funkce nejvyššího státního zástupce v okamžik jmenování státním zástupcem. Tuto konstrukci, která se opírá o zákon, nelze považovat za svévolnou ani nerozumnou, je naopak logické, že funkci hlavy státního zastupitelství zastává osoba „ze soustavy“.

[44] Nejvyšší správní soud uzavírá, že pouze osoba, která bezprostředně splňuje zákonné kvalifikační předpoklady pro jmenování do funkce nejvyššího státního zástupce, v daném případě tedy především osoba, která je státním zástupcem, může (za splnění dalších procesních podmínek) napadat žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí o jmenování jiné osoby do funkce nejvyššího státního zástupce například z důvodu protiústavní svévole, diskriminace či jiných závažných vad, pro které jí samé bylo znemožněno se o funkci nejvyššího státního zástupce v daný okamžik ucházet. Jelikož stěžovatel tento předpoklad zjevně nesplňuje (což ani on sám nezpochybňuje), je osobou zjevně neoprávněnou k podání takové žaloby.

III.4. Osoba jmenovaná do funkce nejvyššího státního zástupce jako osoba zúčastněná na řízení

[45] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že městský soud nezohlednil § 34 odst. 2 ř. s., nevyrozuměl o probíhajícím řízení potenciální osobu zúčastněnou na řízení a nevyzval ji, aby oznámila, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Tuto povinnost má soud bez ohledu na to, zda žalobce označí potenciální osoby zúčastněné na řízení v žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. února 2005 č. j. 1 As 39/2004-75, č. 1479/2008 Sb. NSS). Do okruhu (potenciálních) osob zúčastněných na řízení spadají osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Institut osoby zúčastněné na řízení se přitom může uplatnit nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí, ale i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 5. prosince 2017 č. j. 1 Afs 58/2017-42, č. 3686/2018 Sb. NSS, bod 59), které městský soud – nesprávně (viz oddíl III.2. tohoto rozsudku) – vedl.

[46] Je zjevné, že řízení o žalobě zpochybňující zákonnost rozhodnutí o jmenování JUDr. Igora Stříže nejvyšším státním zástupcem se jeho práv bezprostředně dotýká, z materiálního hlediska mu tedy náleží postavení osoby zúčastněné na řízení.

[47] Nejvyšší správní soud však již dospěl k závěru, že žaloba vůbec neměla být věcně projednána, a v takových případech soudy nemají povinnost potenciální osoby zúčastněné na řízení vyrozumívat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2009 č. j. 8 Afs 29/2009-34 či ze dne 9. září 2010 č. j. 1 As 55/2010-59). Opomenutí JUDr. Stříže ze strany městského soudu tudíž nelze považovat za vadu, která by měla být v dalším řízení před městským soudem odstraněna. Nejvyšší správní soud navíc JUDr. Střížovi umožnil uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení v řízení o kasační stížnosti a vyjádřit se ke klíčové otázce žalobní legitimace stěžovatele ve stejném rozsahu jako stěžovateli i žalované (bod [10] tohoto rozsudku).

[48] Stížnostními námitkami proti postupu městského soudu a proti meritornímu posouzení žaloby se Nejvyšší správní soud s ohledem na nedostatek žalobní legitimace stěžovatele nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[49] Výše provedené úvahy lze shrnout tak, že městský soud neměl žalobu vůbec věcně projednat, neboť stěžovatel byl osobou zjevně neoprávněnou k jejímu podání [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud proto zrušil rozsudek městského soudu a zároveň sám odmítl žalobu, neboť již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Restituce (exkluzivně pro předplatitele)
- Klimatická žaloba
- CHKO Soutok
- Správní žaloba a trestní rozsudek
- Nároky pozůstalých (exkluzivně pro předplatitele)
- Odpovědnost státu za újmu (exkluzivně pro předplatitele)
- Zemědělská půda
- Veřejné zakázky
- Péče o zdraví (exkluzivně pro předplatitele)
- Průtahy v řízení (exkluzivně pro předplatitele)
- Platy soudců