

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. J. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo spravedlnosti**, se sídlem Vyšehradská 16, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 20. 9. 2011, č. j. 555/2011-LO-SP/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2015, č. j. 6 A 357/2011 - 90,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e o d m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek ve výši 5000 Kč, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh správního a soudního řízení

[1] Rozhodnutím ministra spravedlnosti ze dne 20. 9. 2011, č. j. 555/2011-LO-SP/4, byl zamítnut rozklad žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministra spravedlnosti ze dne 14. 6. 2011, č. j. 67/2011-OJ-SZ/13, o obnově řízení o návrhu vrchního státního zástupce v Praze ze dne 5. 6. 2009, zn. 5 SPR 71/2009, na jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce v Ústí nad Labem, ukončeného pravomocným rozhodnutím ministryně spravedlnosti ze dne 15. 6. 2009, č. j. 106/2009-OJ-SZ/2.

[2] Stěžovatel se včas podanou žalobou domáhal zrušení tohoto rozhodnutí u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud předně s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006 - 46, č. 1427/2008 Sb. NSS, shledal, že rozhodnutí o zamítnutí rozkladu proti rozhodnutí o obnově správního řízení z moci úřední ve věci jmenování stěžovatele do funkce krajského státního zástupce je na základě takovéto žaloby přezkoumatelné. Zároveň však městský soud dospěl k závěru, že nebyl dán důvod pro obnovu řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b) odst. 3 zákona č. 500/2004, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť zrušení rozhodnutí o odvolání předchozího krajského státního zástupce (tedy zrušení rozhodnutí o odvolání JUDr. J. z této funkce) není podkladem pro jmenování nynějšího krajského státního

zástupce (tj. stěžovatele) do této funkce. Podle městského soudu bylo třeba řízení ve věci odvolání JUDr. J. z funkce považovat za řízení zcela odlišné od řízení o jmenování stěžovatele do této funkce. Městský soud proto žalobou napadené rozhodnutí zrušil.

[3] Nejvyšší správní soud poté ke kasační stížnosti Ministerstva spravedlnosti rozsudkem ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 - 37, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že nesprávně posoudil, zda zrušení rozhodnutí o odvolání dřívějšího vedoucího státního zástupce, jímž se tato funkce „uvolnila“ pro jmenování stěžovatele do ní, je důvodem obnovy řízení z moci úřední podle § 100 odst. 1 písm. b) a odst. 3 správního řádu. Uvedl přitom, že v případech soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z veřejné funkce je třeba vykládat účinky zrušení takového rozhodnutí tak, že ten, kdo byl z funkce nezákonně odvolán, v ní musí okamžikem zrušení svého odvolání takřkajíc „obživnout“, a to v plném rozsahu. Výše uvedený požadavek se může často dostat do rozporu s tím, že v mezidobí byla do dotyčné funkce jmenována jiná osoba, která má též subjektivní veřejné právo ji vykonávat. Střet těchto (v obou případech abstraktně vzato zcela legitimních a obvykle v dobré víře nabytých subjektivních veřejných práv) je nutno řešit, pokud jde o funkci vedoucího monokratického orgánu tak, že později jmenovaná osoba musí v rovině výkonu dané funkce ustoupit osobě dříve jmenované a nezákonně z funkce odvolané. Rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, je tedy nutné považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li následně „uprazdňující“ rozhodnutí, odpadl podklad pro jmenování. Právě proto je takovou skutečnost nutno považovat za důvod obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b) odst. 3 správního řádu i v režimu obnovy řízení z moci úřední. Veřejný zájem na provedení obnovy je v daném případě u monokratického orgánu očividný, tj. odstranit nežádoucí stav výkonu vedoucí funkce současně dvěma fyzickými osobami.

[4] Městský soud, vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve shora uvedeném zrušovacím rozhodnutí, vydal dne 24. 9. 2015 rozsudek č. j. 6 A 357/2011 - 90, kterým žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[5] Stěžovatel proti tomuto rozsudku podal v zákonné lhůtě kasační stížnost opřenu o § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Nejprve zrekapituloval dosavadní průběh daného případu, přičemž uvedl, že nemá žádnou vinu na tom, že funkce vedoucího státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem byla obsazena dvěma osobami. Stěžovatel zdůraznil, že byl jmenován do funkce vedoucího státního zástupce, z této funkce nebyl odvolán a nebyl ani shledán žádný důvod, proč by odvolán být měl. I přesto však byl této funkce zbaven z důvodů, jež nemohl ovlivnit, přičemž se tímto způsobem tehdejší ministr spravedlnosti dovořoval vlastních pochybení. K tomu stěžovatel odkázal na nález Ústavního soudu ze dne 12. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 53/06, v němž bylo konstatováno, že čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce.

[7] Dále stěžovatel uvedl, že důvod obnovy řízení, který Nejvyšší správní soud shledal v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37, jímž byl následně městský soud v dané věci vázán, vůbec nezávisí na jeho vůli. Stěžovatel tak přichází o svou funkci z důvodů,

pokračování

jež nemohl ovlivnit, a plynou z pochybení orgánů veřejné moci. Takový stav je schopen rozkolísat veškeré jistoty vedoucích státních zástupců, neboť připouští zbavení veřejné funkce, do které byli pravomocně ustanoveni, jenom proto, že orgán veřejné moci chyboval, a to ve vztahu k úplně jiné osobě (tj. k dříve odvolanému vedoucímu státnímu zástupci). Stěžovatel v této souvislosti vyslovil přesvědčení, že se Nejvyšší správní soud výše uvedeným rozsudkem v této věci zpronevěřil pověsti opravdového strážce zákonnosti, když připustil, aby orgán veřejné moci napravoval vlastní závažná pochybení na úkor osob, které se na nich nepodílely, podílet nemohly a nemohly je ani ovlivnit. Přitom Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 12. 11. 2009, č. j. 1 As 9/2009 – 86, vyslovil, že státní zastupitelství musí být chráněno, a to po stránce personální, před nahodilými a svévolnými zásahy exekutivy.

[8] Stěžovatel taktéž upozornil na to, že pokud by bylo přípustné postupovat cestou obnovy řízení k tomu, aby byl nepohodlný vedoucí státní zástupce zbaven své funkce, lze téměř vždy nalézt skutečnosti, které alespoň zdánlivě odůvodní rozhodnutí o obnově řízení, což umožní obejít ustanovení o důvodech, pro které je možné vedoucí státní zástupce odvolat. Jestliže tedy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37, konstatoval, že veřejné subjektivní právo na nerušený výkon funkce zahrnuje i právo být této funkce zbaven jen ze zákonem stanovených důvodů, pak takovým důvodem nemůže být obnova řízení z důvodů, které stěžovatel nemohl ovlivnit. Ministr spravedlnosti sice má právo vedoucího státního zástupce odvolat, avšak jen za dodržení zákonných podmínek bez možnosti svévole a nahodilosti. V daném případě přitom nelze podle stěžovatele přehlédnout, že svou nekvalifikovaností tuto situaci vyvolal právě tehdejší ministr spravedlnosti. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 2. 1995, sp. zn. II. ÚS 42/94, vlastních chyb (nepoctivosti) se nemůže ve svůj prospěch nikdo dovolávat. Právě tak ale ministr spravedlnosti postupoval. Tento postup následně aproboval i Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku.

[9] Podle tvrzení stěžovatele městský soud v dané věci nezohlednil, že tehdejší ministr spravedlnosti rozhodl nezákonně o odvolání vedoucího státního zástupce JUDr. J., přičemž proti vyslovení nezákonnosti svého rozhodnutí nijak nebrojil a naopak zahájil kroky proti stěžovateli. JUDr. J. navíc v důsledku trvalého přeložení na okresní státní zastupitelství přestal splňovat zákonné předpoklady k tomu, aby stál v čele krajského státního zastupitelství. Protiprávní stav, kdy ve vedení Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem formálně stáli dva vedoucí státní zástupci (tj. stěžovatel a JUDr. J.), tak způsobil tehdejší ministr spravedlnosti tím, že umožnil téměř po 3 letech přijetí JUDr. J. zpět do řad krajských státních zástupců, v důsledku čehož mu nově (formálně) umožnil splňovat podmínky pro výkon funkce vedoucího státního zástupce, které po svém odvolání ex lege nesplňoval. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[10] Ministerstvo spravedlnosti se ve vyjádření ke kasační stížnosti s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37, a odůvodněním navazujícího napadeného rozsudku městského soudu zcela ztotožnilo, přičemž konstatovalo, že stěžovatel v podané kasační stížnosti neuvedl nic, co by právní názor soudů mohlo jakýmkoliv způsobem zpochybnit. Stěžovatel v podané kasační stížnosti pouze zrekapituloval dosavadní skutkový stav a uplatnil námitky, které již byly jak Nejvyšším správním soudem, tak městským soudem posouzeny jako nedůvodné. Ministerstvo spravedlnosti pak považuje za pravděpodobné, že stěžovatel prostřednictvím podané kasační stížnosti toliko usiluje o naplnění podmínek pro podání ústavní stížnosti. Navrhlo tedy, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl pro nedůvodnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost dále nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Uvedené ustanovení komplexně, i s přihlédnutím k předchozí judikatuře, interpretoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009 – 165, č. 2365/2011 Sb. NSS, v němž uvedl:

„19. Zruší-li Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, zaváže jej současně podle § 110 odst. 3 s. ř. s. svým právním názorem pro další postup či rozhodnutí. Závazným právním názorem se podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozumí ve zrušujícím rozsudku vyjádřený závěr o aplikaci a interpretaci práva, jež bylo nebo mělo být užito v rozhodované věci a jímž se soud zabýval ke kasačním námitkám, nebo jímž se zabýval nad jejich rámcem v mezích ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.“

20. Možnost účastníků řízení napadnout nové rozhodnutí krajského soudu je omezena ustanovením § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

21. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, zajišťuje toto ustanovení, aby se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat znovu věcí, u které již jedenkrát svůj právní názor vyslovil, a to v situaci, kdy se tímto právním názorem krajský soud řídil. Podrobit takovéto rozhodnutí novému přezkumu v rámci řízení o kasační stížnosti by postrádalo smysl, neboť ve svých důsledcích by v případě přípuštění nového přezkumu mohly nastat toliko dvě možné situace. Buď by kasační soud setrval na svém původním názoru, takže by věcné projednání kasační stížnosti nemělo pro stěžovatele žádný význam, nebo by vyslovil právní názor jiný, takže by postupně rozličnými právními názory zcela rozvrátil právní jistotu a popřel princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí.

22. Podle těchto zásad postupoval rozšířený senát v usnesení ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, publ. pod č. 1723/2008 Sb. NSS, v němž uvedl, že „zruší-li Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti rozhodnutí krajského soudu, je vysloveným právním názorem vázán nejen krajský soud, ale také Nejvyšší správní soud sám, rozhoduje-li za jinak nezměněných poměrů v téže věci o kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Změny původně vysloveného právního názoru se senát, který o nové kasační stížnosti rozhoduje, nemůže domoci ani předložením věci rozšířenému senátu postupem podle § 17 s. ř. s.“

23. Lze tedy konstatovat, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. obecně vyjadřuje nepřipustnost kasačních stížností směřujících proti rozhodnutím soudu vydaným po předchozím zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším správním soudem. Tato zásada nepřipustnosti kasačních stížností je prolomena jen v případech, kdy je namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

24. Ze zákažu opakované kasační stížnosti judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu dovodila nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky, jejichž respektování znamená dodržení smyslu a účelu rozhodování Nejvyššího správního soudu. Dospěla k závěru, že toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva.

pokračování

25. I tyto výjimky je nutno vnímat v kontextu citovaného ustanovení, tedy tak, že námitky opakované kasační stížnosti se musí pohybovat v rámci již vysloveného právního názoru či pokynu, tj. v mezích závěrů Nejvyššího správního soudu, které v dané věci vyslovil, anebo musí směřovat ke právní otázce v první kasační stížnosti neřešené proto, že – zejména pro vadný procesní postup nebo vadu obsahu rozhodnutí krajského soudu – řešena být nemohla. Pokud by se ovšem mimo tyto výjimky připustil stav, že v opakovaných kasačních stížnostech účastníci mohou měnit jejich rozsah a důvody mimo rámec předešlého závazného právního názoru či pokynu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se tím popřel.

26. Lze tedy shrnout, že ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. limituje přípustnost kasační stížnosti ve vztahu k otázkám již dříve v téže věci Nejvyšším správním soudem závazně posouzeným.“

[12] Z výše uvedeného právního názoru rozšířeného senátu je patrné, že v kasačním řízení nelze podruhé přezkoumávat ty právní otázky, které byly přezkumu podrobeny Nejvyšším správním soudem v řízení o první kasační stížnosti. Podstatné je zde, že zákaz opakování kasační stížnosti se vztahuje na právní otázky, přičemž je nerozhodné, kdo podal první kasační stížnost a kdo podává kasační stížnost druhou. Není tedy překážkou uplatnění ustanovení § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. a odmítnutí druhé kasační stížnosti, pokud k první kasační stížnosti žalovaného správního orgánu byly určité právní otázky Nejvyšším správním soudem posouzeny a tytéž otázky požaduje přezkoumat žalobce či jiný účastník řízení resp. zúčastněná osoba, tedy někdo jiný než žalovaný správní orgán jako původní stěžovatel. Rozhodné je výlučně to, zda druhou kasační stížností jsou k posouzení nastoleny tytéž právní otázky, které již byly posouzeny v řízení o první kasační stížnosti.

[13] O takový případ se jedná v nyní projednávané věci. Nejvyšší správní soud se zabýval k první kasační stížnosti (tj. v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37) otázkou, zda zrušení správního rozhodnutí o odvolání předchozího vedoucího státního zástupce z této vedoucí funkce lze pro účely na to navazujícího rozhodnutí o jmenování nynějšího vedoucího státního zástupce považovat za rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, a tedy zda zrušení takového „podkladu“ může být důvodem pro vydání rozhodnutí o obnově řízení z moci úřední podle § 100 odst. 3 správního řádu ve vztahu k rozhodnutí o jmenování nynějšího vedoucího státního zástupce. Dospěl přitom k závěru, že je nutno rozhodnutí, které vedlo k „uprázdnění“ určité vedoucí funkce v monokratickém orgánu, považovat za podklad pro jmenování jiné osoby do této funkce. Odpadne-li tedy následně „uprazdňující“ rozhodnutí, odpadl podklad pro jmenování. Právě proto je takovou skutečnost nutno považovat za důvod obnovy řízení použitelný podle § 100 odst. 1 písm. b), odst. 3 správního řádu i v režimu obnovy řízení z moci úřední. Veřejný zájem na provedení obnovy je v daném případě u monokratického orgánu očividný – odstranit nežádoucí stav výkonu vedoucí funkce současně dvěma fyzickými osobami.

[14] Co se týče tvrzení stěžovatele, že městský soud nezohlednil, že tehdejší ministr spravedlnosti rozhodl nezákonně o odvolání vedoucího státního zástupce JUDr. J., přičemž proti vyslovení nezákonnosti svého rozhodnutí nijak nebrojil a naopak zahájil kroky proti stěžovateli, kdy JUDr. J. navíc v důsledku trvalého přeložení na okresní státní zastupitelství přestal splňovat zákonné předpoklady k tomu, aby stál v čele krajského státního zastupitelství, pak i tato právní otázka byla v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu řešena. Nejvyšší správní soud v něm dospěl k závěru, že v případech soudního přezkumu rozhodnutí o odvolání z veřejné funkce je třeba vykládat účinky zrušení takového rozhodnutí tak, že ten, kdo byl z funkce nezákonně odvolán, v ní musí okamžikem zrušení svého odvolání takřkajíc „obživnout“, a to v plném rozsahu. Je zřejmé, že nelze „odestát“ to, co se stalo v mezidobí mezi jeho odvoláním z funkce a zrušením tohoto odvolání, neb se to zkrátka již stalo; nicméně *pro futuro* je třeba zajistit,

aby ten, kdo byl z funkce odvolán nezákonně, se po zrušení svého odvolání mohl neprodleně a pokud možno v plném rozsahu svých pravomocí, oprávnění i požitků ujmout. Je zřejmé, že výše uvedený požadavek se může často dostat do rozporu s tím, že v mezidobí byla do dotyčné funkce jmenována jiná osoba, která má též subjektivní veřejné právo ji vykonávat. Střet těchto – v obou případech abstraktně vzato zcela legitimních a obvykle v dobré víře nabytých subjektivních veřejných práv – je nutno řešit, pokud jde o funkci vedoucího monokratického orgánu, tak, že později jmenovaná osoba musí v rovněž výkonu dané funkce ustoupit osobě dříve jmenované a nezákonně z funkce odvolané. Městský soud přitom byl uvedeným právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s.

[15] Všechny právní otázky, jejichž posouzení se nyní domáhá stěžovatel, tak byly vypořádány již v prvním řízení o kasační stížnosti, podané tehdy Ministerstvem spravedlnosti. Podstatné v této souvislosti jsou tedy závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v prvním řízení o kasační stížnosti (tj. v rozsudku ze dne 4. 8. 2015, č. j. 2 As 100/2015 – 37), se kterými ostatně stěžovatel v nyní projednávané kasační stížnosti polemizuje a považuje za nesprávné.

IV. Závěr a náklady řízení

[16] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 104 odst. 3 písm. a) a § 120 s. ř. s. jako nepřipustnou.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[18] Vzhledem k tomu, že kasační stížnost byla odmítnuta před prvním jednáním, Nejvyšší správní soud na základě § 10 odst. 3 *in fine* zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl, že se stěžovateli vrací zaplacený soudní poplatek v plné výši. Soudní poplatek bude stěžovateli vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

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

V Brně dne 21. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu