



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jiřího Lifky a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobců: **a) doc. RNDr. I. O., CSc., b) Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, oba zastoupeni prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, advokátem, se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti žalovanému: **prezident republiky**, se sídlem Hrad, I. nádvoří č. p. 1, Hradčany, Praha 1, zastoupený JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti ve věci jmenování žalobce a) profesorem,

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předmět sporu

Žalobce doc. RNDr. I. O., CSc. působí jako docent Katedry fyziky povrchů a plazmatu Matematicko-fyzikální fakulty žalobce Univerzity Karlovy v Praze. Žalobce a) absolvoval dle § 74 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vysokých školách“), řízení ke jmenování profesorem.

Ministr školství, mládeže a tělovýchovy předložil dopisem ze dne 27. 3. 2015, č. j. MSMT-5396/2015, žalovanému s odvoláním na Ústavu České republiky a § 73 zákona o vysokých školách návrhy na jmenování 45 nových profesorů pro určitý obor, které obdržel od rektorů v termínu do 31. 1. 2015. Zároveň žalovanému sdělil, že o uvedených návrzích bude informovat členy Vlády České republiky. V přiloženém seznamu kandidátů na jmenování profesorem byl na 31. místě uveden žalobce a) jako kandidát na jmenování

profesorem pro obor Fyzika – fyzika povrchů a rozhraní Vědeckou radou Univerzity Karlovy v Praze.

Vláda svým usnesením ze dne 8. 4. 2015, č. 251, doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí žalovaného o jmenování profesorů uvedených v seznamu v části IV materiálu č. j. 360/15.

Žalobci zastávají názor, že ve věci jmenování žalobce a) profesorem podle tohoto návrhu žalovaný zůstal nečinným.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou podanou dne 20. 11. 2015 u zdejšího soudu napadli žalobci nečinnost žalovaného. Poukázali na to, že žalovaný zveřejnil dne 28. 5. 2015 na svých webových stránkách tiskovou zprávu označenou titulkem „Prezident republiky se rozhodl nejmenovat tři profesory“, v níž bylo uvedeno, že prezident republiky seznámil ministra školství, mládeže a tělovýchovy a rektory Univerzity Karlovy v Praze a Vysoké školy ekonomické s důvody, jež ho vedly k odmítnutí jmenování vysokoškolským profesorem u tří konkrétních osob, mj. i u žalobce a). Dále tisková zpráva uváděla, že na základě žádosti obou rektorů i dotčených osob jsou zveřejněny důvody rozhodnutí prezidenta republiky. Pod odkazem vztaženým k osobě žalobce a) pak byl uveden následující text:

„doc. RNDr. I. O., CSc. – V letech 1980 – 1981 vykonával vojenskou službu u elitní 71. protiletadlové raketové brigády ČSLA. Důstojnické zkoušky složil 9. 3. 1981. V hodnocení před povýšením do důstojnické hodnosti z 5. 5. 1981 je výtečně hodnocena jeho politická připravenost a angažovanost. V roce 1981 vstupuje do KSČ.

Byl vybrán do sestavy záložních důstojníků III. správy Sboru národní bezpečnosti – Vojenské kontrarozvědky. III. správa SNB byla centrálním útvarům Státní bezpečnosti. V rámci přípravy absolvoval v roce 1984 specializovaný kurz Vojenské kontrarozvědky ve Vojenské politické škole Komorní Hrádek. Na závěr kurzu byl navržen na povýšení a přijal i omezení a povinnosti, které mu z funkce záložního důstojníka Vojenské kontrarozvědky vyplývaly. Poslední dokumentované periodické prověřování I. O. III. správou je dokumentováno v roce 1989.

Působení v rámci ČSLA a VKR je dokumentováno v osobním spise č. 2071 zachovaném v Archivu bezpečnostních složek.

Dále v 80. letech spolu se svojí manželkou sloužil Státní bezpečnosti jako tzv. „krycí adresa“. StB si na jeho adresu nechala zasílat korespondenci ze zahraničí. Kategorie krycí adresy patřila v hierarchii spolupracovníků StB do nejvyšší kategorie Agent. Svazek, včetně unikátního archivního dokumentu – vázacího aktu obou manželů, stvrzujícího vědomou a dobrovolnou spolupráci obou s StB, se rovněž zachoval v Archivu bezpečnostních složek. I. O. bylo přiděleno krycí jméno „Š.“. Svazek kategorie A (agent) byl zaveden 13. 4. 1984 (jen pár týdnů před nástupem do kurzu záložních důstojníků VKR ve Vojenské politické škole Komorní Hrádek. 3. odborem VKR pod registračním číslem ... a archivován 28. 11. 1991 pod archivním číslem Svazek svědčí o dlouholeté spolupráci manželů s StB.

Důvodem využití manželů O. Státní bezpečností mohlo být i, v archivu rovněž dokumentované, navázání kontaktů S. O. s cizinci na budovatelském táboře ve Velké Británii.“

Dále byla na webových stránkách žalovaného dne 6. 5. 2015 uveřejněna tisková zpráva „Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory“. V této tiskové zprávě žalovaný uvedl, že k odmítnutí jmenování ho vedly mimořádně závažné důvody, konkrétně u žalobce b): „*V případě doc. RNDr. I. O., CSc. jde o informace týkající se jeho spolupráce s centrálním útvarem Státní bezpečnosti – Vojenskou kontrarozvědkou, v letech 1984 – 1989. Spolupráce se doc. O. týkala jako záložního důstojníka Vojenské kontrarozvědky a spolupracovníka poskytujícího Státní bezpečnosti takzvanou „krycí adresu“, na kterou si StB nechala zasílat utajované korespondenci ze zahraničí.*“

Žalobci se domnívají, že žalobce a) splnil veškeré zákonné podmínky pro jmenování profesorem. Pokud ho žalovaný dosud profesorem nejmenoval, nerespektuje závazný návrh vědecké rady žalobce b), ačkoli zákon o vysokých školách mu takový postup neumožňuje. Žalovaný tak narušuje autonomní povahu řízení o jmenování profesorem a nezávislost žalobce b) jako vysoké školy. Současně zpochybňuje akademická práva a svobody žalobce b), jeho vnitřní uspořádání a personální zabezpečení studijních programů. Profesor, který je akademickým pracovníkem vysoké školy, působí jako garant z hlediska kvality a rozvoje určitého studijního programu uskutečňovaného vysokou školou, jehož určení je podmínkou pro akreditaci takového studijního programu ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Rovněž jedině profesor může předsedat habilitačním a profesorským komisím.

Žalobci dále popisují řízení o jmenování profesorem. Na uvedené řízení se dle § 74 odst. 7 zákona o vysokých školách nevztahují obecné předpisy o správním řízení a případné námitky proti postupu v tomto řízení může dle § 74 odst. 8 téhož zákona podat pouze žalobce a). Přitom konat řízení o jmenování profesorem je exkluzivní výsadou vysokých škol.

Žalobce a) prošel řízením o jmenování profesorem v rámci žalobce b) úspěšně. Hodnotící komise schválená Vědeckou radou Matematicko–fyzikální fakulty žalobce b) a jmenovaná děkanem této fakulty posoudila dne 21. 5. 2014 návrh na jmenování žalobce a). Komise doporučila jmenovat žalobce a) profesorem pro obor Fyzika – Fyzika povrchů a rozhraní. Vědecká rada fakulty hlasovala pro udělení titulu profesor žalobci a) dne 4. 6. 2014, přičemž se rovněž většinou hlasů vyslovila pro udělení titulu. Vědecká rada žalobce b) se pak profesorským řízením žalobce a) zabývala na svém zasedání dne 27. 11. 2014 a rovněž schválila návrh na jeho jmenování profesorem. Jelikož žalobce a) splnil všechny podmínky, které zákon o vysokých školách vymezuje pro jmenování profesorem, má na jmenování profesorem podle žalobců právní nárok.

Vědecká rada předložila návrh na jmenování žalobce a) profesorem Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy dne 3. 12. 2014. Vláda usnesením ze dne 8. 4. 2015, č. 215, navrhla předsedovy vlády, aby rozhodnutí o jmenování žalobce profesorem podepsal. Dne 6. 5. 2015 zveřejnil žalovaný uvedenou zprávu na svých stránkách. Rektorka VŠE a rektor žalobce b) se osobně sešli se žalovaným dne 28. 5. 2015 a zdůraznili mu, že všichni tři docenti, včetně žalobce a), splnili podmínky dle § 74 zákona o vysokých školách. Žalovaný přesto ve věci nekoná, ačkoli zbývajících navržených kandidátů profesory jmenoval.

Žalobci se domnívají, že lze na proces jmenování profesorů aplikovat některé závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197,

č. 1717/2008 Sb. NSS, v němž se soud zabýval jmenováním justičních čekatelů do funkce soudců. Poukazují zejména na vznik legitimního očekávání při schválení kandidáta a na zákonné omezení úvahy prezidenta pro jmenování soudcem. Uvedené usnesení vlády ve smyslu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu založilo u žalobců legitimní očekávání, že pokud žalobce a) nepřestane splňovat podmínky dané zákonem o vysokých školách, bude podnět k jeho jmenování prezidentovi postoupen a následně bude žalobce a) jmenován. Ze znění § 73 zákona o vysokých školách pak vyplývá, že pokud žalobce a) prošel jmenovacím řízením podle zákona o vysokých školách, je žalovaný povinen jmenování provést.

Zákon žalovanému nenabízí prostor pro uvažování, a proto je návrh vědecké rady pro žalovaného závazný, což odpovídá dle § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách autonomii řízení o jmenování profesorem a dle čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod svobodě vědeckého bádání a umělecké tvorby. Žalovaný svým postupem brání žalobci a) nabyt privilegované postavení ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010-119. Rovněž porušil zákaz diskriminace v čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny ve vztahu k žalobci a), protože žalobce a) nejmenoval, ačkoli splnil stejné podmínky jako 42 ostatních uchazečů. Žalovaný si také počíná svévolně, resp. jeho jednání vybočuje ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny z limitu zákonnosti. Žalobci se domnívají, že žalovaný proces jmenování profesorů nepřipustně politizuje, pokud žalobce a) v podstatě „kádruje“. Kádrový profil byl součástí návrhů na jmenování profesorem ovšem před listopadem 1989, tedy v režimu, v němž se neaplikovala zásada čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Žalobci proto navrhli, aby soud dle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), uložil žalovanému, aby vydal rozhodnutí, kterým jmenuje žalobce a) profesorem, a uložil žalovanému nahradit žalobcům náklady řízení.

Vyjádřením ze dne 4. 1. 2016 reagoval žalovaný na podanou žalobu. Předně uvedl, že dle čl. 54 odst. 3 Ústavy je Prezident České republiky (dále též „prezident“) ze své funkce neodpovědný a Ústava připouští možnost jeho stíhání toliko za ústavní delikt velezrady a hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku. Z toho lze dovozovat faktickou absolutní neomezitelnost prezidenta při výkonu úřadu, která je limitovaná pouze naplněním skutkových podstat velezrady a hrubého porušení Ústavy. Podle ústavního pořádku tedy není možné prezidenta žalovat z jakéhokoli jiného než Ústavou popsáního důvodu. Podle žalovaného není podaná žaloba po právu z důvodu nedostatku aktivní legitimace žalobců. Žalovaný dodává, že je ústavně nezávislým orgánem a jako takový neodpovídá za své politické činy parlamentu či jinému orgánu; je totiž vyňat z obecně platného právního režimu. Ústavněprávní neodpovědnost se vztahuje na činnost a rozhodování prezidenta ve vztahu k výkonu jeho funkce, mezi což patří i jmenování profesorů. Slibu prezidenta dodržovat zákony a Ústavu přitom neodpovídá žádná právní sankce.

Žalovaný se rovněž neztotožnil s názorem žalobců, že některá rozhodnutí prezidenta jsou přezkoumatelná soudem. Soudu totiž přísluší zabývat se pouze akty správních orgánů. V případě prezidenta jde ale zcela nepochybně o akty ústavního orgánu a Ústava v žádném ze svých ustanovení nezakládá pravomoc soudům tyto akty přezkoumávat. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, žalovaný považuje za ústavní excés, z něhož nelze nadále vycházet. Podle tohoto rozhodnutí by bylo možné *ad absurdum* přezkoumávat veškeré akty prezidenta, protože není zřejmé, kdo by stanovil hranice přezkoumatelnosti, a tak by byl prezident žalovatelný v podstatě kýmkoli a za jakékoli své rozhodnutí. V důsledku by pak docházelo k nepřipustné extenzi judikativy do exekutivy. Prezident je Ústavou systematicky začleněn do moci výkonné. Nejvyšší správní

soud v uvedeném rozhodnutí sice rozdělil pravomoci prezidenta na ty, které mají povahu správních úkonů, a na ústavní akty, nesdělil ale, z jakého právního základu toto rozdělení vychází, neboť Ústava nic takového nestanoví.

Žalovaný dále rozebírá pravomoci prezidenta. Rozlišuje pravomoci v čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy, za které odpovídá vláda, a pravomoci v čl. 62, za něž neodpovídá nikdo. Je tedy možné i takové jednání prezidenta, které není v souladu s politikou či názory vlády. Funkci jistého korektivu zde může plnit pouze slib ve smyslu čl. 59 odst. 2 Ústavy a případné ucházení se o znovuzvolení do úřadu. Prezident při výkonu funkce má zásadně odpovědnost morální. Pravomoci prezidenta jsou čistě ústavními a jejich přezkum správními soudy by byl vážným zásahem nejen do výkonu prezidentských pravomocí, ale i do výkonu prezidentské funkce jako takové, což by popíralo princip autonomie.

Žalovaný rovněž nesouhlasí s tím, že splnění zákonných podmínek samo o sobě konstituuje povinnost jmenovat profesora. Proces jmenování profesora se naopak řídí principem výběru uchazečů, tedy uchazeč musí splnit zákonné podmínky, aby mohl být vybrán, přičemž samotné splnění podmínek nezakládá právní nárok na to, aby byl skutečně jmenován. Legitimní očekávání samo o sobě neznamena absolutní jistotu jmenování a nelze jej považovat za důvod k vytvoření bezpodmínečného právního nároku. Prezidentu tak vzniká prostor pro úvahu o tom, koho jmenovat vysokoškolským profesorem, přičemž tato možnost úvahy je umocněna silnějším mandátem přímo zvoleného prezidenta jako nejvyššího představitele moci výkonné. Ústavní zákaz diskriminace omezuje prezidenta republiky si volně vybírat mezi různými osobami, tedy zakazuje hrubou svévoli. Prostor pro vlastní uvážení, koho z navržených kandidátů jmenuje profesorem, mu ale zůstává zachován. I z dopisu ze dne 27. 3. 2015, č. j. MSMT-5396/2015, kde ministr předkládá prezidentovi návrh k rozhodnutí, je zřejmá autonomie vůle prezidenta jmenovat či nejmenovat profesora na základě své subjektivní úvahy.

Žalovaný také poukazuje na absenci jakýchkoli prostředků pro vynucení případného rozhodnutí správního soudu, které by mělo prezidentovi ukládat povinnost. Z toho je patrné, že zákonodárce nepředpokládal možnost přezkumu aktů prezidenta správním soudem, a proto neměl ani žádný důvod vytvářet prostředek pro vymáhání povinnosti nad prezidentem. Argument, že se u takového rozhodnutí jedná o „morální apel“ v tomto případě neobstojí, jelikož je zcela patrné, že by v případě nutnosti správním soudem takto omezovat prezidenta byl jistě vytvořen účinnější právní prostředek. Žalovaný z toho dovozuje, že jediná sankce za nečinnost, která je mu vytýkána žalobou, může být, v rovině spíše politické, případné nezvolení do úřadu prezidenta, pokud by se o něj znovu ucházel.

Závěrem žalovaný konstatuje, že není zřejmé, jak rozhodnutím žalovaného nejmenovat žalobce a) dochází k zásahu do vnitřního uspořádání žalobce b) a k jaké potencionální újmě obou žalobců. Žalobce a) přednáší jako pedagog na matematicko – fyzikální fakultě žalobce b) na Katedře fyziky povrchů a plazmatu. Není jasné, jak by nejmenování žalobce a) profesorem mohlo zasáhnout do výkonu jeho pedagogické funkce. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl a žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení.

III. Další procesní postup

Usnesením ze dne 8. 4. 2016, č. j. 10A 186/2015-43, soud vyzval žalobce dle § 37 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 80 odst. 3 písm. d) s. ř. s., aby odstranil nedostatek žaloby spočívající v nejasnosti formulace návrhu výroku rozsudku, jehož se domáhají. Městský soud v Praze vyšel z toho, že žalobci výslovně žalobu formulovali jako žalobu na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s., přitom však žalobní petit požadoval něčeho, co tento žalobní typ nepřipouští, a to vydání rozhodnutí konkrétního obsahu – tedy rozhodnutí, jímž by žalovaný žalobce a) jmenoval profesorem žalobce b) pro určitý obor. Městský soud v Praze přitom poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 6 Ans 9/2009-70, který potvrdil již dříve judikaturou zastávaný názor, že v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, tj. určit, jak konkrétně má být správní orgán činný; zároveň dospěl k závěru, že nesprávně formulovaný petit nečinnostní žaloby, který by nebyl opraven ani po výzvě soudu postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., zakládá takový nedostatek podmínek řízení, který neumožňuje soudu v řízení dále pokračovat.

Podáním ze dne 15. 4. 2016 žalobci upravili návrh výroku rozsudku. Napříště tedy žádají soud, aby vydal rozsudek, ve kterém dle § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží žalovanému, aby rozhodl ve věci jmenování žalobce a) profesorem ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku. Současně se žalobci domáhají náhrady nákladů řízení.

Žalovaný reagoval na takto změněný petit podáním ze dne 30. 6. 2016, v němž uvedl, že žalobci svým podáním zcela změnili charakter sporu v tom smyslu, že se ve své podstatě nadále nedomáhají zásahu do samotného prerogativu prezidenta republiky založeného čl. 63 Ústavy, ale domáhají se ochrany proti nečinnosti prezidenta republiky ve věci jmenování žalobce a) profesorem. Z hlediska takto změněného petitu však podle žalovaného nelze žalobu považovat za důvodnou, neboť žalovaný ve věci nebyl nečinným. Žalovaný poukázal na to, že přípisem ze dne 19. 1. 2016, č. j. HRAD00A068A, potvrdil ministryni školství, mládeže a tělovýchovy své rozhodnutí nejmenovat mimo jiné i žalobce a) profesorem vysoké školy. Tím bylo rozhodnutí prezidenta republiky zároveň i ve smyslu § 73 zákona o vysokých školách doručeno, neboť podle tohoto ustanovení profesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra.

Žalobci podáním ze dne 25. 7. 2016 na toto doplňující vyjádření reagovali, přičemž uvedli, že dopis ministryni školství ze dne 19. 1. 2016 potvrzuje jakési rozhodnutí prezidenta ve věci jmenování žalobce a), nicméně žádné takové rozhodnutí, jak vyplývá ze spisového materiálu předloženého soudu, nikdy přijato nebylo. Podle žalobců není vyloučeno, že dopis byl formulován dodatečně a účelově, aby žalovaný vzbudil dojem, že jakési rozhodnutí bylo v minulosti přijato. Ani tento dopis sám podle žalobců nelze považovat za rozhodnutí, a to již s ohledem na to, jak jej označuje sám žalovaný. Tento dopis nemá náležitosti správního rozhodnutí definované v ustanovení § 68 a násl. správního řádu, jedná se o neformální dokument, postrádající především výrok, odůvodnění i poučení účastníků. Žalobci poukázali v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 197 ve sporu o jmenování justičních čekatelů, v němž byl uveden názor, že prezident republiky buď jmenování spolupodepíše, anebo vydá formální písemný akt, v němž odůvodní, proč „kontrasignaci“ neprovede. Z toho žalobci vyvozují, že návrh na jmenování žalobce a) byl žalovanému doručen dne 27. 3. 2015, pozitivní rozhodnutí ve věci 42 návrhu zaslal žalovaný ministru školství, mládeže a tělovýchovy dne 20. 4. 2015, o jmenování či nejmenování žalobce a) však žalovaný doposud nerozhodl.

Při jednání dne 21. září 2016 účastníci setrvali na svých argumentech a návrzích obsažených již v písemných podáních soudu.

IV. Obsah předložených listin

Z listin předložených jak žalobci, tak žalovaným zjistil zdejší soud tyto podstatné skutečnosti:

Dopisem ze dne 27. 3. 2015, č. j. MSMT-5396/2015, ve spojení se seznamem navržených kandidátů na jmenování profesorem navrhl ministr školství, mládeže a tělovýchovy jmenování 45 kandidátů profesory, včetně žalobce a).

Ve spisu je dále založen návrh ze dne 28. 11. 2014 na jmenování žalobce a) profesorem, kterým rektor Univerzity Karlovy v Praze shrnuje výsledky hlasování Vědecké rady Matematicko – fyzikální fakulty (25 členů celkem, 18 přítomných – 15 kladných hlasů, 1 záporný, 2 neplatné) a Vědecké rady UK (63 členů celkem, 46 přítomných – 40 hlasů kladných, 4 záporné, 2 neplatné) a odbornou charakteristiku žalobce a). Součástí je i stanovisko hodnotící komise ze dne 21. 5. 2014, v němž se 4 členové komise z 5 kladně vyjádřili k tomu, aby bylo schváleno usnesení navrhnout Vědecké radě Matematicko – fyzikální fakulty žalobce b) jmenování žalobce a) profesorem (jeden člen hodnotící komise se hlasování zdržel).

V přípisu ze dne 20. 4. 2015, č. j. KPR 2435/2015, adresovanému ministru školství, mládeže a tělovýchovy žalovaný uvedl, že mu zasílá svá rozhodnutí o jmenování 42 profesorů, a žádal ministra o jejich předání.

Jak žalobci, tak žalovaní zároveň soudu předložili odkaz na tiskovou zprávu uveřejněnou na webových stránkách žalovaného ze dne 28. 5. 2015 označenou titulkem „Prezident republiky se rozhodl nejmenovat tři profesory“, v níž bylo uvedeno, že prezident republiky seznámil ministra školství, mládeže a tělovýchovy a rektory Univerzity Karlovy v Praze a Vysoké školy ekonomické s důvody, jež ho vedly k odmítnutí jmenování vysokoškolským profesorem u tří konkrétních osob, mj. i u žalobce a). Dále tisková zpráva uváděla, že na základě žádosti obou rektorů i dotčených osob jsou zveřejněny důvody rozhodnutí prezidenta republiky. Pod odkazem vztaženým k osobě žalobce a) pak byl uveden následující text:

„doc. RNDr. I. O., CSc. – V letech 1980 – 1981 vykonával vojenskou službu u elitní 71. protiletadlové raketové brigády ČSLA. Důstojnické zkoušky složil 9. 3. 1981. V hodnocení před povýšením do důstojnické hodnosti z 5. 5. 1981 je výtečně hodnocena jeho politická připravenost a angažovanost. V roce 1981 vstupuje do KSČ.

Byl vybrán do sestavu záložních důstojníků III. správy Sboru národní bezpečnosti – Vojenské kontrarozvědky. III. správa SNB byla centrálním útvarem Státní bezpečnosti. V rámci přípravy absolvoval v roce 1984 specializovaný kurz Vojenské kontrarozvědky ve Vojenské politické škole Komorní Hrádek. Na závěr kurzu byl navržen na povýšení a přijal i omezení a povinnosti, které mu z funkce záložního důstojníka Vojenské kontrarozvědky vyplývaly. Poslední dokumentované periodické prověřování I. O. III. správou je dokumentováno v roce 1989.

Působení v rámci ČSLA a VKR je dokumentováno v osobním spise č. zachovaném v Archivu bezpečnostních složek.

Dále v 80. letech spolu se svojí manželkou sloužil Státní bezpečnosti jako tzv. „krycí adresa“. StB si na jeho adresu nechala zasílat korespondenci ze zahraničí. Kategorie krycí adresy patřila v hierarchii spolupracovníků StB do nejvyšší kategorie Agent. Svazek, včetně unikátního archivního dokumentu – vázacího aktu obou manželů, stvrzujícího vědomou a dobrovolnou spolupráci obou s StB, se rovněž zachoval v Archivu bezpečnostních složek. I. O. bylo přiděleno krycí jméno „Š.“. Svazek kategorie A (agent) byl zaveden 13. 4. 1984 (jen pár týdnů před nástupem do kurzu záložních důstojníků VKR ve Vojenské politické škole Komorní Hrádek. 3. odborem VKR pod registračním číslem ... a archivován 28. 11. 1991 pod archivním číslem Svazek svědčí o dlouholeté spolupráci manželů s StB.

Důvodem využití manželů O. Státní bezpečností mohlo být i, v archivu rovněž dokumentované, navázání kontaktů S. O. s cizinci na budovatelském táboře ve Velké Británii. “

Dále byla na webových stránkách žalovaného dne 6. 5. 2015 uveřejněna tisková zpráva „Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory“. V této tiskové zprávě žalovaný uvedl, že k odmítnutí jmenování ho vedly mimořádně závažné důvody, konkrétně u žalobce b): „*V případě doc. RNDr. I. O., CSc. jde o informace týkající se jeho spolupráce s centrálním útvarem Státní bezpečnosti – Vojenskou kontrarozvědkou, v letech 1984 – 1989. Spolupráce se doc. O. týkala jako záložního důstojníka Vojenské kontrarozvědky a spolupracovníka poskytujícího Státní bezpečnosti takzvanou „krycí adresu“, na kterou si StB nechala zasílat utajovaně korespondenci ze zahraničí.*“

Pokud jde o žalovaným zmiňovaný dokument ze dne 19. 1. 2016, dle opatřeného identifikátoru byl doručen Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy dne 21. 1. 2016. Dokument obsahuje následující text:

„Vážená paní ministryně,

tímto dopisem potvrzuji své rozhodnutí nejmenovat tyto tři kandidáty profesory vysokých škol:

doc. PhDr. J. E., CSc.

doc. Dr. et Ing. J. F., Ph.D.

doc. RNDr. I. O., CSc.

Důvody, které mne vedly k tomu, že jsem se neztotožnil s návrhem vědeckých a uměleckých rad vysokých škol jmenovat tři výše uvedené profesory vysokých škol, byly veřejně publikovány na oficiálních webových stránkách www.hrad.cz, a to dne 28. května 2015: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-se-rozhodl-nejmenovat-tri-profesory-11098>.“

Dokument obsahuje vlastnoruční podpis žalovaného.

V. Posouzení soudem

Předmětem sporu může být pouze otázka, zda byl žalovaný za výše vyličeného rozhodného stavu věci nečinný ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s., tedy zda porušil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. Naopak předmětem sporu není a nemůže být otázka, zda žalovaný žalobce a) profesorem jmenovat měl či neměl, neboť taková otázka by mohla být pouze předmětem žalobního řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Poněkud komplikujícím faktorem v této souvislosti je skutečnost, že obsah žalobních bodů se od počátku zaměřuje na věcnou polemiku s postupem žalovaného, resp. uvádí argumenty, jež by byly na místě v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Této koncepci žaloby byla přizpůsobena logicky i obrana žalovaného. Soud však opětovně zdůrazňuje, že v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. taková argumentace z povahy věci nemá místo a z hlediska sporu je irelevantní. Argumentace přednesená v žalobě a ve vyjádření žalovaného, pokud se týkala věcného přezkumu postupu prezidenta republiky, je relevantní tedy v zásadě pouze potud, pokud jde o principiální možnost ingerence soudu do jmenovacích pravomocí prezidenta republiky. V tomto rozsahu soud považoval za nutné se s touto argumentací v potřebném rozsahu vypořádat, což učiní v oddílu prvním této části rozsudku. V navazující části odůvodnění zaměří soud posléze pozornost na samu otázku nečinnosti žalovaného v nyní projednávaném případě.

1. Soudní přezkum pravomoci prezidenta jmenovat profesory, pasivní legitimace žalovaného

Jak již bylo naznačeno, před samotným posouzením nečinnosti žalovaného se soud musel zabývat otázkou pasivní legitimace žalovaného, tedy zda měl žalovaný povinnost vydat ve věci rozhodnutí a zda tuto povinnost porušil tím, že byl nečinný. S otázkou pasivní legitimace žalovaného též souvisí otázka, zda mohou úkony prezidenta ve věci jmenování profesorů podle § 73 zákona o vysokých školách (a tedy i jeho případná nečinnost) vůbec předmětem soudního přezkumu s ohledem na čl. 54 odst. 3 Ústavy. Zatímco žalobce se domnívá, že na nyní posuzovaný případ je možné vztáhnout judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovozuje přezkum prezidentských aktů v oblasti výkonu veřejné správy, žalovaný ve své argumentaci jako na zásadní okolnost odkazuje na čl. 54 odst. 3 Ústavy, z něhož dovozuje svoji absolutní neomezitelnost a nemožnost přezkoumávat své akty, a považuje odkazovanou judikaturu za excesivní.

Podle čl. 54 odst. 3 Ústavy „[p]rezident republiky není z výkonu své funkce odpovědný“.

Podle § 73 zákona o vysokých školách „[p]rofesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra“.

Odpověď na otázku, zda a za jakých podmínek je možné ve správním soudnictví žalovat prezidenta, podal komplexně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, č. 905/2006 Sb. NSS (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí posuzoval případ justičního čekatela, kterého vláda navrhla ke jmenování soudcem, ale prezident ho odmítl jmenovat. Soud výkladem pravomocí prezidenta dospěl k závěru, že některé činnosti prezidenta mají povahu *správních úkonů*, tedy prezident vystupuje v pozici správního úřadu *sui generis*, a jiné formu *ústavních aktů*, kdy prezident realizuje pravomoc ústavního činitele.

Rozlišovací kritérium pro jednotlivé typy činností soud definoval tak, že „[p]rezident republiky vystupuje jako správní úřad tam, kde jsou současně splněny dvě podmínky, a to, kdy výkon dané pravomoci je vázán zákonem a dále, kdy jeho rozhodnutí při výkonu takové pravomoci zasahuje do veřejných subjektivních práv konkrétních osob.“

Nejvyšší správní soud dále dovodil, že prezident při jmenování soudců „[...] vystupuje jako reprezentant moci výkonné, který autoritativně aplikačně rozhoduje v oblasti právně garantovaných a také determinovaných veřejných subjektivních práv vně stojících subjektů, se závažnými právními důsledky pro tyto subjekty. Dopadům takových rozhodnutí, jakož i dalších aktů či úkonů prezidenta republiky při výkonu jeho pravomoci jmenovat soudce (vzhledem k tomu, že zákonná úprava nestanoví jinak), musí v právním státě nutně příslušet stejná právní ochrana, jako dopadům rozhodnutí, či jiných aktů či úkonů jiných správních úřadů. Za situace, kdy šlo o namítané porušení uváděných základních práv ve spojení s tvrzeným splněním zákonných předpokladů pro jmenování soudcem, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že správnímu soudnictví přezkoumání „rozhodování“ žalovaného příslušelo, byť ‚jen‘ se zřetelem k relaci zákonné úpravy (ustanovení zákona o soudech a soudcích, stanovící předpoklady pro jmenování soudcem) a ústavněprávní úpravou uváděných základních práv, jejichž porušení v daných souvislostech stěžovatel namítal. Ve správním soudnictví přitom nemůže jít, a také nejde, o přezkoumání ústavní pravomoci prezidenta republiky jmenovat soudce jako takové; co však správnímu soudnictví přísluší přezkoumávat, je naplnění zákonných limitů, které jsou pro výkon funkce soudce dány (splnění zákonných předpokladů zákona o soudech a soudcích). Odmítnutí soudu zabývat se takovým ‚rozhodováním‘ by v konkrétním případě představovalo denegatio iustitiae“.

V navazujícím rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud pak definitivně potvrdil přezkoumatelnost aktů prezidenta, které vydává v oblasti veřejné správy jako správní orgán *sui generis*. Nejvyšší správní soud shrnul, že prezident je orgánem moci výkonné. I na jeho počínání se tudíž beze zbytku vztahuje striktní požadavek uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem a v jeho mezích (čl. 2 odst. 2 Listiny, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Prezident při jmenování soudců realizuje úvahu svěřenou mu zákonem, která musí zůstat v zákonných mezích. Je vázán co do počtu a obsahu zákonných podmínek a není oprávněn stanovit podmínky vlastní, které by nebyly obsaženy v zákoně samotném. Stejně tak není oprávněn od některé ze zákonných podmínek odhlédnout a jmenovat kandidáta, který by některou z těchto podmínek nesplňoval. Pokud se prezident rozhodne kandidáta navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl.

V nyní posuzovaném sporu je předmětem úvah jmenování žalobce a) profesorem. Soud přitom nemá pochyb o tom, že citovanou judikaturu je možné použít i na tento případ. Pravomoc prezidenta k jmenování soudců zakládá čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy, přičemž soudce je možné jmenovat pouze při splnění dalších podmínek (čl. 93 Ústavy ve spojení s § 60 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích). Podobně pravomoc ke jmenování profesora je založena čl. 63 odst. 2 Ústavy ve spojení s § 73 zákona o vysokých školách. Děje se tak na základě návrhu vědecké rady vysoké školy podaného prostřednictvím ministra. Zákon o vysokých školách dále v § 74 vymezuje řízení ke jmenování profesorem, jehož výstupem je v případě kladně hodnoceného kandidáta právě onen návrh prezidentovi. Dále je třeba kontrasignace předsedy vlády, přičemž vláda je za rozhodnutí odpovědná (čl. 63 odst. 3 a 4 Ústavy).

V obou uvedených případech naplňuje povaha činnosti prezidenta při jmenování soudců či profesorů zákonnou definici rozsahu přezkumné pravomoci správních soudů (§ 4 s. ř. s.). Zprvce prezident v obou případech vystupuje z pozice orgánu moci výkonné, zadruhé rozhodnutí prezidenta jmenovat či nejmenovat soudce či profesora významný způsobem zasahuje do veřejných práv a povinností kandidáta na danou funkci a zatřetí se bezpochyby jedná o činnost v rámci veřejné správy, protože v rámci obecně uznávané negativní definice je „[...] *veřejné správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní*“ (Hendrych, D. a kol. Správní právo: Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 5 až 6). Pokud tedy Nejvyšší správní soud v citovaných rozsudcích dospěl k závěru, že jmenování soudce podléhá jako správní akt soudnímu přezkumu, musí podléhat stejnému přezkumu i jmenování profesora (§ 2 s. ř. s.). Tím spíše pak nemůže být vyňata ze soudní kognice případná nečinnost prezidenta republiky, tedy situace, kdy o návrhu vědecké rady podaném prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy prezident republiky nerozhodne vůbec.

Žalovaný uvádí, že dle čl. 54 odst. 3 Ústavy je prezident absolutně neomezený a je obecně vyňat z platného právního režimu. S tímto tvrzením nelze souhlasit. V hodnotově orientovaném demokratickém právním státě, který vyznává ideály základních práv a svobod člověka, lze veškerou veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy). Ve smyslu doktríny panství práva pak není nad zákonem nikoho, kdo by byl vyňat z normativní regulace práva, a proto i pro žalovaného platí zákony. Skutečnost, že prezident republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není z výkonu své funkce osobně odpovědný, tak nebrání správním soudům, aby přezkoumávaly zákonnost úkonů prezidenta při výkonu veřejné správy, kterými zasahuje do práv a povinností osob.

Žalovaný se dále mýlí, pokud považuje výše uvedené závěry za nepřipustnou extenzi judikativy do exekutivy. Pokud je dle čl. 90 Ústavy úkolem a povinností soudů poskytovat ochranu subjektivním právům, přirozeně musí být přezkoumatelné i úkony prezidenta, kterými jako správní orgán *sui generis* do těchto subjektivních práv zasahuje. Ačkoli aktuální Ústava výslovně neuvádí, které pravomoci prezidenta se týkají výkonu veřejné správy, rozdělení, které činnosti prezidenta jsou přezkoumatelné správními soudy, vyplývá přímo z čl. 36 odst. 2 Listiny a dále z § 2 a § 4 s. ř. s., jež pravomoc správních soudů zakládají.

Pokud žalovaný zároveň považuje aplikovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu za ojedinělý exces, nelze se s tímto závěrem ztotožnit. Přezkoumatelnost správních aktů prezidenta akceptuje i odborná veřejnost (Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a jiní. Ústava České republiky: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015. In: ASPI [právní informační systém]. čl. 54 odst. 3 body 31 až 33), přičemž přináší praktické argumenty, proč tomu tak je a být musí:

„31. Neodpovědnost prezidenta republiky neznamena absenci jeho povinnosti jako orgánu státní moci postupovat vždy jen na základě zákona a v jeho mezích a stejně tak nebrání ani soudnímu přezkumu jeho aktů. Podstatou tohoto přezkumu totiž není uplatňování odpovědnosti vůči osobě prezidenta republiky, nýbrž posouzení zákonnosti jím vydaného aktu nebo jeho postupu za účelem poskytnutí ochrany veřejným subjektivním právům jednotlivce. I kdyby přitom soud žalobě vyhověl, případná povinnost plynoucí z jeho rozsudku (např. k vydání nového rozhodnutí) by zavazovala prezidenta republiky jen jako státní orgán; nejednalo by se o sankční povinnost vůči konkrétní osobě, která tento akt učinila. Z těchto důvodů nelze souhlasit s názorem, podle něhož jen ten, „kdo je odpovědný podle Ústavy, může být volán k odpovědnosti a jen o jeho úkonu může soud rozhodovat při přezkoumávání

příslušných aktů (Pavlíček, 2008, s. 145; v minulosti obdobně též Sobota, 1934, s. 48-49). Jak správně uvádí V. Šimíček, „neodpovědnost prezidenta je třeba vnímat ve smyslu toliko osobním (zejména trestněprávním), a nikoliv funkčním“, a tedy z ústavní garance jeho neodpovědnosti z výkonu své funkce „nelze bez dalšího dovodit též nepřezkoumatelnost jím vydaných aktů“ (Šimíček, 2008, s. 160-161; srov. též Krejčí 1936, s. 229; Weyr 1937, s. 191). Tímto přezkumem nemůže být nijak dotčena osobní sféra prezidenta republiky, resp. nemůže mu být bráněno v nerušeném a svobodném výkonu jeho funkce (Malenovský, R., 2010, s. 15-17).

32. Vyloučení soudního přezkumu neopodstatňuje ani poukaz na prerogativní charakter ústavních aktů, kterými hlava státu z pověření suveréna, jímž je lid, zasahuje do různých oblastí státní moci (odlišně Pavlíček, 2008, s. 147-148). V právním státě je naopak třeba zdůraznit povinnost soudů poskytovat ochranu základním právům a svobodám podle čl. 4 Ústavy, jakož i ústavní garanci práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Z tohoto důvodu lze za jediné relevantní kritérium pro určení, zda rozhodnutí prezidenta republiky podléhají soudnímu přezkumu, považovat jejich způsobilost zasáhnout do práv nebo svobod dotčeného subjektu (Šimíček, 2008, s. 163; srov. též Malenovský, R., 2010, s. 18-19). V. Mikule v této souvislosti výstižně poznamenává, že pokud by správní akty prezidenta republiky „nepodléhaly přezkoumání správním soudem, mohlo by se stát, že by obyčejným zákonem byly na něj přeneseny pravomoci např. ministerstev, nebo dokonce i místních orgánů státní správy a osoby rozhodnutím dotčené na svých právech by byly vyloučeny z ochrany poskytované ve správním soudnictví“ (Mikule, 2006, s. 16). Jejich svěřením hlavě státu by se přitom nic nezměnilo na tom, že jejich výkonem může být zasaženo do práv a svobod jednotlivce.

33. V praxi Ústavního soudu a správních soudů došlo opakovaně k přezkumu aktů nebo postupu prezidenta republiky, aniž by tyto soudy považovaly za nezbytné zabývat se otázkou své příslušnosti toliko z důvodu neodpovědnosti prezidenta republiky nebo jeho postavení hlavy státu (srov. usnesení Pl. ÚS 58/2000, Pl. ÚS 24/09, nálezy Pl. ÚS 14/01, II. ÚS 53/06, 87/06, rozsudky NSS 4 Aps 3/2005, 4 Ans 9/2007). Ustanovení § 6 odst. 13 zák. o České národní bance, jež stanoví podmínky odvolání guvernéra České národní banky prezidentem republiky, takovýto přezkum navíc výslovně umožňuje. Odvolaný guvernér nebo Rada guvernerů Evropské centrální banky se totiž na jeho základě mohou domáhat přezkumu tohoto rozhodnutí u SDEU v případě, že jím podle jejich názoru došlo k porušení SEU nebo SFEU nebo jiného právního předpisu vydaného k jejímu provedení. V současnosti není možnost soudního přezkumu aktů prezidenta republiky nijak relevantně zpochybňována.“

Pokud žalovaný namítá, že neexistují jakékoli prostředky pro vynucení případného rozhodnutí správního soudu, soud odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v citovaném rozsudku č. 905/2006 Sb. NSS: „Za situace, kdy správnímu soudnictví nepřísluší volat k odpovědnosti prezidenta republiky, ale toliko posuzovat jeho akty, potom ten který případný výrok soudu však může ve skutečnosti znamenat toliko morální apel na prezidenta republiky, mířící na demokratické a právní cítění daného ústavního činitele při plnění jeho poslání jako součásti moci výkonné. Nicméně přesto, a zřejmě i právě proto, nelze ani za těchto okolností podle názoru Nejvyššího správního soudu rezignovat na poslání a funkci správního soudnictví, které míří, ve spojení s ochranou zákonitosti v rozhodování „správních orgánů“, na celkovou kultivaci výkonné moci (jejíž součástí prezident republiky je) ve smyslu obecně uznávaných a také převážně respektovaných principů demokratického a právního státu, a je třeba danou věc ve správním soudnictví řádně posoudit a ve věci meritorně rozhodnout.“ Aniž by se soud blíže zabýval vykonatelností rozhodnutí správních soudů proti

žalovanému, na okraj uvádí, že rozsah indemnity dle čl. 54 odst. 3 Ústavy není ve vztahu k možnému výkonu rozhodnutí doposud uspokojivě vyložen.

Žalovaný se v otázce výkonu rozhodnutí správních soudů rovněž domnívá, že pokud by byla založena pravomoc správních soudů přezkoumávat určité správní úkony prezidenta, zvolil by zákonodárce účinnější právní prostředek. K tomu nelze než uvést, že zákonodárce s ohledem zejména na postavení prezidenta (čl. 54 odst. 1 Ústavy), slib, který prezident skládá („*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“; čl. 59 odst. 2 Ústavy), prezidentské heslo („*Pravda vítězí*“; § 5 zákona č. 3/1993 Sb., o státních symbolech České republiky), jakož i způsob jeho volby, jistě nepředpokládal, že žalovaný bude *a priori* uvažovat o nerespektování rozhodnutí soudů, které jsou v systému demokratického právního státu protiváhou moci výkonné při ochraně subjektivních práv osob a orgánem určeným k závaznému výkladu práva.

Uvedené závěry soud shrnuje tak, že v řízení o jmenování profesora vystupuje prezident jako orgán moci výkonné, který rozhoduje o veřejných právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy, a proto jsou úkony prezidenta v takovém řízení přezkoumatelné správními soudy. Je-li nutno připustit, že je přezkoumatelný sám věcný úkon prezidenta republiky při výkonu jmenovacích pravomocí, tedy samotné jmenování, či nejmenování navrženého kandidáta, o to spíše je nutné připustit rovněž soudní ochranu v případě případné nečinnosti prezidenta.

2. Nečinnost žalovaného

Soud, dospěv k závěru o tom, že žalovaný je v této věci pasivně legitimován, se dále zabýval tvrzenou nečinností žalovaného ve věci jmenování žalobce a) profesorem.

Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. věty první platí, že ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

Zároveň podle § 81 odst. 1 s. ř. s. platí, že o žalobě podle § 79 s. ř. s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

S otázkou důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti je úzce spojena otázka aktivní legitimace žalobců. Zatímco z hlediska procesní aktivní legitimace je k podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s. legitimován v podstatě každý, kdo má procesní způsobilost, ohledně aktivní věcné legitimace platí závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 7 Ans 5/2008 – 164, který konstatoval, že ustanovení § 79 s. ř. s. vymezuje okruh tvrzení, která musí žalobce uplatnit, aby jeho procesní úkon (žaloba) měl zamýšlené účinky, tj. dal vzniknout příslušnému procesně-právnímu vztahu, a vedl soud k rozhodnutí směřujícímu k ochraně veřejného subjektivního práva, v daném případě práva na vydání rozhodnutí či osvědčení správního orgánu. V průběhu řízení se poté zkoumá, zda žalobce tvrzenou věcnou legitimaci k podání žaloby skutečně měl, resp. zda se žalovaný tvrzené nečinnosti dopustil, zda je tedy skutečně věcně pasivně legitimován. V tomto smyslu je třeba institut aktivní legitimace chápat v tradičním pojetí jako oprávnění vyplývající z hmotného práva; má ji ten z účastníků, komu svědčí právo nebo povinnost, o něž se v řízení jedná. Rozšířený senát tedy uzavřel, že posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve

smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení.

K posouzení otázky, zda žalobci k podání žaloby byli aktivně věcně legitimováni, je v první řadě třeba nalézt odpověď na otázku, zda lze v jejich případě identifikovat okruh veřejných subjektivních práv, o nichž měl žalovaný rozhodnout, resp. okruh veřejných subjektivních práv, jež mohla být nečinností žalovaného dotčena. Podle názoru soudu je základním okruhem práv, jež mohou být postupem žalovaného dotčena, okruh práv vyplývajících pro oba žalobce (pro každého v poněkud jiné konkrétní podobě) z normativního obsahu čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož je zaručena svoboda vědeckého bádání i umělecké tvorby. Toto ustanovení totiž podle názoru soudu představuje několik rovin ústavní ochrany svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby. Tyto svobody jsou přitom důsledkem respektu k autonomii a důstojnosti jednotlivce při jeho intelektuální či emoční seberealizaci a zároveň oceněním mimořádného významu pro společnost jako celek, pro niž výsledky vědecké a umělecké činnosti představují intelektuální a kulturní pokrok a rozvoj. Jedná se primárně o negativní základní právo, do jehož výkonu stát nesmí zasahovat; má však i svůj rozměr institucionální a zakotvuje rovněž ústavní principy (hodnoty) svobody vědy a umění. Svoboda vědeckého bádání totiž pokrývá racionální a systematické postupy k poznání skutečnosti, a to jak vědecké zkoumání jakéhokoli předmětu zvolenou metodou, tak i další zpracování výsledků vědecké práce a jejich výuku. Specifikem vědeckosti je respektování určitých ustálených a obecně respektovaných rigidních metod vědecké práce a interpretace výsledků tak, aby mohly být podrobeny kritice a dále využity. Součástí komentované svobody je proto i svoboda akademická, a ustanovení čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má právě i svůj institucionální rozměr. Do institucionální složky svobody vědeckého bádání spadá typicky autonomie univerzit (vysokoškolská samospráva), která má v evropském prostředí dlouhou tradici. Zahrnuje nezávislost na veřejné moci v otázkách organizační struktury a samosprávy, výběru předmětu výzkumu, způsobu a obsahu výuky, stanovování kritérií pro přijímání pedagogů a studentů, rozhodování o splnění podmínek pro udělení vědeckých a dalších titulů apod. Řízení ke jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách je ryzím příkladem konkrétního výrazu takto vnímané akademické svobody, neboť pokud jde o uchazeče, na jehož návrh se řízení zahajuje, jedná se o realizaci jeho práva na to, aby výsledky jeho vědecké činnosti byly určitým způsobem dále využívány, pokud jde o samotnou vysokou školu, jde o výraz jejího práva v samosprávné působnosti a bez zásahů zvnějšku posoudit kvalifikační předpoklady svého potenciálního akademického pracovníka. Dalším veřejným subjektivním právem, jež v konkrétním případě dotčeno být může, je i případně zákaz diskriminace (čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny). Mezi veřejná subjektivní práva lze také zařadit ochranu subjektů právní regulace či adresátů činnosti orgánů moci výkonné před nezákonným či svévolným počínáním těchto orgánů, které by vybočilo z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (čl. 2 odst. 2 Listiny).

Jak je navíc patrné z judikatury Nejvyššího správního soudu, žalobní legitimace ve správním soudnictví není nutně svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v kontextu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud je dotčena právní sféra žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se -

podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře. Není pochyb o tom, že odmítání přístupu k funkci profesora se právní sféry žalobce a), ale i žalobce b) podstatným způsobem dotýká, a to s ohledem na vnitřní autonomii vysoké školy a v neposlední řadě i s ohledem na požadavky akreditace studijních programů vyžadující dostatečné personální zajištění (§ 79 odst. 5 zákona o vysokých školách).

Určujícím argumentem pro nutnost přezkumu projednávané věci ve správním soudnictví je konečně také ústavní povinnost správních soudů poskytovat ochranu právům (čl. 36 odst. 2 Listiny, též čl. 90 Ústavy). Na ústavní úrovni má pro činnost správního soudnictví klíčový význam právě čl. 36 odst. 2 Listiny: „Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“ Listina vymezuje pravomoc soudů poskytovat ochranu subjektivním právům obecnou pozitivní klauzulí: přezkoumat lze každé rozhodnutí orgánu veřejné moci, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon. Tato pozitivní klauzule zakládá jakousi „presumpci přezkumu“, která soudům velí podrobit akty moci veřejné přezkumu potud, pokud není jejich přezkum výslovně vyloučen. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit. Zužující výklad, který by omezoval přístup k soudu a zbavoval fyzické a právnické osoby právní ochrany, je nepřipustný. V tomto aspektu lze odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se rovněž o judikaturu Ústavního soudu, např. na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004-54, č. 792/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, čj. 3 As 28/2005-89, č. 809/2006 Sb. NSS, či rozsudek ze dne 29. 3. 2006, čj. 2 Afs 183/2005-64, č. 886/2006 Sb. NSS; všechna rozhodnutí jsou rovněž přístupná na www.nssoud.cz.

Po této obecné úvaze týkající se aktivní věcné legitimace žalobců soud přistoupil k samotnému vypořádání otázky, zda byl žalovaný ve věci jmenování žalobce a) nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., či nikoliv.

Tzv. nečinnostní žaloba (společně s tzv. žalobou zásahovou) hraje roli pomyslného pomocného prostředku ochrany subjektivních práv v těch případech, kdy se nelze domáhat ochrany v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Má povahu *lex specialis* vůči žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Nevztahuje se k přezkoumání již vydaného úkonu či učiněného zásahu správního orgánu, nýbrž slouží k poskytnutí ochrany proti nezákonné nečinnosti správního orgánu ve vymezených případech. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu, která je podle § 79 a násl. s. ř. s. ze strany soudů působících ve správním soudnictví uplatňována, má své limity. Nevztahuje se vůči veškeré možné nečinnosti veřejné správy a správních orgánů. Žalobce se může žalobou domáhat pouze toho, aby soud uložil nečinnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo povinnost vydat osvědčení. Judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104) dovodila, že použitý pojem „rozhodnutí ve věci samé“ přímo navazuje na legislativní zkratku „rozhodnutí“ podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Musí se tedy jednat o nečinnost při vydání rozhodnutí, jímž má být založeno, změněno, zrušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost účastníka řízení (žalobce), a které je současně způsobilé zkrátit účastníka řízení (žalobce) na právech. Žaloba tedy bude nedůvodná tehdy, vydal-li žalovaný v zákonné lhůtě takto chápané rozhodnutí nebo pokud tak učinil alespoň do dne rozhodnutí soudu (k tomu srovnej např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2007, sp. zn. 9 Ca 71/2006, publikován pod č. j. 1426/2008 Sb. NSS).

Jak přitom judikatura rovněž dovodila, není přitom rozhodné formální označení aktu, nýbrž skutečnost, zda se materiálně jedná o rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2004, sp. zn. 6 Ans 1/2003 [652/2005 Sb.NSS]). Pokud jde o pojem materiálního rozhodnutí, již Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 28. 8. 2002 ve věci sp. zn. IV. ÚS 233/02 konstatoval, že při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „rozhodnutí“ (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), je třeba vycházet z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“. Tento právní závěr přejal ve své rozhodovací činnosti i Nejvyšší správní soud, který, pokud jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, jehož vydání se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti, zdůrazňuje pouze tolik, že toto rozhodnutí musí svým obsahem splňovat parametry podle § 65 odst. 1 s. ř. s. - tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Pojem rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom třeba chápat v materiálním smyslu jako úkon orgánu veřejné moci vydaný z pozice jeho vrchnostenského postavení ve veřejné správě, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikované pod č. 906/2006 Sb. NSS). Skutečnost, že úkon správního orgánu nemá příslušnou formu rozhodnutí podle § 67 a § 68 správního řádu a nebyl učiněn v průběhu správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu, přitom nemusí být pro posouzení jeho charakteru nutně rozhodující. Takový úkon správního orgánu je třeba posuzovat primárně podle jeho obsahu, neboť i neformální úkon správního orgánu může být rozhodnutím v materiálním smyslu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2011, č. j. 2 Aps 3/2010 - 112, publikovaný pod č. 2350/2011 Sb. NSS).

Z hlediska předmětu sporu, jak jej vymezil ve svém návrhu žalobce, je tedy na místě se zabývat pouze otázkou, zda žalovaný ve věci jmenování žalobce a) vydal ke dni projednání této žaloby rozhodnutí ve výše naznačeném materiálním smyslu, tedy formální akt zachycující objektivizovatelným, nezměnitelným a nezměnitelným způsobem projev vůle (úkon) orgánu veřejné moci, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby tím, že zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti konkrétního adresáta.

Městský soud v Praze dospěl přitom k závěru, že se tak stalo, a to nejpozději právě v podobě přípisu žalovaného ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016. Městský soud v Praze souhlasí se žalobci potud, že jiný formální akt, který by představoval úkon orgánu veřejné moci, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a který zasahuje do práv a povinností dotčené osoby tím, že zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti konkrétního adresáta, vydán nebyl. Žalovaný, resp. jeho mluvčí sice ve dnech 6. 5. a 28. 5. 2015 vydal tiskovou zprávu, která o „rozhodnutí“ v přirozeném

slova smyslu, tedy volním aktu prezidenta nějak ve věci jmenování mj. i žalobce a) konat, resp. nekonat, informovala, informovala i o důvodech, jež k tomuto „rozhodnutí“ prezidenta vedly. Tuto informaci však za samotné rozhodnutí nepochybně považovat nelze, neboť z hlediska čistě formálního nejde o úkon, jenž by i při minimálních nárocích na formu a obsah správního aktu v materiálním smyslu obsahoval formálně zachycený, objektivizovatelný, nezaměnitelný a nezměnitelný projev vůle žalovaného směřující k autoritativní úpravě práv a povinností konkrétních subjektů v konkrétní věci. Dopis žalovaného ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016 však ovšem již takovou povahu má. Je z něj totiž zřejmý jasný projev vůle žalovaného (vůle nejmenovat) vztažený v konkrétní věci (návrh na jmenování profesorů) ke konkrétním osobám (žalobce a) a další dva kandidáti), přičemž je adresován tomu, kdo návrh v souladu se zákonem o vysokých školách podal (ministr školství, mládeže a tělovýchovy).

Pokud žalobci v souvislosti s touto písemností argumentují tím, že nejde co do formy a obsahu o rozhodnutí, nezbývá než znovu zdůraznit, že formální označení aktu, ani absence náležitostí podle § 68 správního řádu (odhlížeje od skutečnosti, že správní řád v této části není na postup žalovaného použitelný ani subsidiárně) není z hlediska materiální povahy rozhodnutí ve smyslu jeho definice obsažené v ustanovení § 65 s. ř. s. rozhodná. Podstatné je, zda jde o takový úkon, z něhož je zřejmé, vůči komu směřuje, v jaké věci a jak upravuje jeho právní poměry. Tyto skutečnosti nepochybně z listiny žalovaného ze dne 19. 1. 2016 zřejmé jsou.

Z hlediska posouzení nečinnosti není relevantní otázka, zda je vydaný akt po obsahové stránce dostatečný, náležitý, zákonný či přezkoumatelný. Zejména pokud žalobci konstatují, že dopis ze dne 19. 1. 2016 neobsahuje odůvodnění, neboť odkazuje na důvody uveřejněné na webových stránkách žalovaného, nutno podotknout, že případná nepřezkoumatelnost v důsledku absence odůvodnění nečiní ze správního aktu akt neexistující. Vydáním rozhodnutí ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. nelze rozumět teprve okamžik vydání rozhodnutí přezkoumatelného ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. či zákonného – pokud by soud zkoumal nečinnost žalovaného na základě těchto kritérií, tedy dovozoval jeho nečinnost až do chvíle, než bude vydáno rozhodnutí po formální stránce dokonalé, přezkoumatelné a zákonné, překročil by zjevně meze nečinnostní žaloby, neboť všechna zmíněná kritéria jsou kritérii přezkumu v rámci žalobního typu podle § 65 a násl. s. ř. s., tedy žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

V tomto ohledu není případný ani poukaz žalobců na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, ve věci jmenování justičních čekatelů. Pokud žalobci citují větu „jmenování buď spolupodepíše, anebo vydá formální písemný akt, v němž odůvodní, proč „kontrasignaci“ neprovede“ a dovozují z ní, že v důsledku absence odůvodnění nejde v případě přípisu žalovaného o rozhodnutí, jde o závěr, který z uvedeného rozsudku zjevně neplyne. Nejvyšší správní soud tuto formulaci užil v oddílu VI. 1. odůvodnění zmíněného rozsudku (obdobnou formulaci pak též v oddílu VI. 2), v nichž se zabýval obsahem pravomoci prezidenta republiky při jmenování soudců, jeho vztahem k vládě v procesu jmenování soudců a limitům jeho úvahy při jmenování soudců. Tyto úvahy byly vynuceny obranou žalovaného v obdobném smyslu, jak ji přednesl i v nyní projednávané věci – šlo o obranu v krátkosti řečeno 1) namítající, že prezident republiky v případě nejmenování kandidáta na soudce není vůbec povinen vydávat žádné rozhodnutí, 2) akty prezidenta se vymykají přezkumné činnosti soudů. Nejvyšší správní soud tedy v této části odůvodnění rozsudku řešil tyto zásadní otázky, neboť byly ve vztahu k samotnému závěru, zda prezident v dané věci byl nečinným, nutně otázkami předběžnými. Pokud Nejvyšší

správní soud dospěl k závěru, že prezident je v případě negativního rozhodnutí povinen vydat formální akt, logicky zároveň vymezil obsahové náležitosti takového negativního rozhodnutí, a to s ohledem na jeho možný přezkum soudem, který byl v daném rozsudku, jakož i předcházejícím rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35, jednoznačně dovozen (viz argumentace v předchozí části odůvodnění). Podle názoru Městského soudu v Praze tedy nelze této argumentaci přiznávat takový význam, že by v případě prezidenta republiky otázku jeho nečinnosti při výkonu jmenovacích pravomocí podle čl. 63 Ústavy České republiky činila, odlišně od jiných správních orgánů, závislou na posouzení perfektnosti jeho aktu. Samotný závěr o nečinnosti prezidenta v dané věci se opíral o skutkové zjištění Městského soudu v Praze, z něhož vycházel v rozsudku ze dne 15. 6. 2007, č. j. 5Ca 127/2006-122, a to, že prezident republiky ve věci opakovaného návrhu na jmenování konkrétního justičního činitele nijak nekonal, tedy nebyl vůbec zřejmý jeho závěr ve věci návrhu ministra spravedlnosti (srov. shrnutí relevantního skutkového stavu na str. 20 rozsudku Městského soudu v Praze ve věci 5Ca 127/2006), nikoliv o zjištění, že prezident nevydal rozhodnutí o určitých obsahových náležitostech.

Ke stejnému typu námitek patří i námitka žalobců, že dopis žalovaného ze dne 19. 1. 2016, ani žádný jiný akt směřující k nejmenování žalobce a) profesorem nebyl kontrasignován předsedou vlády podle čl. 63 Ústavy české republiky. I případnou absenci této náležitosti by bylo možné namítat v rámci přezkumu podle § 65 a násl. s. ř. s. z hlediska jeho zákonnosti. Nadto je soud přesvědčen, že požadavek kontrasignace rozhodnutí prezidenta, jímž nevyhoví návrhu na jmenování kandidáta, k jehož jmenování již vláda předtím vyslovila se spolupodpisem předsedy vlády souhlas, je pojmově vyloučen, neboť by byla nastolena zcela neřešitelná situace. Vodítkem pro tyto závěry soudu byly úvahy, jež vyslovil Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, ohledně vztahu prezidenta a vlády (srov. oddíl VI. 1. rozsudku Nejvyššího správního soudu).

Pravomoc prezidenta republiky jmenovat profesory vysokých škol řadí čl. 63 odst. 2 ve spojení s čl. 63 odst. 3 Ústavy mezi pravomoci, jejichž platná realizace vyžaduje spolupodpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády. Nejvyšší správní soud přitom vyslovil, že jmenovací akt je aktem úvahy prezidenta, který není ani v ústavní, ani v zákonné rovině vázán návrhem ze strany vlády. Nejvyšší správní soud potvrdil, že usnesení vlády, kterým schvaluje seznam kandidátů na funkce soudců (totéž však platí i o seznamu kandidátů na profesory vysoké školy, jež předkládá ministr školství a vláda jej schvaluje), není formálně ničím jiným než „doporučením předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování kandidátů“, uvedených v příloze jednotlivých usnesení. Zároveň však Nejvyšší správní soud konstatoval, že obsahem dodržované ústavní zvyklosti na takový akt vlády je formální reakce prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsahem konvence je, že prezident reaguje na předložený podnět; tímto podnětem však není spuštěn jakýkoliv „jmenovací automatismus“. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že skutečnost, že se určitý kandidát ocitne na seznamu přiloženém k usnesení vlády, neznamená povinnost hlavy státu tohoto kandidáta jmenovat do funkce soudce. Předložením seznamu vhodných kandidátů pouze dává druhá složka moci výkonné, která je v konečné fázi skrze ústavní akt kontrasignace prováděný předsedou vlády odpovědná za rozhodnutí prezidenta republiky, najevo svoji vůli v *případě souhlasu prezidenta republiky* dané rozhodnutí spolupodepsat. Jinak řečeno, z materiálního hlediska lze považovat usnesení vlády, kterým doporučuje svému předsedovi spolupodepsání rozhodnutí prezidenta o jmenování kandidátů, za vyslovení souhlasu se spolupodpisem ze strany předsedy vlády ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy. Schválením konkrétních kandidátů usnesením vlády je tak ze strany veřejné moci v materiálním smyslu zahájen proces vedoucí ke jmenování daných kandidátů. Nejpozději tímto

okamžikem vstupuje veřejná moc do právní sféry osoby daného kandidáta. Vytváří v ní legitimní očekávání v tom smyslu, že o jeho kandidatuře bude zákonným a s dosavadní praxí konzistentním způsobem rozhodnuto. Mimo jiné v něm také vytváří legitimní očekávání, že nezmění-li se v mezidobí relevantní okolnosti, bude podnět ke jmenování dotyčné osoby postoupen prezidentu republiky.

Z takto vymezeného vztahu prezidenta a vlády, při zohlednění ústavních zvyklostí, jež se v otázce kontrasignace podle čl. 63 odst. 3 Ústavy utvořily, a při respektování závěru, že prezident není seznamem kandidátů, u nichž vláda souhlasila s tím, aby v případě jejich jmenování předseda vlády připojil ke jmenovacímu aktu kontrasignum, bez dalšího vázán, podle názoru soudu vyplývá pro posuzování případné nečinnosti prezidenta republiky jediný možný logicky konsekventní závěr: Dokud vláda neprovede svým usnesením ve smyslu závěrů Nejvyššího správního soudu individualizaci okruhu kandidátů na jmenování, není zahájeno „řízení“ k jejich jmenování před prezidentem republiky, a tedy nemůže být nikdo nečinný. Vláda takové „řízení“ zahájí právě usnesením, jímž stanoví okruh kandidátů, u nichž souhlasí v případě jejich jmenování prezidentem republiky se spolupodpisem předsedy vlády. Tímto usnesením fakticky zároveň vyjádří souhlas s pozitivním rozhodnutím prezidenta republiky (s rozhodnutím jmenovat kandidáta). V následujícím „řízení“ před prezidentem republiky je zřejmé právě s ohledem na předběžnou povahu tohoto souhlasu vlády, že se prezident republiky s vládou může shodnout v zásadě jen na pozitivním rozhodnutí (rozhodnutí jmenovat), a nikoliv na rozhodnutí negativním. Konsensus vlády a prezidenta na negativním rozhodnutí tu pojmově nepřichází v úvahu, neboť kdyby vláda byla proti jmenování, vůbec by „řízení“ ke jmenování nezahájila. V takové situaci prezident republiky může buď návrhu na jmenování vyhovět, což učiní s kontrasignací předsedy vlády podle čl. 63 odst. 3 Ústavy již vládou přislíbenou, anebo, jak výslovně judikatura připouští, jmenování odmítnout. Takové negativní rozhodnutí však potom pojmově při výše uvedených ústavních zvyklostech nemůže podléhat kontrasignaci, neboť takovým požadavkem by bylo vytvořeno neřešitelné vakuum, kdy by zároveň existoval požadavek na skončení řízení rozhodnutím, ale zároveň by prezidentovi ani vládě nebylo možné vyčítat, že k vydání platného rozhodnutí nedošlo, neboť ani jednoho nelze nutit k přijetí názoru toho druhého (srov. již citovaný závěr Nejvyššího správní soud ve věci sp. zn. 4 Ans 9/2007: *„Skutečnost, že se určitý kandidát ocitne na seznamu přiloženém k usnesení vlády, neznamená povinnost hlavy státu tohoto kandidáta jmenovat do funkce soudce. Předložením seznamu vhodných kandidátů pouze dává druhá složka moci výkonné, která je v konečné fázi skrze ústavní akt kontrasignace prováděný předsedou vlády, odpovědná za rozhodnutí prezidenta republiky, najevo svoji vůli v případě souhlasu prezidenta republiky dané rozhodnutí spolupodepsat.“*).

Městský soud v Praze dále zdůrazňuje, že pro posouzení nečinnosti žalovaného není ani relevantní otázka, komu a jakým způsobem bylo jeho rozhodnutí (v posuzované věci tedy přípis ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016) oznámeno a s tím související případná otázka, komu oznámeno též být mělo. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008-52, pokud je rozhodnutí vydáno, eventuální nedostatek oznámení rozhodnutí některému z účastníků není nedostatkem vydání rozhodnutí, nýbrž je nedostatkem v oznámení již vydaného rozhodnutí tomuto účastníkovi řízení. Pokud jde o okamžik samotného vydání rozhodnutí, i přes absenci procesní úpravy postupu prezidenta republiky a i přes nemožnost subsidiárního použití správního řádu není rozumného důvodu neužít analogické aplikace ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, podle něhož se vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Jde totiž o okamžik identifikující časovou hranici, od níž je správní orgán svým aktem vázán a nemůže jej změnit. V nyní projednávané věci je zřejmé, že tento

okamžik musel nutně nastat, neboť přípis žalovaného ze dne 19. 1. 2016 byl přinejmenším ministryni školství, mládeže a tělovýchovy doručen, a tedy musel být tedy i k doručení předán, k vydání rozhodnutí v tomto smyslu tedy došlo, a to i přes možný nedostatek v oznámení rozhodnutí možným dalším účastníkům. S ohledem na tuto skutečnost, tedy že otázka případného řádného doručení není otázkou z hlediska nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s. relevantní, se Městský soud v Praze nezabýval (a ani nemohl zabývat) otázkou, zda rozhodnutí žalovaného mělo též být doručeno žalobcům, a to oběma, či pouze některému z nich. Tyto otázky již překračují rozsah posouzení namítané nečinnosti žalovaného. V této souvislosti lze poukázat rovněž na to, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014-52, právě při posuzování případné nečinnosti v návaznosti na otázku doručování, dospěl k závěru, že nedoručení rozhodnutí některému z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení, a lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.

Pokud jde o případný počátek běhu lhůty pro podání žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s., Městský soud v Praze pro úplnost poukazuje na ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., podle něhož lze žalobu proti rozhodnutí podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s., jak je zřejmé, ovšem neupravuje otázku, jež by mohla být v dané věci významná, a to, od kdy tato lhůta běží v případě těch žalobců, kterým rozhodnutí správního orgánu nebylo řádně oznámeno, ač jim případně oznámeno být mělo. S touto otázkou se ovšem vypořádala následná soudní praxe, a to v návaznosti na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007 - 118, 1838/2009 Sb. NSS, který konstatoval, že v tomto případě nastane fikce oznámení rozhodnutí žalobci k okamžiku faktického oznámení rozhodnutí. Za toto oznámení je třeba považovat okamžik, k němuž je bezpečně a bez rozumných pochyb zjištěno, že osoba seznala úplný obsah rozhodnutí co do jeho identifikačních znaků i věcného obsahu, zásadně tedy rovnocenně tomu, jako by mu bylo rozhodnutí řádně oznámeno. Účastník se s rozhodnutím musí seznámit prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu. Nepostačí přitom, aby osoba o faktu existence rozhodnutí věděla, ani povědomost o tom, že řízení probíhalo.

VI.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Městský soud v Praze s ohledem na výše uvedené uzavírá, že ke dni podání žaloby bylo lze v postupu žalovaného nečinnost shledat, neboť ve věci jmenování žalobce a) profesorem nevydal ani rozhodnutí v materiálním smyslu, ke dni projednání této žaloby a rozhodnutí soudu, tedy ke dni rozhodnému podle § 81 odst. 1 s. ř. s. však již tato nečinnost netrvala, neboť žalovaný po podání žaloby dopisem ze dne 19. 1. 2016 adresovaným ministryni školství, mládeže a tělovýchovy jako předkladateli návrhu podle § 73 zákona o vysokých školách formálním, objektivizovatelným, nezměnitelným a nezaměnitelným způsobem projevil vůli v konkrétní věci a ve vztahu ke konkrétním osobám učinit dispozici stran rozsahu jejich práv a povinností (nevyhovět návrhu na jejich jmenování profesory). Tímto úkonem došlo k vydání rozhodnutí v materiální podobě, jež je přezkoumatelné postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Za těchto okolností tedy nebylo možné žalobě vyhovět, a soud ji proto podle § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

Pokud jde o výrok o náhradě nákladů řízení, soud rozhodl podle ustanovení § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 57 odst. 1 s. ř. s. Podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Podle § 57 odst. 1 s. ř. s. jsou náklady řízení zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, soudní poplatky, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady spojené s dokazováním, odměna zástupce, jeho hotové výdaje a tlumočné. Ve věci procesně plně úspěšný žalovaný vynaložil zejména náklady v podobě nákladů na právní zastoupení. Jak ovšem setrvale dovozuje judikatura správních soudů (srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, č. 1260/2007 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47), náklady na právní zastoupení v případě správního orgánu zásadně nepředstavují účelně vynaložené náklady ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s., neboť schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí před soudem je integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je správní orgán dostatečně vybaven, resp. povinnost správního orgánu jím vydané rozhodnutí hájit u soudu proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucích z běžné správní agendy. Ani jiné náklady přesahující běžný rozsah úřední činnosti žalovaného v projednávané věci nebyly zjištěny, soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 21. září 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu