



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Wintra (soudce zpravodaje), soudců Jaromíra Jirsy a Pavla Šámala o ústavní stížnosti **B. B.**, zastoupeného Mgr. Tomášem Hrstkou, advokátem se sídlem 17. listopadu 238, Pardubice, proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 68/2018-94 ze dne 19. 5. 2023, rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 123/2021-41 ze dne 10. 3. 2023, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 68/2018-64 ze dne 15. 4. 2021 a usnesení Městského soudu v Praze č. j. 5 A 48/2016-24 ze dne 19. 5. 2016 za účasti **Nejvyššího správního soudu** a **Městského soudu v Praze** jako účastníků řízení a **Ministerstva spravedlnosti** jako vedlejšího účastníka řízení, **takto:**

- I. Ústavní stížnost se v části směřující proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 68/2018-94 ze dne 19. 5. 2023 a rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 123/2021-41 ze dne 10. 3. 2023 zamítá.**
- II. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

O d ů v o d n ě n í

I. Podstata ústavní stížnosti

1. Stěžovatel se jako neúspěšný účastník výběrového řízení na obsazení exekutorského úřadu domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí pro porušení svého práva na rovný přístup k veřejným funkcím a práva na soudní ochranu. Uvádí, že byl postupem správních soudů uvrhnut do „bludného kruhu“ a že mu byl v důsledku odepřen přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti výběrového řízení podle § 10 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, ve znění účinném do 31. 12. 2021.

II. Předcházející řízení

II.1 Výběrové řízení na místo soudního exekutora

2. Stěžovatel se v roce 2016 zúčastnil výběrového řízení na uvolněné místo soudního exekutora v Exekutorském úřadu Hradec Králové. Po jeho skončení obdržel usnesení prezidia Exekutorské komory, kterým bylo rozhodnuto, že ve výběrovém řízení se na prvním místě umístil jiný účastník (dále též „rozhodnutí prezidia Komory“). Výběrová komise mu udělila bod více než stěžovateli. Stěžovatel se od té doby pokouší výsledek zpochybnit.

3. Stěžovatelovy námitky a tvrzení lze shrnout následovně: 1) Rozhodnutí prezidia Komory není nijak odůvodněno a neobsahuje ani žádné jiné informace, které by umožnily přezkum výběrového řízení; stěžovateli nebylo umožněno nahlédnout do podkladů a hodnocení výběrové komise. 2) Stěžovatel se navzdory tomu z několika zdrojů dozvěděl, že jeden z členů šestičlenné výběrové komise se v hodnocení dopustil excesu, když bez odůvodnění stěžovatele hodnotil bodově výrazně hůře než ostatní členové, zatímco vítězného účastníka hodnotil výrazně lépe než ostatní; jeho statisticky extrémní bodové hodnoty měly být vyloučeny. 3) Člen výběrové komise je podjatý; mají tomu nasvědčovat jeho společenské vazby na bývalou zaměstnavatelku vítězného účastníka, jakož i skutečnost, že vítězný účastník se měl dle navržené svědecké výpovědi ještě před slyšením u výběrové komise prezentovat jako jistý vítěz výběrového řízení.

II.2 Přezkum rozhodnutí prezidia Komory

4. Stěžovatel podal proti rozhodnutí prezidia Komory správní žalobu k Městskému soudu v Praze (s neúspěšnou žádostí o přiznání odkladného účinku), v níž uplatnil výše řečené výtky. Soud však žalobu usnesením č. j. 5 A 48/2016-24 ze dne 19. 5. 2016 odmítl (dále též „první rozhodnutí městského soudu“), a to podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

5. Přiklonil se k argumentaci Komory a uvedl, že její prezidium se nepodílí na hodnocení a výběru uchazečů a tento proces nemůže ovlivňovat. Prezidium „rozhodnutím“ podle § 10 odst. 1 exekučního řádu pouze sděluje výsledek, k němuž dospěla výběrová komise a který prezidiu předává předseda komise v zalepené obálce. Nejde přitom o akt, kterým by se zakládala, měnila, rušila či závazně určovala práva a povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Stěžovatel proti usnesení nepodal kasační stížnost.

II.3 Rozhodnutí ministra o jmenování a jeho přezkum

6. Ministr spravedlnosti rozhodnutím ze dne 8. 3. 2016 jmenoval vítězného uchazeče do Exekutorského úřadu Hradec Králové (dále též „rozhodnutí ministra o jmenování“), a to na návrh Exekutorské komory podle § 10 odst. 1 exekučního řádu.

7. Stěžovatel proti rozhodnutí ministra o jmenování podal rozklad k ministru spravedlnosti a správní žalobu k Městskému soudu v Praze.

8. Rozklad proti tomuto rozhodnutí zamítl ministr spravedlnosti rozhodnutím č. j. MSP-19/2016-SJL-ROZ/6 (až) ze dne 15. 2. 2018 (dále též „rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu“). Uvedl, že stěžovatel měl brojit žalobou proti rozhodnutí prezidia Komory, které je ve formálním i materiálním smyslu rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., a vymezit se tak proti prvnímu rozhodnutí městského soudu. Ve správním řízení o jmenování navrženého uchazeče do exekutorského úřadu ministr posuzuje pouze to, zda dotýčný splňuje zákonné předpoklady pro výkon exekutorské činnosti. Stěžovatel ke jmenování navržen nebyl, a proto nebylo rozhodováno o jeho právech a povinnostech. Stěžovatel tedy není účastníkem řízení o jmenování do exekutorského úřadu, a nemůže proti rozhodnutí podat odvolání, resp. rozklad. Ministr proto rozhodl o zamítnutí rozkladu pro nepřipustnost podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu, neboť stěžovatel nebyl oprávněn k jeho podání.

9. Žalobu proti rozhodnutí ministra o jmenování exekutorem Městský soud v Praze odmítl usnesením č. j. 5 A 80/2016-26 ze dne 15. 8. 2018 (dále též „druhé rozhodnutí městského soudu“), tedy krátce po rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu. Uvedl, že stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem: žalobu proti rozhodnutí podal před vyčkáním na rozhodnutí o zamítnutí rozkladu. Žaloba je proto nepřipustná podle § 68 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel proti usnesení nepodal kasační stížnost.

II.4 Přezkum rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu

10. Stěžovatel mezitím podal správní žalobu proti rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu. Městský soud v Praze ji však rozsudkem č. j. 6 A 68/2018-64 ze dne 15. 4. 2021 zamítl (dále též „třetí rozhodnutí městského soudu“). Uvedl, že při obsazování exekutorského úřadu lze rozlišit dvě samostatná řízení. Zaprvé výběrové řízení, které podle exekučního řádu a předpisu Komory č. 4/2013 vede výlučně Komora a na které je třeba nahlížet jako na řízení o výběru žádosti (§ 146 správního řádu). Zadruhé řízení o návrhu na jmenování, které vede Ministerstvo spravedlnosti a které je řízením o žádosti (§ 44 správního řádu). Zahájeno je podáním návrhu Komory na jmenování exekutora, který uspěl ve výběrovém řízení, a ukončeno rozhodnutím ministra o jmenování exekutora.

11. Městský soud uvedl, že předmětem soudního přezkumu je toliko výsledek druhého řízení, tedy řízení o návrhu na jmenování do exekutorského úřadu. Pouze tím se může zabývat, a nevyjádřil se proto k námitkám, že rozhodnutí prezidia Komory není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani k tomu, jakým úkonem bylo zasaženo do práv žalobce. Podstatou sporu je, zda neúspěšný účastník výběrového řízení je, či není účastníkem řízení o návrhu Komory na jmenování exekutora, a zda mu tedy náleží právo podat rozklad.

12. Podle městského soudu stěžovateli v řízení o návrhu na jmenování do exekutorského úřadu postavení účastníka řízení nenáleží. Stěžovatel se sice podáním přihlášky stal účastníkem výběrového řízení (prvního řízení), ale jako neúspěšnému účastníkovi mu nevznikl nárok být jmenován na uvolněný exekutorský úřad. Tento nárok je přitom rozhodný pro účastenství: náleží však výlučně vítěznému účastníkovi. Soud stěžovateli přisvědčil, že úřad exekutora je veřejnou funkcí, ale uvedl, že měl možnost se o ni ucházet, což ostatně učinil, a jeho právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod proto nebylo a nemohlo být zasaženo. Ministr je návrhem na jmenování exekutora vázán,

a odmítnout jej může pouze v případě, že navržený účastník nesplňuje požadavky § 9 exekutorského řádu nebo že se nejedná o úspěšného účastníka výběrového řízení.

13. Proti uvedenému rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Namítal, že v téže věci rozhodly dva senáty městského soudu zcela opačně, a v důsledku toho se nedomohl soudní kontroly procesu, který vedl ke jmenování jiného uchazeče do exekutorského úřadu; jeho argumenty nebyly věcně projednány. Je zároveň třeba zohlednit maximální procesní snahu stěžovatele o přezkum postupu předcházejícího jmenování jiného uchazeče; tvrzení, že si měl „pro jistotu“ podat proti předchozímu usnesení kasační stížnost a současně podle něj postupovat (podat rozklad) označil za absurdní. Rozhodnutím ministra o jmenování jiného uchazeče do exekutorského úřadu byla přímo dotčena jeho práva, a byl tedy legitimován k podání rozkladu. Ministr má přezkoumávat i zákonnost procesu, který vedl k návrhu na jmenování, a tu stěžovatel zpochybňuje. Právo na přístup k veřejným funkcím přitom nelze omezit pouze na možnost účastnit se výběrového řízení.

14. Nejvyšší správní soud následně třetí rozhodnutí městského soudu rozsudkem č. j. 3 As 123/2021-41 ze dne 10. 3. 2023 zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení (dále též „rozhodnutí Nejvyššího správního soudu“). Učinil tak ale toliko z formálních důvodů: zjistil totiž, že městský soud jednal jako s žalovaným s Ministerstvem spravedlnosti, přestože nositelem pravomoci je ministr spravedlnosti. Zároveň se však vyjádřil i k věcné podstatě sporu a potvrdil právní závěry městského soudu.

15. Nejvyšší správní soud uvedl, že mezi prvním a třetím rozsudkem městského soudu sice z věcného hlediska existuje souvislost, ale okruh soudem posuzovaných otázek, na nichž stojí nosné důvody rozhodnutí, byl v každém řízení rozdílný. K judikaturnímu odklonu, tedy popření právního názoru vysloveného ve stejné právní otázce, proto *stricto sensu* nemohlo dojít. V první věci se soud zabýval povahou rozhodnutí prezidia Komory, když vyslovil, že není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zatímco následně řešil otázku účastenství v řízení o návrhu Komory na jmenování vítězného uchazeče.

16. Nejvyšší správní soud dal za pravdu stěžovateli v tom, že právo na rovný přístup k veřejným funkcím, mezi které lze zařadit i exekutory, není vyčerpáno pouhou možností účastnit se výběrového řízení. Na proces jmenování soudních exekutorů lze přiměřeně vztáhnout např. dřívější závěry k přezkumu procesu jmenování státních zástupců. To však neznamená, že by městský soud byl povinen identifikovat konkrétní fázi procesu obsazování exekutorského úřadu a označit akt, proti kterému se měl stěžovatel bránit, a typ žaloby, kterou měl užít. Pro posuzovanou věc je podstatný závěr, že stěžovatel nebyl účastníkem řízení o návrhu na jmenování, a že se proto nemůže domáhat soudní ochrany proti rozhodnutím vydaným v tomto řízení. Nejedná se o *denegatio iustitae*, neboť stěžovatel původně podal žalobou proti rozhodnutí prezidia Komory, ale už nevyužil možnost podat proti odmítavému usnesení (prvnímu rozhodnutí městského soudu) kasační stížnost; proti rozhodnutí prezidia Komory se nebránil ani zásahovou žalobou.

17. V otázce, zda stěžovateli svědčilo postavení účastníka řízení o návrhu na jmenování, se Nejvyšší správní soud ztotožnil se závěry městského soudu. V procesu obsazení exekutorského úřadu probíhají dvě na sebe navazující samostatná řízení. Stěžovateli, jako neúspěšnému účastníkovi prvního řízení (u Komory), nevznikl nárok na jmenování do uvolněného exekutorského úřadu, přičemž tento nárok je rozhodný pro posouzení účastenství v navazujícím řízení (u ministra). Tvrzení stěžovatele, že jeho práva byla v řízení o jmenování přímo dotčena, neboť ministr mohl a měl zpochybnit rozhodnutí o výběru nejúspěšnějšího účastníka, nemají oporu v zákoně. Ministr nemůže věcně přezkoumávat výběrové řízení vedené Komorou;

naopak je návrhem komory vázán, a pokud navržený úspěšný uchazeč splňuje požadavky v § 9 a § 12 exekučního řádu, musí jej do funkce jmenovat, aniž by měl diskreci.

18. Po vrácení věci Nejvyšším správním soudem Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 6 A 68/2018-94 ze dne 19. 5. 2023 žalobu opět zamítl (dále jen „čtvrté rozhodnutí městského soudu“). Městský soud napravil své procesní pochybení a ve věci samé, v souladu s právním názorem Nejvyššího správního soudu, setrval na své původní argumentaci.

III. Ústavní stížnost

19. Stěžovatel v ústavní stížnosti navrhuje zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jakož i třetího a čtvrtého rozhodnutí městského soudu, a alternativně (subsidiárně) též prvního rozhodnutí městského soudu.

20. Stěžovatel namítá, že bylo porušeno jeho právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jakož i jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

21. Stěžovatel upozorňuje, že jeho námitky proti výběrovému řízení nebyly podrobeny věcnému soudnímu přezkumu, ačkoli je uplatnil řádně a včas a napadl postupně oba v úvahu přicházející akty. Rozhodování o přístupu k veřejným funkcím přitom musí být s ohledem na čl. 36 odst. 2 a čl. 21 odst. 4 Listiny soudně přezkoumatelné. Postupem soudů mu však byl tento přezkum odepřen. Stěžovatel byl postupem soudů uvrhnut do „bludného kruhu“, kdy mu byl nejprve odepřen přezkum rozhodnutí prezidia Komory a následně také přezkum rozhodnutí ministra o jmenování odůvodněním, že předchozí názor (téhož soudu) nebyl správný.

22. Městský soud v Praze, resp. jeho šestý senát, jednoduše odhlédl od svého odmítavého usnesení, resp. usnesení pátého senátu, aniž přitom reflektoval judikaturu rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k povinnosti ctít a respektovat vlastní názory v dané věci. Nesplnil přitom judikatorně vymezené podmínky pro změnu vlastního dříve vysloveného názoru v konkrétní věci. Krom odepření spravedlnosti tak došlo k narušení stěžovatelovy právní jistoty. Pokud soud v konkrétní věci pravomocně rozhodl, nemělo by jeho rozhodnutí být zpochybňováno, tím méně pak tímž soudem, který rozhoduje jen proto, že předchozí postup v téže věci jiný senát téhož soudu vyhodnotil jako nevhodný pro meritorní přezkum. Není přijatelné, aby mu v takové situaci jiný senát téhož soudu odepřel přezkum žalobních námitek a vyčetl mu, že se proti dřívějšímu pravomocnému rozhodnutí nebránil kasační stížností.

23. Stěžovatel připomíná, že postupně brojil proti rozhodnutí prezidia Komory, proti rozhodnutí ministra o jmenování a následně proti rozhodnutí ministra o zamítnutí jeho rozkladu proti rozhodnutí o jmenování. Využil všechny prostředky právní ochrany, když tvrdil, že výběrové řízení neproběhlo zákonně a věcně správně, ale nedomohl se věcného přezkumu. Ačkoli stěžovatel podal žalobu přímo proti rozhodnutí ministra, ta byla druhým rozhodnutím městského soudu odmítnuta s tím, že nevyčerpal řádné opravné prostředky ve správním řízení: žalobu proti rozhodnutí totiž podal před vyčkáním na rozhodnutí o zamítnutí rozkladu. V řízení o rozkladu a v následném soudním řízení se však přezkumu nedovolal s tím, že rozhodnutí o jmenování se vůbec nedotýká jeho práv, a proto není účastníkem řízení. Tím však došlo k faktickému popření jeho práva na rovný přístup k veřejným funkcím.

24. Stěžovatel zpochybňuje právní názor ministerstva, který následně převzaly soudy, že proces výběru soudního exekutora je rozdělen na dvě samostatné části, přičemž do práv stěžovatele může zasáhnout pouze první část procesu zakončená rozhodnutím samosprávné

Komory. Teprve rozhodnutím ministra o jmenování je uchazeč jmenován do veřejné funkce, čímž může být zasaženo do práva uchazečů na rovný přístup k veřejným funkcím. Obsahem tohoto základního práva je rovný přístup ke jmenování do exekutorského úřadu, nikoli k nominaci ze strany Komory. Ministr spravedlnosti ostatně přezkoumává zákonnost výběrového řízení, jinak by postup ve výběrovém řízení nehlídal nikdo. I kdyby však byl návrh Komory bez dalšího závazný, není zřejmé, proč se zájemce o exekutorský úřad nemůže bránit finálnímu rozhodnutí o jeho obsazení.

25. Pokud by výběr uchazeče a jmenování do exekutorského úřadu byly dvě samostatné fáze se striktně oddělenými prostředky právní obrany, nebylo by stěžovateli možné poskytnout účinnou ochranu ani v případě soudního zrušení samostatného rozhodnutí prezidia Komory. V takovém případě by stejně neměl vymahatelný nárok na obnovu řízení či na jiný prostředek nápravy nezákonně proběhlé procedury jmenování kandidáta; podle § 100 odst. 1 a 2 správního řádu může o obnovu řízení žádat ve lhůtě pouze účastník řízení. Stěžovatel by se tak ani v případě, kdyby prokázal nezákonnost výběrového řízení, nemohl domoci ochrany svého základního práva, neboť by nemohl dosáhnout zrušení rozhodnutí, kterým byl do funkce jmenován jiný uchazeč. Soudy zastávaný model dvou samostatných řízení se striktně oddělenými prostředky právní obrany vyprazdňuje ochranu základního práva na rovný přístup k veřejným funkcím, a jako takový jej nelze akceptovat jako ústavně konformní výklad § 10 exekučního řádu.

26. Stěžovatel alternativně (subsidiárně) brojí proti prvnímu rozhodnutí městského soudu, pokud by Ústavní soud dospěl k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a třetího a čtvrtého rozhodnutí městského soudu, případně že jsou dány důvody pro zrušení též prvního rozhodnutí městského soudu. Rozhodnutím o posledním procesním prostředku podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je podle něj posledně doručené čtvrté rozhodnutí městského soudu, pročež by bylo lze uzavřít, že s ohledem na ochranu základních práv stěžovatele je lhůta pro podání ústavní stížnosti proti prvnímu rozhodnutí městského soudu zachována.

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti

27. Ministr spravedlnosti ve svém vyjádření opakuje, že stěžovatel vůbec nebyl účastníkem řízení o jmenování do exekutorského úřadu, neboť se zde nejednalo o jeho právech a povinnostech. Jeho práva a povinnosti mohly být měněny toliko v procesu výběrového řízení před prezidiem Komory; nárok na jmenování náleží výlučně úspěšnému uchazeči.

28. Městský soud v Praze ve vyjádření předsedy šestého senátu v zásadě opakuje své dřívější závěry ze třetího a čtvrtého rozhodnutí městského soudu. Ve vyjádření předsedkyně pátého senátu odkazuje na odůvodnění prvního rozhodnutí městského soudu.

29. Nejvyšší správní soud ve vyjádření uvádí, že bylo výlučně rozhodnutím stěžovatele hájit svá tvrzená subjektivní práva v soudním řízení, jehož předmětem bylo jmenování do exekutorského úřadu, a rezignovat na další možnosti soudní ochrany ve věci přezkoumání zákonnosti rozhodnutí prezidia Komory. Tím se sám stěžovatel připravil o možnost přezkoumání závěrů vyslovených v prvním rozhodnutí městského soudu.

30. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že stěžovatelem odkazována judikatura vymezující podmínky pro změnu vlastního dříve vysloveného názoru v konkrétní věci není použitelná. V řízení o správní žalobě je předmětem řízení vždy určité konání či nekonání orgánů veřejné správy. První žalobou se stěžovatel domáhal přezkumu úkonu prezidia exekutorské Komory.

Třetí žalobou (v této věci) byl předmět soudního přezkumu vymezen odlišně: jako konečné rozhodnutí ministra o jmenování exekutora. Předmět řízení („věc“) byl tedy v obou případech odlišný. Odkazovaná judikatura se přitom týká toliko kasační závaznosti vysloveného právního názoru v téže věci. Jakkoli spolu obě konání orgánů veřejné správy úzce souvisí, jde o konání rozdílná. Šestý senát městského soudu první rozhodnutí městského soudu (pátého senátu) reflektoval, nebyl jím však z uvedených důvodů vázán.

31. Nejvyšší správní soud uvádí, že není jasné, jak by měl městský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra o jmenování zohlednit, že k zásahu do práv stěžovatele mohlo dojít pouze v předcházejícím řízení; ani jeho hypotetickým zrušením by nemohl být zásah do práv stěžovatele odklizen. Nejvyšší správní soud dále upozorňuje, že stěžovatel rozšiřuje svou argumentaci nad rámec kasační stížnosti, a odkazuje na své závěry vyslovené v napadeném rozsudku. Doplnuje, že bylo-li by odklizen rozhodnutí prezidia Komory, pozbylo by tím *eo ipso* rozhodnutí ministra spravedlnosti zákonnou oporu. V takovém případě by bylo povinností ministra nařídit obnovu řízení postupem podle § 100 odst. 3 správního řádu. Otázka, jak by měl stěžovatel postupovat, pokud by se tak nestalo, je jen spekulativní; v kasační stížnosti nebyla nastolena.

32. Stěžovatel nevyužil možnost podat repliku.

V. Posouzení ústavní stížnosti

33. Ve vztahu k rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a čtvrtému rozhodnutí městského soudu jsou procesní podmínky řízení o ústavní stížnosti splněny. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněným a řádně zastoupeným stěžovatelem. Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný a nejsou dány ani důvody její nepřipustnosti. Nepodání opakované kasační stížnosti proti čtvrtému rozhodnutí městského soudu zde není na překážku s ohledem na splnění podmínek vymezených v nález sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. 7. 2019.

34. Ve vztahu k alternativnímu (subsidiárnímu) návrhu směřujícímu proti prvnímu rozhodnutí městského soudu je ústavní stížnost nepřipustná. Stěžovatel totiž nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje, když proti němu nepodal kasační stížnost. Ústavní soud proto ústavní stížnost v této části odmítl. Odmítl také ústavní stížnost v části směřující proti třetímu rozhodnutí městského soudu, neboť to bylo zrušeno napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (bod 14 shora).

35. Ústavní stížnost ve zbytku není důvodná.

V.1 K právu na soudní ochranu ve spojení s právem na rovný přístup k veřejným funkcím

36. Právo na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále též „Pakt“) blíže konkretizuje právo politicky rovných občanů podílet se přímo či nepřímo na správě věci veřejných [čl. 21 odst. 1 Listiny, čl. 25 písm. a) Paktu]. Rovný přístup k veřejným funkcím úzce souvisí s republikánským principem, neboť každá veřejná funkce musí být vykonávána ve veřejném zájmu jako služba veřejnosti (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Je vykonávána nikoli vlastním jménem, ale jménem státu – republiky, všech občanů. Veřejná funkce jim proto musí být také dostupná za rovných podmínek.

37. Právu na rovný přístup k veřejným funkcím odpovídá korelativní povinnost orgánů veřejné moci zajišťovat občanům rovné podmínky pro přístup k těmto funkcím, a to zejména v procesu jejich obsazování, a také nezákonně nenarušovat jejich výkon (srov. nálezy sp. zn.

II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006). Proces jejich obsazování se musí řídit předem danými pravidly a musí být prost diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 1 Paktu), zneužití pravomoci (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) či jiné svévole (čl. 1 Ústavy, čl. 1 Listiny). Uvedené právo nelze redukovat na pouhou „možnost ucházet se o veřejnou funkci“, jak v bodě 37 svého třetího rozhodnutí nesprávně uvedl městský soud.

38. Funkce soudního exekutora je veřejnou funkcí. Nejen, že je exekutor obdařen vrchnostenskou pravomocí, ale má dokonce procesní postavení soudu (§ 28 exekučního řádu). Orgány veřejné správy, které se podílejí na jeho jmenování, proto musí dostát shora uvedeným povinnostem, které mají vůči uchazečům o exekutorský úřad.

39. Z čl. 36 odst. 1 Listiny zároveň plyne, že každému právu, tedy i každému veřejnému subjektivnímu právu, musí být při dodržení stanoveného postupu poskytnuta právní ochrana. Tuto ochranu poskytují soudy, ledaže zákonodárce určí, že o ní ve stanovených případech rozhodují jiné orgány. Soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny v podobě soudního přezkumu zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy přitom nelze vyloučit ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se základních práv a svobod podle Listiny, tedy ani práva na rovný přístup k veřejným funkcím (srov. body 23 až 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/24 ze dne 26. 3. 2025). Státní orgány mají navíc podle čl. 2 odst. 3 Paktu povinnost zajistit účinnou ochranu práv zaručených v Paktu, tedy i práva na rovný přístup k veřejným funkcím.

V.2 K námitkám o odeprání soudní ochrany

40. Proces obsazování exekutorského úřadu, jak jej vymezoval a vymezuje § 10 a násl. exekučního řádu, se nepochybně týká práva na rovný přístup k veřejným funkcím, a jako takový jej nelze vyloučit ze soudního přezkumu. Pokud jej zákonodárce rozdělí do více samostatných řízení, je současně nezbytné, aby tím nebyl znemožněn účinný soudní přezkum výsledného jmenovacího aktu, dojde-li v průběhu předcházejících řízení k porušení práv jiných uchazečů. Současně to však neznamená, že se lze takového přezkumu dovolat bez ohledu na vyčerpání k tomu určených prostředků právní ochrany.

41. Stěžovatel v projednávané věci nevyčerpal nástroje soudní ochrany ve vztahu k prvním dvěma rozhodnutím (usnesením) městského soudu, neboť proti nim nepodal kasační stížnost. Neučinil tak v situaci, kdy se Nejvyšší správní soud, jehož úkolem je sjednocovat judikaturu, k řešení otázky dosud vůbec neměl možnost vyjádřit (srov. bod 15 usnesení IV. ÚS 1583/21-2 ze dne 30. 11. 2021). Ústavní stížnost – v části, v níž je přípustná – směřuje proti soudnímu rozhodnutí, kterým bylo přezkoumáno rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu, a proti rozhodnutí o kasační stížnosti.

42. Přezkoumávaným rozhodnutím ministr zamítl rozklad stěžovatele proti svému rozhodnutí o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu, a to pro nepřípustnost podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 92 odst. 1 správního řádu, neboť stěžovatel jej nebyl oprávněn podat. Rozklad proti rozhodnutí totiž může podle § 152 odst. 5 ve spojení s § 81 odst. 1 správního řádu podat pouze účastník správního řízení. Tím však stěžovatel podle ministra není.

43. Správní soudy se v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu a o následné kasační stížnosti omezily na řešení otázky, zda byl rozklad skutečně nepřípustný, zda jej byl stěžovatel oprávněn podat. Nepřezkoumávaly zákonnost rozhodnutí ministra o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu. V souladu s ustálenou judikaturou mohly řešit pouze otázku (ne)přípustnosti podaného rozkladu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 18/2011-81 ze dne 13. 5. 2011).

44. Správní soudy v nyní přezkoumávaných rozhodnutích právně kvalifikovaly proces obsazování exekutorského úřadu a dospěly k závěru, že se dělí na dvě na sebe navazující samostatná řízení, výběrové řízení vedené Komorou a řízení o jmenování navrženého uchazeče do exekutorského úřadu vedené ministrem. Účastníky druhého řízení, které je završeno rozhodnutím ministra o jmenování, však dle správních soudů nejsou ostatní uchazeči, kteří se účastnili výběrového řízení vedeného Komorou. Soudy uzavřely, že stěžovatelův rozklad byl proto řádně zamítnut jako nepřipustný, neboť jej stěžovatel nebyl oprávněn podat.

45. Ústavní soud v souladu s principem minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti obecných soudů zpravidla nepřezkoumává jejich závěry o účastenství ve správním řízení, resp. přistupuje k nim se značnou zdrženlivostí, je-li tomu, komu bylo účastenství navzdory zkrácení jeho práv upřeno, současně plně zachován přístup k soudní ochraně podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny (bod 39 shora). V důsledku toho mohou nastávat situace, že ten, kdo tvrdí zkrácení na svých právech rozhodnutím orgánu veřejné správy, a komu tedy čl. 36 odst. 2 Listiny zaručuje přístup k soudní ochraně, není účastníkem řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, ale má proti němu žalobní legitimaci.

46. Správními soudy nyní provedený výklad účastenství v řízení o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu přitom nemá za důsledek odeprání soudní ochrany. Stěžovatel by o soudní ochranu (a v krajním případě o zastání Ústavního soudu) nepřišel, kdyby podal kasační stížnosti také proti dřívějším rozhodnutím (usnesením) městského soudu.

47. Stěžovateli lze přisvědčit, že se dostal do nezáviděníhodné situace. Právní kvalifikace jednotlivých fází obsazování exekutorského úřadu nebyla do vydání přezkoumávaných rozhodnutí zcela jasná. Městský soud jeho první žalobu, v níž usiloval o přezkum výběrového řízení vedeného Komorou, odmítl usnesením podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel proti tomu však nebrojil kasační stížností. Namísto toho napadl žalobou následně vydané rozhodnutí ministra o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu; městský soud však žalobu svým druhým rozhodnutím také odmítl, a to usnesením podle § 68 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel však opět nepodal kasační stížnost. Neučinil tak navíc v situaci, kdy z rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu již věděl, že ministr jej nepovažuje za účastníka řízení oprávněného podat rozklad. Následně podal svou třetí žalobu, a to proti rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu, která vyústila v první podání kasační stížnosti a v nynější ústavní stížnosti.

48. Stěžovatel se volbou procesní strategie, tedy nepodáním kasačních stížností a „sázkou“ na třetí řízení, dostal do „slepé uličky“. Jako právník, navíc právně zastoupený, přitom měl vědět, že zvolená cesta má svá úskalí, zejména v kontextu bodu 45 shora (srov. též bod 77 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/16 ze dne 27. 6. 2017). Nemohl se přitom opírat o důvěru v širěji chápanou závaznost odmítacích usnesení podle soudního řádu správního, neboť správní judikatura s ní takto nepracuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 260/2020-97 ze dne 29. 4. 2021). Stejně tak byla nepřipadná jeho víra v jejich „kasační“ závaznost, pro kterou zde, jak uvádí Nejvyšší správní soud, není prostor.

49. Kdyby stěžovatel nepodal kasační stížnost proti prvnímu rozhodnutí (usnesení) městského soudu, ale podal by ji až proti druhému rozhodnutí (usnesení) městského soudu (v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu, v níž zpochybňoval toliko výsledek výběrového řízení), bylo by ještě možné v kontextu nejasné právní úpravy uvažovat o aplikaci závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 37/2005-83 ze dne 29. 6. 2007, č. 1324/2007 Sb. NSS (bylo-li by rozhodnutí prezidia Komory závazným a navzdory prvnímu rozhodnutí městského soudu samostatně přezkoumatelným podkladem rozhodnutí ministra). Soud by ve světle těchto okolností zvážil,

zda nepřezkoumá rozhodnutí prezidia Komory o výsledku výběrového řízení jako závazný podklad rozhodnutí ministra podle § 75 odst. 2 s. ř. s., byť by bylo ve skutečnosti samostatně přezkoumatelným (řetězícím se) aktem. Taková situace však nenastala, stěžovatel kasační stížností nebrazil ani proti jednomu z usnesení městského soudu.

50. Stěžovatel má pravdu v tom, že obsahem jeho základního práva je rovný přístup ke jmenování do exekutorského úřadu, nikoli k nominaci ze strany Komory. Jeho věcné námitky se ovšem týkají toliko výběrového řízení vedeného Komorou, proti němuž měl brojit zmíněným způsobem. Předmětem přezkumu před správními soudy přitom nebylo ani samotné rozhodnutí ministra o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu, nýbrž pouze rozhodnutí ministra o zamítnutí rozkladu. Otázka účastenství v řízení je zde přitom s výhradou první věty bodu 45 shora primárně otázkou podústavního práva. Namítané otázky míry diskrece ministra spravedlnosti by se Ústavní soud věnoval toliko v případě, kdyby stěžovatel v kasační a následně ústavní stížnosti brožil proti jeho rozhodnutí o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu (k otázce diskrece srov. *obiter dictum* usnesení zvláštního senátu ve věcech kompetenčních sporů č. j. Konf 23/2015-13 ze dne 18. 1. 2016).

51. Lze proto uzavřít, že problém stěžovatele spočívá v tom, že podal jedinou kasační stížnost, a to pouze proti třetímu rozhodnutí městského soudu. Jak je však uvedeno výše, v uvedeném (třetím) řízení soudy v souladu s ustálenou judikaturou nemohly přezkoumat zákonnost rozhodnutí ministra o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu, ale řešily pouze otázku, zda byl stěžovatel oprávněn podat rozklad. Namítá-li stěžovatel odepření soudní ochrany, resp. odepření přezkumu zákonnosti výběrového řízení, je nutné uzavřít, že o uvedenou soudní ochranu by stěžovatel nepřišel, kdyby kasační stížnost podal dříve.

V.3 K námitce proti rozdělení procesu obsazování exekutorského úřadu

52. Stěžovatel současně brojí proti tomu, jak správní soudy vyložily § 10 a násl. exekučního řádu (v tehdejší znění), tedy proces obsazování exekutorského úřadu jako dvě samostatná řízení s oddělenými prostředky právní ochrany. Na těchto závěrech totiž posléze vystavěly svou argumentaci o účastenství v řízení.

53. Uvedená otázka je však rovněž primárně předmětem interpretace podústavního práva. Ústavně problematickým by se takový výklad stal zejména ve chvíli, kdyby vedl k protiústavním účinkům, typicky k faktickému vyprázdnění soudní ochrany podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny.

54. Stěžovatel v té souvislosti upozorňuje, že pokud by neúspěšný účastník výběrového řízení se svými námitkami uspěl a domohl se soudního přezkumu výběrového řízení a zrušení podkladového rozhodnutí prezidia Komory o jeho výsledku, jako ne-účastník řízení by nemohl zpochybnit nezákonné jmenování jiného uchazeče, jmenovaného ve lhůtě jednoho měsíce ministrem [z důvodu následného zrušení podkladového rozhodnutí podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Podle § 100 odst. 1 a 2 správního řádu může totiž o obnovu řízení žádat ve lhůtě pouze účastník řízení; účastníkem řízení před ministrem však podle správních soudů nejsou neúspěšní účastníci výběrového řízení. I kdyby tedy stěžovatel prokázal nezákonnost výběrového řízení (v samostatném řízení), jako ne-účastník řízení před ministrem by se nedomohl ochrany svého základního práva, neboť by nemohl dosáhnout zrušení rozhodnutí, kterým byl do funkce nezákonně jmenován jiný uchazeč. Práva neúspěšných účastníků výběrového řízení na rovný přístup k veřejným funkcím by tím byla fakticky vyprázdněna.

55. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření proto uvádí, že bylo-li by odklizené rozhodnutí prezidia Komory (ať již nápravnými prostředky dozorčího práva či soudem), pozbylo by tím rozhodnutí ministra spravedlnosti zákonnou oporu. Upozorňuje, že v takovém případě by bylo

povinností ministra nařídít obnovu řízení ve věci jím vydaných rozhodnutí z moci úřední postupem podle § 100 odst. 3 správního řádu. Otázku, jak by měl stěžovatel postupovat, pokud by se tak nestalo, však ponechává otevřenou.

56. Vyjádření Nejvyššího správního soudu o povinnosti ministra nařídít v nastíněné situaci obnovu řízení z moci úřední je třeba přisvědčit. Naopak stěžovateli je třeba dát za pravdu v tom, že pokud by neúspěšný účastník výběrového řízení nemohl *účinně* zpochybnit nezákonné jmenování jiného účastníka výběrového řízení do exekutorského úřadu, vedlo by to k porušení jeho práva na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny ve spojení s právem na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 Paktu. Výklad provedený správními soudy však k takovému protiústavnímu výsledku nutně nevede.

57. Správní soudy vykládají proces obsazování exekutorského úřadu jako dvě na sebe navazující samostatná řízení: neúspěšný účastník výběrového řízení vedeného Komorou není účastníkem řízení o jmenování navrženého uchazeče do exekutorského úřadu vedeného ministrem. Tento jejich výklad ale neznamená, že neúspěšný účastník výběrového řízení nemůže soudní cestou dosáhnout zrušení výsledného jmenovacího aktu. Dojde-li totiž k odklizení rozhodnutí prezidia Komory, které je podkladem rozhodnutí ministra, je povinností ministra nařídít obnovu řízení ve věci jím vydaných rozhodnutí z moci úřední postupem podle § 100 odst. 3 správního řádu (bod 55 shora). Neučiní-li tak ministr ani na podnět účastníka výběrového řízení, účastník výběrového řízení proti tomu musí mít prostředek účinné právní ochrany; rozdělením procesu obsazování veřejné funkce do více samostatných řízení totiž nelze obcházet ústavní požadavek na účinný soudní přezkum výsledného jmenovacího aktu, v důsledku kterého se do veřejné funkce jmenovaná osoba začíná podílet na správě věcí veřejných (bod 40 shora). V tomto kontextu lze uvažovat např. o zásahové žalobě účastníka výběrového řízení proti nezačínání obnovy řízení (z moci úřední) o jmenování do exekutorského úřadu (srov. postup rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 6 As 108/2019-39 ze dne 26. 3. 2021, č. 4178/2021 Sb. NSS); tato otázka však není předmětem tohoto řízení. Při vědomí uvedené možnosti tedy rozdělení procesu obsazování exekutorského úřadu na dvě samostatná řízení nemá protiústavní důsledky, neboť účinná soudní ochrana neúspěšných účastníků výběrového řízení zůstává zachována.

58. Právní kvalifikaci procesu obsazování exekutorského úřadu, kterou provedly obecné soudy, proto Ústavní soud ve světle vznesených námitek a v souladu s principem minimalizace zásahů do jejich činnosti nepovažuje za protiústavní.

V. Závěr

59. Ústavní soud uzavírá, že napadeným čtvrtým rozhodnutím městského soudu a rozhodnutím Nejvyššího správního soudu nebyla stěžovateli odepřena soudní ochrana. Zaprvé, stěžovatel předtím nevyužil možnost podat kasační stížnosti a soudy v nynějších řízeních řešily toliko otázku účastenství v řízení o jmenování vítězného uchazeče do exekutorského úřadu. Zadruhé, ani výkladem dovozené rozdělení procesu obsazování exekutorského úřadu na dvě samostatná řízení ve světle výše řečeného nevede k protiústavním důsledkům, tedy k odepření účinné soudní ochrany neúspěšným účastníkům výběrového řízení. Uvedenými rozhodnutími proto nebylo porušeno právo stěžovatele na rovný přístup k veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, ani jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a odst. 2 Listiny a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

60. Ústavní soud proto ústavní stížnost v části směřující proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a čtvrtému rozhodnutí městského soudu podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl a ve zbytku ji odmítl zčásti podle § 43 odst. 1 písm. e) a zčásti podle § 43 odst. 1 písm. d) zákona o ústavním soudu (bod 34 shora).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. května 2025

Jan Wintr, v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Lenka Kubacká