



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. J. M.**, zastoupený Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, proti žalované: **Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem Ovocný trh 3, Praha 1, zastoupená JUDr. Janem Tryznou, advokátem se sídlem Botičská 1936/4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1070/14-1/3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2015, č. j. 11A 57/2014 – 81,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2015, č. j. 11A 57/2014 – 81, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce žádal postupem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, po žalované, mimo jiné, informace o mzdách některých jejích zaměstnanců, konkrétně rektora, kvestora, prorektorů a některých dalších zaměstnanců pracujících na rektorátu žalované.

[2] Kvestor žalované nejprve žádost zamítl. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce odvolal. Domáhal se jednak poskytnutí požadovaných informací o mzdách a také toho, aby o odvolání rozhodovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též ministerstvo).

[3] Žalovaná odvolání žalobce postoupila ministerstvu, které věcně rozhodlo pouze ve vztahu k informaci o mzdě rektora. Ministerstvo v tomto rozsahu zrušilo rozhodnutí

kvestora a věc mu vrátilo k novému projednání. Ve zbylém rozsahu ministerstvo nerozhodlo, neboť dle něj je k rozhodnutí příslušný rektor žalované. Rozdílný postup v případě rektora a v případě jiných osob zdůvodnilo ministerstvo tím, že mzdu rektora stanoví ministr, kdežto mzdové poměry ostatních dotčených osob jsou věcí samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.

[4] Kvestor následně poskytl účastníkovi řízení informace o mzdě rektora.

[5] Ohledně ostatních osob rozhodl o odvolání rektor tak, že rozhodnutí kvestora zrušil pro nepřezkoumatelnost. Následně kvestor znovu rozhodl, a to tak, že poskytl informace o sobě samém, avšak odmítl poskytnout požadované informace o všech ostatních dotčených osobách. Následné odvolání, adresované opět ministerstvu, jež ho usnesením postoupilo rektorovi, rektor v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[6] Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u městského soudu. V žalobě jednak uváděl věcné argumenty, proč by žalovaná měla požadované informace poskytnout, jednak se domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalované z důvodu věcné nepříslušnosti rektora rozhodovat o odvolání.

[7] V průběhu řízení u městského soudu žalovaná žalobci požadované informace poskytla. Městský soud přesto pokračoval v řízení, neboť na jeho dotaz mu žalobce sdělil, že postupem správního orgánu uspokojen nebyl. Následně rozhodl, že rozhodnutí rektora je nicotné a „z důvodu právní jistoty“ jej rovněž i zrušil. O odvolání žalobce proti rozhodnutí kvestora mělo totiž dle soudu rozhodovat namísto rektora univerzity ministerstvo. Tento závěr soud opřel především o § 87 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, dle kterého ministerstvo plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Žalovaná (dále též stěžovatelka či univerzita) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Jako důvod stížnosti uvádí nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[9] Podle názoru stěžovatelky městský soud opomněl samosprávný charakter veřejné vysoké školy. Veřejná vysoká škola není bezprostředně podřízena ministerstvu. Dle § 6 zákona o vysokých školách patří do samosprávné působnosti její pracovněprávní vztahy a hospodaření. Mzdy v rámci veřejné vysoké školy jsou stanoveny mzdovým předpisem. Ten je jedním z předpisů, které schvaluje akademický senát, jakožto samosprávný zastupitelský orgán veřejné vysoké školy. Ministerstvo tak neurčuje obsah těchto vnitřních předpisů, ale pouze je registruje. Týkala-li se žádost o informace věci regulované vnitřním předpisem školy, vztahovala se k samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.

[10] Městský soud svoji argumentaci založil na § 87 písm. l) zákona o vysokých školách, dle kterého ministerstvo „plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení“. Městský soud toto ustanovení vykládá tak, že ministerstvo „je“ nadřízený správní orgán veřejné vysoké školy, což je, vzhledem k principu samosprávy veřejných vysokých škol, výklad chybný.

[11] Dle § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách lze do činnosti veřejné školy zasáhnout jen na základě zákona. Ustanovení § 87 vysokoškolského zákona je systematicky zařazeno do části deváté výslovně nazvané *Státní správa*. Jde tedy o okruh záležitostí odlišný od okruhu činností samosprávných, jak je zakotvuje zejména § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách. Toto odlišení by pozbylo významu, kdyby došlo k prolnutí činností samosprávných a správních.

[12] Dle stěžovatelky nelze nadřízený správní orgán určit. V § 178 správního řádu obsažená kritéria jsou nepoužitelná, neboť ministerstvo nemá založenou pravomoc rozhodovat o odvolání ani není pověřeno výkonem dozoru nad veřejnými vysokými školami. Pravomoci § 37 a § 38 zákona o vysokých školách nepředstavují typická dozorová oprávnění, nýbrž spíše prostředky nápravy v případě nedostatečné činnosti orgánů veřejné vysoké školy. Jelikož nelze ve smyslu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím určit nadřízený správní orgán dle správního řádu, je nutné postupovat dle odstavce 5 tohoto ustanovení a jako odvolací orgán označit toho, kdo stojí v čele povinného subjektu, tj. rektora univerzity.

[13] Dále stěžovatelka vyjadřuje nesouhlas s názorem soudu, že záměrem zákonodárce bylo zajistit, aby přezkum postupu povinného subjektu prováděl orgán stojící mimo samotný povinný subjekt. Tak tomu není, protože právě ustanovení § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně počítá s tím, že o odvolání bude rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

[14] Stěžovatelka je tedy přesvědčena, že postupovala správně, jestliže o odvolání žalobce rozhodla sama prostřednictvím rektora. Z tohoto důvodu navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost je přípustná. Její důvodnost Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Klíčová právní otázka předestřená kasační stížností je, kdo má rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí veřejné vysoké školy. Městský soud ohledně této otázky zaujal kategorický názor, že ministerstvo. S tímto závěrem však kasační soud nesouhlasí, neboť odpověď odvisí od toho, zda veřejná vysoká škola rozhoduje v oblasti své samosprávné působnosti, anebo rozhoduje v rámci přenesené státní správy.

[19] Veřejné vysoké školy jsou ze zákona nadány značnou mírou samosprávy. Oblasti samosprávy příkladmo vyjmenovává § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách. Odstavec 3 tohoto ustanovení zase stanoví, že státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným. Samosprávný subjekt ve věcech samosprávy není vůči státním orgánům v podřízené pozici.

Naopak, je nadán jistou mírou autonomie, a to právě za účelem spravování sebe sama, svých vlastních záležitostí, bez zásahu státních orgánů.

[20] Do kontradikce k samosprávě veřejných vysokých škol je nutno stavět státní správu, jejíž výkon může stát na veřejnou vysokou školu zákonem přenést. Vykonává-li veřejná vysoká škola úkoly z oblasti přenesené působnosti, jedná jako přímá součást státní správy. Takto přeneseným úkolem je například vydávání osvědčení o uznání zahraničního studia dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách.

[21] Vnímání tohoto podstatného rozdílu mezi samosprávou a státní správou je nutné mít na paměti i v otázkách pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů veřejné moci rozhodovat ve správním řízení. Při výkonu státní správy rozhoduje veřejná vysoká škola jako orgán instančně podřízený státním orgánům, a je tedy na místě, aby rozhodnutí školy mohlo být během správního řízení revidováno státními orgány stojícími mimo její strukturu. Oproti tomu při rozhodování ve věcech samosprávy tato instanční podřízenost neplatí a rozhodování musí ve všech stupních správního řízení zůstat v oblasti veřejné vysoké školy.

[22] Tomuto odpovídá i systematika zákona o vysokých školách. Tento zákon v části IX nazvané *Státní správa* obsahuje § 87 písm. l), dle kterého ministerstvo plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení. Již z názvu rubriky je zřejmé, že toto ustanovení se vztahuje pouze na oblast výkonu státní správy, jakožto opaku výkonu samosprávy. Tomu odpovídá i § 87 písm. k) zákona o vysokých školách, dle kterého ministerstvo v souladu s tímto zákonem řídí vysoké školy při výkonu státní správy.

[23] Naopak ve věcech samosprávy je právě s ohledem na nutnost zachování samosprávy veřejné vysoké školy nezbytné, aby celé správní řízení provedla sama vysoká škola bez ingerence státní moci. Připuštění pravomoci státních orgánů rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí veřejné vysoké školy ve věcech samosprávy by popíralo jak výše uvedenou systematiku zákona o vysokých školách, tak i samotný samosprávný charakter veřejných vysokých škol.

[24] K totožným závěrům ohledně nutnosti zachování samosprávného charakteru veřejné vysoké školy došel tento soud již v rozsudku ze dne 24.11.2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, publ. pod č. 2597/2012 Sb. NSS. V této věci soud posuzoval rozhodnutí rektora vysoké školy o nejmenování děkana fakulty. Uvedl, že rozhodují-li orgány vysoké školy či její součásti v oblasti veřejné správy ve věcech týkajících institucionálního rámce činnosti vysoké školy jako samosprávné veřejnoprávní korporace, není ministerstvo odvolacím správním orgánem. Důvodem pro tento závěr byla právě autonomie vysokých škol spočívající, mimo jiné, v ustanovování samosprávných akademických orgánů. Tuto činnost je totiž třeba považovat za ryze samosprávnou.

[25] Stejně tak v projednávaném případě je nutno za ryze samosprávnou činnost považovat hospodaření veřejné vysoké školy. Pracovní právní vztahy a hospodaření patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy [§ 6 odst. 1 písm. g) a písm. k) zákona o vysokých školách]. Finanční otázky samosprávných subjektů přitom tvoří samotné jádro práva na samosprávu, neboť nakládání s financemi umožňuje provádění ostatních

samosprávných úkolů vysoké školy. Otázka nakládání s financemi je tak úzce spjata s realizací akademických svobod a akademických práv. Tomu odpovídá i způsob stanovení mezd pracovníků veřejné vysoké školy. Výše mezd je stanovena vnitřním mzdovým předpisem, který je schvalován samosprávným akademickým orgánem – akademickým senátem [§ 17 odst. 1 písm. c), § 8 odst. 1 a § 9 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách]. Otázka mezd zaměstnanců vysoké školy tedy spadá do oblasti samosprávné působnosti veřejné vysoké školy.

[26] Podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinné subjekty poskytují informace vztahující se k jejich působnosti (§ 2 odst. 1 informačního zákona). Tím, že zákon v cit. ustanovení za povinné subjekty označil orgány, které věcně vyřizují agendu, k níž se požadované informace vztahují, nepřímou učinil povinnost k poskytování takových informací součástí obsahu dané působnosti těchto orgánů (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006 - 5). Z toho je zřejmé, že rozhoduje-li samosprávný orgán o poskytnutí informace týkající se samosprávné působnosti, rozhodování rovněž spadá do výkonu samosprávné působnosti. Naopak, týká-li se informace činnosti orgánu v přenesené působnosti, o poskytnutí informace orgán rozhodne v přenesené působnosti.

[27] Jelikož otázka mezd pracovníků veřejné vysoké školy patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, o žádosti o poskytnutí informace z této oblasti je příslušný rozhodovat orgán veřejné vysoké školy v samosprávné působnosti. Dále je třeba vyřešit otázku orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí veřejné vysoké školy v prvním stupni, a to právě ve světle výše rozvedeného rozdílu mezi samosprávou a státní správou.

[28] Dle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím je k rozhodnutí o odvolání příslušný nadřízený orgán. Postup při určování nadřízeného orgánu stanoví § 178 správního řádu. Nelze-li však dle tohoto ustanovení nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (§ 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[29] Ustanovení § 178 správního řádu určuje postup při určování nadřízeného orgánu ve dvou odstavcích, které jsou ve vztahu subsidiarity (k tomuto vztahu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009 - 35, publ. pod č. 2021/2010 Sb. NSS). Nejdříve je tedy třeba se pokusit o určení nadřízeného orgánu dle odstavce 1, v případě nemožnosti tohoto určení, je třeba postupovat dle odstavce 2.

[30] Odstavec 1 tohoto ustanovení určuje nadřízený správní orgán postupně dle tří kritérií, a to stanovení zvláštním zákonem, rozhodování o odvolání a vykonávání dozoru. Ani jedno z těchto kritérií však nelze použít. Zákon o vysokých školách odvolací orgán pro řízení ve věcech samosprávy nestanoví. Kritérium rozhodování o odvolání je nepoužitelné z důvodu tautologie, neboť právě orgán příslušný rozhodovat o odvolání v řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím zvláštní zákony neurčují a je třeba ho dovodit.

[31] Ani dozorové kritérium nelze použít, neboť ministerstvo nevykonává státní dozor v oblasti samosprávy vysoké školy. Zákon o vysokých školách v Hlavě III vyjmenovává pouze určitá konkrétní oprávnění ministerstva, kterými může do autonomie vysokých

škol zasahovat (předně registrace vnitřních předpisů a omezení výkonu působnosti orgánů veřejné vysoké školy při splnění určitých zákonných podmínek). Takováto dílčí oprávnění ministerstva vůči samosprávnému působení veřejných vysokých škol však nelze vnímat jako ustanovení konstituující dozor ministerstva nad veřejnými vysokými školami. O správnosti tohoto závěru svědčí i výše popsaná konstrukce zákona o vysokých školách, která rozlišuje samosprávu a státní správu. V případě, že by o odvolání i ve věcech samosprávy rozhodovalo ministerstvo, bylo by toto dělení *de facto* odstraněno. Ministerstvo tedy není orgán, který vykonává nad veřejnou vysokou školou ve věcech samosprávy dozor. Nadřízený správní orgán tak dle § 178 odst. 1 správního řádu nelze určit.

[32] Ani podle odstavce 2 nelze nadřízený správní orgán vysoké školy v samosprávné působnosti určit. Kritéria obsažená v tomto odstavci jsou buďto vázaná na konkrétní subjekty (obce, kraje, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy atp.), nebo se jedná o kritéria, která k určení nadřízeného správního orgánu nevedla již podle prvního odstavce.

[33] Lze tedy shrnout, že správní řád nadřízený správní orgán pro rozhodnutí veřejné vysoké školy v samosprávné působnosti nestanoví. Z tohoto důvodu je na místě aplikovat § 20 odst. 5 zákona o poskytování informací, dle kterého nelze-li určit nadřízený orgán podle správního řádu, rozhoduje v odvolacím řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. V čele veřejné vysoké školy stojí podle § 10 odst. 1 zákona o vysokých školách rektor.

[34] Soud dospěl k závěru, že odvolacím orgánem ve věcech poskytování informací vztahujících se k samosprávné působnosti veřejných vysokých škol je rektor. Městský soud nesprávně dovodil, že k rozhodnutí je příslušné ministerstvo. Kasační námitka stěžovatelky namítající nesprávné posouzení právní otázky městským soudem je proto důvodná.

[35] Na okraj Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se pozastavit nad formulací výrokové části rozsudku městského soudu, který vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí a zároveň „z důvodu právní jistoty“ toto rozhodnutí i zrušil. Nicotnost, či nulitu, správního aktu, způsobují jeho nejtěžší vady. Nicotnost v důsledku znamená, že již nelze o aktu vůbec hovořit; jde o paakt. Paakt nikdy neexistoval a nikdy neměl žádné hmotněprávní důsledky. Soud toto ve svém rozhodnutí pouze deklaruje. Neexistující rozhodnutí nelze zrušit. Z tohoto stručného, ale nutného, propedeutického exkurzu je zřejmé, že výrok vyjadřující neexistenci rozhodnutí a vzápětí zrušení tohoto neexistujícího rozhodnutí, je vnitřně rozporný, popírající základy teorie správního práva a v důsledku tak naopak navozující právní nejistotu.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Z důvodu nezákonnosti rozhodnutí městského soudu o vyslovení nicotnosti a zrušení rozhodnutí stěžovatelky Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že napadené rozhodnutí soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[37] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. května 2015

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu