

## **Justiční čekatelé: jmenování do funkce soudce**

### **Řízení před soudem: přezkoumatelnost aktů a úkonů prezidenta republiky ve správním soudnictví**

k čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky

k čl. 1, čl. 3 odst. 1, 21 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

k čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhlášen pod č. [120/1976 Sb.](#))

k § 60 zákona č. [6/2002 Sb.](#), o soudech a soudcích, ve znění zákona č. [192/2003 Sb.](#)

**I. Pravomoc prezidenta republiky jmenovat soudce [čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy] je výrazem jeho postavení v rámci moci výkonné jako „správního úřadu“ *sui generis*.**

**II. Na jmenování soudcem není právní nárok. Funkce soudce je ovšem veřejnou funkcí a justiční čekatel nejmenovaný prezidentem republiky do funkce soudce je oprávněn dovolávat se práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech]. Ve spojení s tím je oprávněn dovolávat se toho, aby nebyl na tomto právu diskriminován (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), stejně jako je oprávněn i k tomu, dovolávat se práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny), a to i když sám návrh na projednání věci podat nemohl.**

**III. Právo na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (v daném případě na přístup k funkci soudce), jakož i právo na projednání věci bez zbytečných průtahů, ve spojení s právem nebýt diskriminován, není s ohledem na znění čl. 36 Listiny, a to i ve spojení se zákonem č. [6/2002 Sb.](#), o soudech a soudcích, ze soudního přezkoumání vyloučeno. Akty či úkony prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce jsou ve spojení s uvedenými právy přezkoumatelné ve správním soudnictví.**

*(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, čj. 4 Aps 3/2005-35)*

**Věc:** JUDr. Petr L. proti prezidentu České republiky o jmenování do funkce soudce, o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce byl usnesením vlády České republiky č. 246 ze dne 2. 3. 2005 schválen a navržen žalovanému na jmenování soudcem. Dne 15. 3. 2005 však obdržel dopis ministra spravedlnosti České republiky, jímž mu bylo oznámeno, že žalovaný odmítl jeho návrh na jmenování soudcem z důvodu jeho věku.

Na základě shora uvedeného podal žalobce žalobu, ve které mimo jiné uvedl, že prezident republiky, který jmenuje soudce podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), tak činí rozhodnutím, přičemž výkon této pravomoci je modifikován jednak ústavní praxí, kdy vláda schvaluje kandidáty na funkci soudce a předkládá jejich seznam prezidentovi ke jmenování, jednak konkrétními zákony [zákon č. [2/1969 Sb.](#), o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „zákon č. [2/1969 Sb.](#)“), a zákon č. [6/2002 Sb.](#), o soudech, soudcích, přísedících soudců a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)]. Žalobce dále argumentoval zejména vybranými ustanoveními Ústavy, Listiny základních práv a svobod

(dále jen „Listina“), zákona č. [2/1969 Sb.](#), zákona o soudech a soudcích, Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Ve spojení s tvrzenou nečinností žalovaného namítal, že podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý mimo jiné právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů, přičemž v případě, kdy lhůta není stanovena, mělo by se rozhodnout ve lhůtě přiměřené. Ve spojení s tvrzenou nezákonností rozhodnutí namítal, že přístupem žalovaného k předmětné věci bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v důstojnosti a právech, došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky v přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání, když pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny). Ve spojení s tvrzeným nezákonným zásahem namítal, že stav, kdy žalobce nebyl jmenován do funkce soudce, porušuje ústavní pořádek, je v rozporu s vnitrostátními předpisy, jakož i s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, když jím byla porušena žalobcova veřejná subjektivní práva. K prokázání nezákonnosti odkázal na svá tvrzení učiněná ve spojení s tvrzenou nezákonností rozhodnutí. Závěrem žalobce navrhl, aby soud po provedeném řízení žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci jmenování žalobce soudcem ve lhůtě, kterou žalobce ponechal na úvaze soudu, eventuálně rozhodnutí žalovaného o nejmenování žalobce soudcem zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně žalovanému zakázal, aby pokračoval v porušování žalobcových práv s tím, že ve vztahu k žalobci přestane přistupovat nerovným přístupem z důvodu jeho věku.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že akt prezidenta republiky jímž podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy jmenuje soudce, není rozhodnutím o veřejném subjektivním právu uchazeče (postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů), a není tedy dána pravomoc soudu k přezkoumání takového úkonu; nejde ani o nezákonný zásah (zásahem je třeba rozumět správní činnost, při níž veřejná správa aktivními úkony zasahuje do právních poměrů osob a omezuje je v jejich právech), neboť není-li právem garantován nárok na jmenování soudcem, nemůže být nejmenování zásahem ve smyslu aktivního úkonu; nelze ani dovodit, že prezident republiky je nečinný (žalobce nemá procesní právo svým vlastním návrhem zahájit řízení, v němž by bylo povinností rozhodnout o právu ve smyslu zákonem založeného nároku, když zde takové právo není; postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá návrh na jejich jmenování soudcem, není postaven na principu rozhodování o subjektivním veřejném právu fyzické osoby, ale naopak na principu výběru uchazečů, přičemž zákonné podmínky musí splnit všichni, kdo se hodlají ucházet o tuto veřejnou funkci, a ze zákona předvídatelně vyplývá, že i při splnění podmínek ke jmenování dojít nemusí), neboť žádný zákon nezakládá právo domáhat se jmenování soudcem. Soud uzavřel, že není-li zde zákonem založeno právo ve smyslu hmotném (nárok) ani procesním, není dána pravomoc soudu ve správním soudnictví rozhodnout o podané žalobě podle § 4 písm. a), b) a c) s. ř. s. Vzhledem k tomu soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nejsou splněny podmínky řízení (pravomoc soudu podle § 2 a § 4 s. ř. s.), tento nedostatek je neodstranitelný a v řízení nelze pokračovat. Městský soud současně uvedl, že v situaci, kdy žalobu odmítl pro nedostatek pravomoci soudu, z důvodu procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, případně doplnění, žaloby, které by jinak bylo na místě. Ve spojení s tím uvedl, že v případě správní žaloby nepřichází v úvahu eventuální petit a je plně na žalobci, který (případně které) ze způsobů ochrany zakotvených soudním řádem správním zvolí.

Proti uvedenému rozhodnutí Městského soudu v Praze brojil žalobce (stěžovatel) kasační stížností, ve které nejprve rozporuje závěr Městského soudu v Praze, že žaloba nemohla být věcně projednána pro nedostatek pravomoci soudu ve spojení s tím, že podle názoru soudu žalobou napadený postup žalovaného nemohl stěžovatele zkrátit na jeho veřejném subjektivním právu, neboť žádné takové subjektivní právo zákonem založeno není. Stěžovatel s odkazem na čl. 21 odst. 4 Listiny (přístup občanů k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek), čl. 3 Listiny a čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (rovnost v přístupu k základním právům, zákaz diskriminace) dovozuje, že se v jeho případě jedná o veřejné subjektivní právo, jehož ochrany se dovolával, a tato byla postupem soudu odepřena. Ve spojení se zákonnými podmínkami ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví stěžovatel poukazuje na čl. 36 odst. 2 Listiny a s podpůrným odkazem na náleží Ústavního soudu č. 80/2002 (sv. 26) konstatuje, že odmítnutí soudu zabývat se takovým rozhodnutím by v konkrétním případě představovalo *denegatio iustitiae*. Stěžovatel také podrobněji polemizuje s přístupem Městského soudu v Praze, který se při rozhodování o tom, zda je dána jeho pravomoc k projednání a rozhodnutí věci, omezil pouze na přezkum toho, zda stěžovatel má veřejné subjektivní právo (ve smyslu nároku) na jmenování soudcem a zda toto stěžovatelovo právo mohlo být postupem žalovaného porušeno, přičemž dospěl k závěru, že stěžovatel nemá subjektivní právo na jmenování soudcem, a tudíž k jeho porušení ani dojít nemohlo. S tím stěžovatel nesouhlasí a uvádí, že v žalobních bodech porušení tohoto veřejného subjektivního práva nenamítal. V žalobě namítal zejména porušení veřejného subjektivního práva na zákaz diskriminace (čl. 1, čl. 3 odst. 1 Listiny), porušení veřejného subjektivního práva na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím [čl. 21 odst. 4 Listiny, čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech], porušení veřejného subjektivního práva na projednání věci (mimo jiné) bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny).

Stěžovatel dále ve spojení se zákonným vymezením pravomoci soudů ve správním soudnictví poukazuje na okruh orgánů, jejichž aktivity podléhají soudnímu přezkumu, a ve smyslu dikce § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s hlavou třetí Ústavy dovozuje, že tato soudní kontrola se vztahuje i na rozhodování prezidenta republiky, spadající do působnosti ve veřejné správě (na rozdíl od politického rozhodování). Další námitky stěžovatele pak souvisí s otázkou předvídatelnosti postupu žalovaného, k níž Městský soud v Praze dovedl a v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že ani při splnění zákonných podmínek nemusí dojít ke jmenování do funkce soudce, neboť postup, jakým se provádí výběr kandidátů na soudce a předkládá se návrh na jejich jmenování soudcem, je postaven na principu výběru uchazečů, a nikoliv na principu rozhodování o veřejném subjektivním právu. Stěžovatel, s podpůrnou argumentací nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/2001, uvádí, že ke znakům právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty, jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Pro jmenování soudců 31. 3. 2005 vzal prezident republiky jako rozhodující kritérium, zda navržený justiční čekatel dovrší v roce 2005 věk 30 let. Ve skutečnosti tedy prezident republiky jmenoval soudci justiční čekatele, kteří v době jmenování byli mladší 30 let. Ostatní navržení justiční čekatelé byli odmítnuti z důvodu jejich věku, což jim bylo sděleno dopisem od místopředsedy vlády a ministra spravedlnosti. Stěžovatel dále uvádí, že jak vyplývá z předchozích případů jmenování soudců, které prováděl současný prezident republiky již po účinnosti zákona č. [192/2003 Sb.](#), kterým byl zvýšen minimální věk pro výkon funkce soudce, došlo nejméně v 96 případech (ze 145 soudců) ke jmenování justičního čekatele do výkonu funkce soudce, ačkoliv v době jmenování nedovršil 30 let. Prezident republiky použil kritérium věku poprvé až v případě

stěžovatele, ačkoliv při předchozích jmenováních postupoval ve zcela stejných případech jinak a jmenování žádného justičního čekatele mladšího 30 let neodmítl, ani neodložil. Stěžovatel je toho názoru, že postup, kdy byl jako justiční čekatel navržený na jmenování do funkce soudce odmítnut, v porovnání s předchozími případy jmenování soudců neodpovídá legitimnímu požadavku předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci, který je nepominutelným komponentem principu právní jistoty.

K principu výběru uchazečů, zmiňovaném v odůvodnění napadeného rozhodnutí Městského soudu v Praze, stěžovatel uvádí, že tento výběr, s ohledem na znění § 109 odst. 1 zákona o soudech a soudcích, prakticky počíná již výběrovým řízením na funkci justičního čekatele. Na přijetí uchazeče do přípravné služby justičního čekatele není právní nárok a každý, kdo se hodlá o tuto funkci ucházet, musí projít náročným výběrovým řízením (vyhlašovaným ministerstvem spravedlnosti po projednání s předsedy krajských soudů podle potřeby obsazení volných míst čekatelů). Čekatel je v průběhu přípravné služby i na její závěr hodnocen poradním sborem pro výchovu čekatelů, návrh závěrečného hodnocení se připojuje k žádosti čekatele o povolení konat odbornou zkoušku. Ani po úspěšném absolvování justiční zkoušky nemá justiční čekatel právní nárok, aby byl ministerstvem spravedlnosti navržen vládě ke schválení pro jmenování soudcem, a ani v případě takového návrhu nemá justiční čekatel právní nárok na schválení vládou. Stěžovatel výslovně poukazuje na to, že při jeho schvalování vládou ke jmenování do funkce soudce (usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246), nebyli schválení všichni z navržených ministerstvem spravedlnosti, a tak se zde uplatnil soudem zmiňovaný princip výběru uchazečů. Stěžovatel také nesouhlasí se závěrem soudu, že v případě správní žaloby nepřichází v úvahu eventuální petit, což soud uvedl v návaznosti na konstatování, že z důvodů procesní ekonomie nepožadoval upřesnění, popřípadě doplnění, žaloby, které by jinak bylo na místě. Stěžovatel poukazuje na § 64 s. ř. s., v jehož smyslu pro řízení ve správním soudnictví přichází v úvahu, nestanoví-li soudní řád správní jinak, přiměřené použití prvé a třetí části občanského soudního řádu. Připouští, že ve správním soudnictví nebude formulace eventuálního petitu typická, *a priori* ji vyloučit by ale podle stěžovatele bylo výrazně restriktivní interpretací § 64 s. ř. s. Ve správním soudnictví půjde o takové výjimečné případy, kdy žalobce bude napadat postup správního orgánu, který nebude jednoznačně podřaditelný pod pojem rozhodnutí, nečinnost či zásah správního orgánu, apod.

Návazně stěžovatel akcentuje, v čem nadále shledává opodstatněnost svých žalobních návrhů. Uvádí, že ve své žalobě primárně vychází z toho, že o návrhu na jeho jmenování soudcem dosud nebylo prezidentem republiky rozhodnuto. Vychází přitom především z absence rozhodnutí prezidenta republiky podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy spolupodepsaného podle čl. 63 odst. 3 Ústavy, jakož i z dopisu prezidenta republiky ze dne 22. 3. 2005, ve kterém prezident republiky uvedl, že vydal jen několik svých rozhodnutí o jmenování soudců a že zde je pak další skupina osob, o níž naopak žádné rozhodnutí neučinil. Podle názoru stěžovatele nepatří jmenování soudců mezi oprávnění prezidenta republiky (čl. 62 a 63 Ústavy), u nichž je ponecháno pouze na vůli prezidenta republiky, zda je využije či nikoliv, nýbrž jde o oprávnění, v jehož případě je prezident povinen konat, nemůže blokovat výkon státní moci, a to přestože nemá žádným zákonem stanovené lhůty k výkonu pravomocí. S ohledem na skutečnosti uváděné jak v žalobě, tak i v kasační stížnosti, podle názoru stěžovatele prezident republiky svou nečinností při rozhodování podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy ve věci jmenování stěžovatele soudcem na základě návrhu obsaženého v usnesení vlády ze dne 2. 3. 2005, č. 246, porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 21 odst. 4 a čl. 38 odst. 2 Listiny. Pokud by však přesto soud dospěl k závěru, že prezident republiky již, byť neformálním způsobem, rozhodl, že stěžovatele nejmenuje soudcem, domáhá se stěžovatel *in eventum* žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. zrušení takového rozhodnutí pro nezákonnost.

Rozhodování prezidenta podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy je podle stěžovatele výkonem státní moci, a tu lze s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy vykonávat jen v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jestliže zákon o soudech a soudcích stanoví podmínky pro jmenování soudcem, není prezident republiky oprávněn stanovit kritéria nad rámec zákona, a už vůbec ne kritéria paušální a diskriminující. Jestliže ze zákona vyplývá, že požadavek věku pro soudce je minimálně 25 let, není prezident republiky oprávněn odmítnout jmenování soudce s tím, že on považuje za přijatelný věk minimálně 30 let. Výklad prezidenta republiky, podle něhož není vázán zákonnými kritérii a může si stanovit další, by podle stěžovatele byl výrazným zásahem do dělby moci ve státě, neboť by popíral především moc zákonodárnou, ale i výkonnou moc vlády. Pokud jde o osobní kritéria pro funkci soudce, je prezident republiky povinen respektovat zákon o soudech a soudcích, pokud jde o kritéria organizační (např. množství volných míst a finančních prostředků), je povinen respektovat návrh vlády, která je za jmenování soudců odpovědná. I když prezident republiky nemůže soudce jmenovat sám, protože je k tomu nezbytný souhlas předsedy vlády, formou negativního stanoviska bez ohledu na zákonná kritéria by mohl odmítat jakéhokoliv kandidáta na funkci soudce, a tím by mohl narušit i rovnováhu mezi jednotlivými mocemi. Stěžovatel připouští, že ani z čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy nelze dovozovat, že by prezident republiky měl povinnost jmenovat kohokoliv, koho navrhne vláda, a dodává, že v dosavadní krátké historii Ústavy je známo několik málo případů, kdy prezident republiky odmítl jmenovat konkrétní navržené osoby, nicméně považuje za nutné zdůraznit, že se tak vždy stalo z důvodu nesplnění zákonné podmínky pro výkon funkce. Stěžovatel uvádí, že tak byla porušena jeho subjektivní veřejná práva: bylo porušeno ustanovení čl. 1 Listiny o svobodě a rovnosti lidí v právech, došlo k porušení zákazu diskriminace - došlo k diskriminaci určité skupiny lidí z důvodu věku (čl. 3 odst. 1 Listiny), došlo k porušení čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), došlo k porušení čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (porušení práva žalobce vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země) a čl. 2 Paktu (porušení zákazu diskriminace), bylo porušeno právo žalobce na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny).

K žalobnímu návrhu proti nezákonnému zásahu, z důvodu nejednotného názoru, zda odmítnutí jmenování navržených kandidátů do funkcí soudců je rozhodnutím či nikoliv, stěžovatel dodává, že nezákonný zásah nespátňuje v tom, že nebyl jmenován soudcem, nýbrž v tom, že byla porušena jeho jiná veřejná subjektivní práva. Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak soud v odůvodnění svého rozhodnutí jednoznačně definuje nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele lze (snad) zásah ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. definovat jako jednorázový, protiprávní úkon orgánů veřejné moci namířený vůči právům (svobodám) zaručeným ústavou a zákony. Stěžovatel je toho názoru, že s ohledem na dosud chybějící judikaturu je třeba k pojmu „zásah“ ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. přistupovat opatrněji a rozhodně jej nevykládat tak restriktivně, jak to učinil Městský soud v Praze v napadeném rozhodnutí. Stěžovatel je toho názoru, že pokud soud v dané věci neposoudil postup žalovaného jako nečinnost ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., nebo nezákonné rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., byla žaloba podle § 82 a násl. přípustná. S ohledem na shora uvedené skutečnosti má stěžovatel za to, že napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze je nezákonné, když postupem žalovaného jako správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. byla porušena veřejná subjektivní práva stěžovatele, kterým soud odmítl poskytnout ochranu tím, že by žalobu stěžovatele meritorně projednal a rozhodl o ní, čímž sám porušil stěžovatelovo subjektivní veřejné právo na soudní ochranu, zakotvené primárně v čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Stěžovatel podpůrně odkazuje na nález č. 92/2000 (sv. 18), ve kterém Ústavní

soud dospěl k závěru, že právo na přístup k soudu chráněné v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zaujímá v každé demokratické společnosti natolik významné místo, že nepřichází v úvahu ani jeho zužující výklad, ani formální interpretační přístupy.

Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.