



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Davida Hipšra 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 1, Praha 1, zastoupen JUDr. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015 - 83,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Vědecká rada Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy v Praze se na svém 9. zasedání dne 4. 6. 2014 usnesla na návrhu, aby byl žalobce a), který byl v té době docentem Katedry fyziky povrchů a plazmatu na této fakultě, jmenován profesorem pro obor fyzika – fyzika povrchů a rozhraní. Následně se dne 27. 11. 2014 Vědecká rada Univerzity Karlovy v Praze usnesla v reakci na návrh děkana Matematicko-fyzikální fakulty, že doporučuje, aby byl návrh na jmenování žalobce a) profesorem předložen prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy prezidentu republiky. Tento návrh předložil rektor Univerzity Karlovy v Praze dne 28. 11. 2014 ministroví školství, mládeže a tělovýchovy.

[2] Návrhy vědeckých rad vysokých škol na jmenování 45 profesorů, které obdržel od rektorů do 31. 1. 2015, postoupil ministr školství, mládeže a tělovýchovy prezidentu republiky dopisem ze dne 27. 3. 2015, č. j. MSMT-5396/2015. Dne 8. 4. 2015 vláda usnesením č. 251 doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování profesorů uvedených v seznamu v části IV materiálu č. j. 360/15, včetně žalobce a).

[3] Dne 20. 4. 2015 odeslal prezident republiky ministru školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutí o jmenování 42 profesorů. Dne 6. 5. 2015 pak zveřejnil na svých webových stránkách tiskovou zprávu nazvanou „*Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory*“. Obdobnou zprávu poté prezident republiky zveřejnil na svých webových stránkách také dne 28. 5. 2015 poté, co přijal ministra školství, mládeže a tělovýchovy, rektora Univerzity Karlovy v Praze a rektorku Vysoké školy ekonomické, které seznámil s důvody, které ho vedly k odmítnutí jmenování vysokoškolským profesorem u tří navržených kandidátů, včetně žalobce a).

II.

[4] Dne 20. 11. 2015 podali žalobci k Městskému soudu v Praze žalobu na nečinnost podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jíž se domáhali, aby bylo prezidentovi republiky (dále též „žalovaný“) uloženo vydat rozhodnutí, kterým jmenuje žalobce a) profesorem. Po poučení ze strany městského soudu upravili petit žaloby tak, že se domáhali, aby městský soud vydal rozsudek, jímž podle § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží žalovanému, aby rozhodl ve věci jmenování žalobce a) profesorem, a to ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

[5] Během řízení doložil žalovaný městskému soudu svůj dopis ze dne 19. 1. 2016, č. j. HRADP00A068A, adresovaný ministryni školství, mládeže a tělovýchovy. V něm vyjádřil své rozhodnutí nejmenovat profesory trojici kandidátů, včetně žalobce a), přičemž ohledně důvodů, které ho vedly k tomu, že se neztotožnil s návrhem vědeckých a uměleckých rad vysokých škol na jejich jmenování, odkázal na svou tiskovou zprávu ze dne 28. 5. 2015 uveřejněnou na webových stránkách.

[6] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 21. 9. 2016, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. Vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž některé činnosti prezidenta mají povahu správních úkonů, takže prezident vystupuje v pozici správního úřadu *sui generis*, a jiné formu ústavních aktů, v nichž prezident republiky realizuje pravomoc ústavního činitele. Městský soud shledal, že při jmenování profesorů, podobně jako při jmenování soudců, spadá činnost prezidenta republiky pod zákonnou definici rozsahu přezkumné pravomoci správních soudů ve smyslu § 4 s. ř. s. Zaprvé prezident republiky v obou případech vystupuje z pozice orgánu moci výkonné, zadruhé jeho rozhodnutí jmenovat či nejmenovat soudce či profesora významným způsobem zasahuje do veřejných práv a povinností kandidáta na danou funkci, zejména do svobody vědeckého bádání ve smyslu čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, a zatřetí se jedná o činnost v rámci veřejné správy. Pokud Nejvyšší správní soud v dosavadní judikatuře dospěl k závěru, že jmenování soudce podléhá jako správní akt soudnímu přezkumu, musí podléhat stejnému přezkumu i jmenování profesora.

pokračování

[7] Dospěv k závěru, že je žalovaný v této věci pasivně legitimován, zabýval se městský soud jeho tvrzenou nečinností ve věci jmenování žalobce a) profesorem. Tiskové zprávy žalovaného ze dne 6. 5. 2015 a ze dne 28. 5. 2015 nebyly dle městského soudu rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Ovšem vzhledem k tomu, že podle § 81 odst. 1 s. ř. s. rozhodoval soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí, zohlednil zaslání dopisu žalovaného ze dne 19. 1. 2016 ministryni školství, mládeže a tělovýchovy. Tento dopis označil za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť z něj byl 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 byl adresován tomu, kdo mu návrh v souladu se zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, podal (ministru školství, mládeže a tělovýchovy). Formální označení aktu, chybějící kontrasignace ze strany předsedy vlády, ani absence náležitostí dle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, nemohly dle městského soudu nic změnit na tom, že o rozhodnutí v materiálním smyslu šlo, přičemž relevantní nebyla ani otázka, zda byl tento akt po obsahové stránce dostatečný, náležitý, zákonný či přezkoumatelný. Podstatná nebyla ani otázka, komu a jakým způsobem bylo jeho rozhodnutí oznámeno, respektive, komu oznámeno též být mělo. Z judikatury městský soud dovodil, že pokud je rozhodnutí vydáno, eventuální nedostatek oznámení rozhodnutí některému z účastníků není nedostatkem vydání rozhodnutí, nýbrž nedostatkem v oznámení již vydaného rozhodnutí tomuto účastníkovi řízení. Proti případnému nedoručení rozhodnutí některému z účastníků řízení lze ovšem brojit toliko zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s., nikoli žalobou na nečinnost.

III.

[8] Žalobci (dále „stěžovatelé“) podali proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Stěžovatelé zejména vytýkali městskému soudu, že neshledal nečinnost žalovaného. Dopis ze dne 19. 1. 2016 podle nich nelze považovat za rozhodnutí, takže žalovaný dosud žádné rozhodnutí nevydal a jeho nečinnost v tomto směru trvá. Městský soud přitom nebyl oprávněn dotvářet vůli správního orgánu tam, kde ji správní orgán neprojevil, zvlášť když byl tímto správním orgánem prezident republiky.

[10] Dále městskému soudu vytýkali aplikaci nepřiléhavé judikatury, podle níž je za rozhodnutí třeba pokládat i akty učiněné bez patřičné formy. Konkrétně kriticky poukázali na využití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS; a usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02. Podle stěžovatelů se tato judikatura vztahovala na situace, které nebyly dostatečně hmotněprávně upraveny, zatímco v případě rozhodování o jmenování profesorem zákon postup žalovaného upravuje a v rámci tohoto rozhodování žalovaný pravidelně dodržuje formální postup. Rozhodnutí o jmenování profesorem vydávaná žalovaným jsou písemná, adresovaná budoucím profesorům a žalovaný je zpravidla předává osobně v rámci formálního aktu jmenování.

[11] Poukázali také na to, že podobně jako v řízení v souběžné věci nejmenování profesorem doc. Dr. et Ing. J. F., Ph. D. nebyl ani v případě stěžovatele a) dopis ze dne 19.

1. 2016 rozhodnutím, nýbrž toliko sdělením, že ve věci jeho nejmenování profesorem žalovaný již dříve rozhodl a na tomto svém rozhodnutí trvá. Stěžovatelé tedy trvali na tom, že ani ve věci jmenování stěžovatele a) profesorem žalovaný dosud žádné rozhodnutí nepřijal. Podle stěžovatelů se navíc i v případě záporného rozhodování, tedy rozhodování o nejmenování, má uplatnit kontrasignace ze strany předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády, neboť i rozhodnutí o nejmenování je rozhodnutím ve smyslu čl. 63 odst. 3 Ústavy. Stěžovatelé polemizovali s názorem městského soudu, že záporné rozhodnutí prezidenta republiky nemůže být spolupodepsáno předsedou vlády v případě předchozího kladného souhlasu vlády. Stěžovatelé zdůraznili, že Ústava nevyžaduje předchozí souhlas vlády, a nadto může být předchozí kladné rozhodnutí vlády revokováno. Bez požadavku kontrasignace by negativní rozhodnutí žalovaného nebylo nijak omezeno. Takový výklad by ovšem žalovanému dával nijak nelimitovanou pravomoc. Přitom podle čl. 63 odst. 4 Ústavy za tato rozhodnutí odpovídá vláda Poslanecké sněmovně, neboť prezident republiky není z výkonu své funkce za tato rozhodnutí podle čl. 54 odst. 3 Ústavy odpovědný.

[12] Z těchto důvodů stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti trval na tom, že jeho dopis ze dne 19. 1. 2016 splňoval parametry rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť zakládal, měnil, rušil nebo závazně určoval práva a povinnosti stěžovatele a). Judikaturu označovanou stěžovateli za nepřiléhavou označil žalovaný za přiléhavou. Za irelevantní naopak označil argumentaci týkající se souběžně projednávané věci jiného kandidáta na profesora, neboť co do základu právního posouzení významného pro závěr o činnosti či nečinnosti správního orgánu jsou tyto právní věci totožné. Navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[14] Stěžovatelé zareagovali na vyjádření žalovaného replikou, v níž upozornili na skutečnost, že ustanovení § 73 odst. 4, podle něž se na jmenování profesorem správní řád nevztahuje, bylo do zákona o vysokých školách vloženo teprve zákonem č. 137/2016 Sb., jenž nabyl účinnosti 1. 9. 2016 a na řízení o jmenování profesorů zahájené schválením konkrétních kandidátů vládou dne 8. 4. 2015 jej tedy nelze vztahovat. Krom toho odmítli názor městského soudu v otázce kontrasignace. Podle jejich názoru městský soud ve snaze najít praktické řešení pro situaci, kdy prezident republiky nerespektuje zákon, rezignoval na požadavek, že kontrasignaci podléhají všechna rozhodnutí prezidenta republiky vydaná podle čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy. Tento požadavek je nicméně odrazem zásady sebeomezení a kooperace, která dopadá na subjekty účastnící se kontrasignace. Ústava předpokládá, že díky uplatnění těchto zásad dospějí prezident republiky a vláda, respektive její předseda, ke kompromisu. Nepředpokládá naopak, že by bylo možno od požadavku kontrasignace ustoupit. Dopis žalovaného ze dne 19. 1. 2016 kontrasignován nebyl, přitom ústavní požadavek na kontrasignaci jeho rozhodnutí nelze obejít. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2007 - 107 (*pozn. soudu*: stěžovatelé mají zjevně na mysli rozsudek č. j. 1 Afs 147/2005 - 107), stěžovatelé také vytkli městskému soudu, že svým rozhodnutím akceptoval, že správní orgán může vyhotovit

pokračování

„potvrzení“ o výsledku své rozhodovací činnosti a ponechat na náhodě, zda se tento vzkaz dostane do dispozice účastníka řízení.

V.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

V.A

[17] Nejvyšší správní soud vychází stejně jako městský soud ze základního východiska, že v demokratickém právním státě lze veškerou veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Tato ústavní zásada vyjádřená v čl. 2 odst. 3 Ústavy dopadá na prezidenta republiky jako na jakýkoli jiný státní orgán. Skutečnost, že prezident republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není z výkonu své funkce osobně odpovědný, tak obecně nebrání správním soudům, aby přezkoumávaly zákonnost úkonů prezidenta republiky při výkonu veřejné správy, kterými zasahuje do práv a povinností osob. Ani Nejvyšší správní soud nepokládá možnost správního přezkumu jeho rozhodování o jmenování či nejmenování profesorů za nepřípustné zasahování moci soudní do moci výkonné, jako to ve vztahu ke jmenování soudců uvedl již v rozsudku ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 - 35, publ. pod č. 905/2006 Sb. NSS, a zejména v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, č. 1717/2008 Sb. NSS, jehož právní věta III zní: *„Prezident republiky 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 základních práv a svobod, respektive čl. 2 odst. 3 Ústavy). Prezident republiky 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 republiky rozhodne kandidáta navrženého vládou nejmenovat, pak je povinen jasně a srozumitelně odůvodnit, proč jeho jmenování odmítl.“*

[18] V případě jmenování profesorů jde o kompetenci, která prezidentu republiky vyplývá ve smyslu čl. 63 odst. 2 Ústavy toliko ze zákona, konkrétně z § 73 zákona o vysokých školách. Ten ovšem v rozhodné době stanovoval pouze to, že *„[p]rofesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra.“* Naopak postup vysoké školy před zasláním jejího návrhu prezidentu republiky prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy byl poměrně podrobně upraven v § 74 zákona o vysokých školách, z nějž ovšem na postup žalovaného dopadal pouze odst. 7 zakotvující (a to již před účinností zákona č. 137/2016 Sb., na nějž upozornili stěžovatelé ve své replice), že *„[n]a řízení ke jmenování profesorem se nevztahují obecné předpisy o správním řízení“*, čímž byl již tehdy zjevně míněn správní řád. Zákonná úprava postupu žalovaného tedy byla velmi kusá, nijak nevymezující proceduru

jmenování, tím méně proceduru, kterou by mohl prezident republiky jmenování profesora odmítnout. Z ústavního pořádku na tuto proceduru dopadal zejména čl. 63 odst. 3 Ústavy, který podmiňuje zákonnou kompetenci jmenovat profesory kontrasignací předsedy vlády či jím pověřeného člena vlády, z hlediska obsahu rozhodování pak toliko obecné principy dopadající na všechny orgány demokratického právního státu, tedy zejména vázanost zákonem a zákaz diskriminace či libovůle (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, publ. pod č. 605/2005 Sb. NSS, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS).

V.B

[19] Předmětem žaloby nebyla samotná správnost postupu žalovaného a jeho výsledku, nýbrž jeho tvrzená nečinnost. Nečinnost je v judikatuře setrvale definována jako stav, kdy nebylo vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76, Nejvyšší správní soud jasně konstatoval, že podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu chybí i v případech, kdy již učiněný úkon správního orgánu nemá formální znaky rozhodnutí, nicméně podle svého obsahu nepochybně představuje rozhodnutí v materiálním smyslu. Vydání takového formálně nedokonalého rozhodnutí lze tedy napadnout jediné žalobou proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., nikoli žalobou proti „nečinnosti“ podle § 79 s. ř. s.

[20] Souhrnně se ke vztahu mezi jednotlivými žalobními typy vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, kde konstatoval, že ústřední roli v systému žalob podle s. ř. s. hraje právě žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Nečinnostní žaloba (§ 79 a násl. s. ř. s.) a zásahová žaloba (§ 82 a násl. s. ř. s.) pak hrají pouze roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne. Ve vztahu k nečinnostní žalobě pak v bodě 21 doplnil: *„Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu svým způsobem přípravným a pomocným prostředkem. Jejím účelem je umožnit, aby soud přinutil správní orgán vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, jak jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Pokud shledá, že tomu tak je, uloží správnímu orgánu takový akt vydat. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, v případném následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.“*

[21] Žaloba na nečinnost tedy nemůže být důvodná, pokud je vydáno rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jak plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS. Podle něj přitom není rozhodné formální označení aktu, nýbrž skutečnost, zda se materiálně jedná o rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, jehož vydání se žalobce domáhá. Skutečnost, zda byly naplněny formální požadavky rozhodnutí, tedy není podstatná pro posouzení, zda zde nečinnost je či není. I podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 -

pokračování

104, je z hlediska žalobních typů nutno úkon orgánu veřejné moci posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být podle § 65 s. ř. s. rozhodnutím v materiálním smyslu.

[22] Pro posouzení důvodnosti žaloby na nečinnost není relevantní ani to, zda bylo vydané rozhodnutí následně doručeno tomu, kdo byl jeho důsledky dotčen, neboť chyba v doručení již nemůže založit nečinnost, nýbrž jediné nezákonný zásah. V rozsudku ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, publ. pod č. 3289/2015 Sb. NSS, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl: „(Ne)doručení rozhodnutí o odvolání jednomu z účastníků řízení není pouhým procesním úkonem technicky zajišťujícím průběh řízení. Lze tedy proti němu brojit zásahovou žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“

[23] Lze tudíž shrnout, že nečinnost by mohl městský soud shledat ve světle právě rekapitulované judikatury pouze tehdy, pokud by žalovaný skutečně zůstal nečinným, tedy nevydal žádné rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., ať už formálně bezvadné či vadné, ať řádně doručené či nikoli.

V.C

[24] Předmětem nyní projednávaného sporu o tvrzené nečinnosti při jmenování stěžovatele a) profesorem tedy nebyla a nemohla být otázka, zda žalovaný stěžovatele a) profesorem jmenovat měl či neměl a jak mělo formálně vypadat rozhodnutí o případném nejmenování, neboť takové otázky by mohly být pouze předmětem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., které však bylo samostatně projednáváno městským soudem (pod sp. zn. 10 A 174/2016) a nyní je kasační stížnost proti odmítavému usnesení v této věci ze dne 14. 10. 2016 projednávána Nejvyšším správním soudem (pod sp. zn. 1 As 288/2016). Stejně tak z výše uvedených důvodů nepříslušelo Nejvyššímu správnímu soudu ani předtím městskému soudu v řízení podle § 79 s. ř. s. hodnotit, zda bylo předmětné rozhodnutí doručeno tomu, komu doručeno být mělo, neboť to by mohlo být jediné předmětem řízení podle § 82 a násl. s. ř. s.

[25] Městský soud se tedy správně soustředil pouze na otázku, zda byl žalovaný nečinný. Shledal přitom, že nečinný nebyl. S tímto závěrem se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Jak již bylo uvedeno výše, dne 6. 5. 2015 zveřejnil žalovaný na svých webových stránkách tiskovou zprávu nazvanou „Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory“ s následujícím zněním: „Prezidenta republiky vedly k odmítnutí jmenovat tři profesory mimořádně závažné důvody: (...) 3) 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.“ Obdobnou zprávu poté žalovaný zveřejnil na svých webových stránkách také dne 28. 5. 2015 poté, co přijal ministra školství, mládeže a tělovýchovy, rektora Univerzity Karlovy v Praze a rektorku Vysoké školy ekonomické, které seznámil s důvody, které ho vedly k odmítnutí jmenování vysokoškolským profesorem u tří navržených kandidátů, včetně stěžovatele a). V dopise ze dne 19. 1. 2016, který byl doručen Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy dne

21. 1. 2016, pak žalovaný uvedl následující: „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.l., 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.brad.cz, a to dne 28. května 2015: <https://www.brad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-se-rozhodl-nejmenovat-tri-profesory-11098>.“

[26] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že žalovaný nebyl ve věci návrhu na jmenování nečinný, jak správně konstatoval městský soud. Lze si sice klást otázku, zda svému rozhodnutí neměl dát formálnější podobu, nicméně takovou otázku nebylo namístě řešit v řízení o nečinnosti. Judikatura totiž pro účely posouzení, zda bylo či nebylo vydáno „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s., považuje za rozhodnutí i akty, které nejsou formálně označeny jako rozhodnutí.

[27] K takovému názoru se přiklonil i Ústavní soud, a to v usnesení ze dne 28. 2. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02: „Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno ‚pravomocné rozhodnutí‘ (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel 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 přepisem (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‘.“ Odkaz městského soudu na citované usnesení Ústavního soudu týkající se vydávání „rozhodnutí“ správním orgánem, který se domnívá, že není při jeho přijetí vázán jasnou procesní formou, je i podle názoru Nejvyššího správního soudu zcela přiléhavý.

[28] Stejně tak je správný i odkaz městského soudu na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS. I ten se totiž týkal právě vydávání „rozhodnutí“ v případě chybějící podrobnější hmotněprávní úpravy, a to konkrétně vyřazení občana z evidence uchazečů o zaměstnání. K němu zdejší soud v reakci na kasační stížnost žalovaného Úřadu práce v Teplicích uvedl: „Ač stěžovatel disponoval obecně příslušností vydat rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence, v konkrétní situaci, která nastala v posuzovaném případě, k tomu neměl hmotněprávní úpravu, o niž by své rozhodnutí opřel. Přesto vydal akt, jenž - přestože nesplňoval formální požadavky kladené na správní rozhodnutí - zasáhl žalobcova práva. Žaloba na nečinnost správního orgánu nemůže být za této právní situace úspěšná (správní akt byl žalovaným vydán, byť se tak formálně nepředstavoval).“

pokračování

[29] Do této judikatury plně zapadá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS, na nějž upozornili stěžovatelé v replice k vyjádření žalovaného. Nejvyšší správní soud v něm totiž připustil věcný přezkum neformálního přípisu Ministerstva financí, které jím sdělilo politické straně, že jí nevyplatí příspěvek na činnost. Podle Nejvyššího správního soudu byl i takový přípis faktickým negativním správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jak plynulo z předchozí judikatury i literatury: *„V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinní, podle níž pojem ‚rozhodnutí‘ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu, a nikoliv formy. ‚Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou.‘ (Bureš - Drápal - Mazanec: Občanský soudní řád. Komentář. 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041 - 1042). Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby.‘ (Srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: Sb. ÚS, sv. 7, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb. ÚS, sv. 27, str. 337 a násled.). Lze tedy učinit závěr, že pojem ‚rozhodnutí‘ je třeba chápat jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky stěžovatele, že předmětná rozhodnutí neměla příslušnou formu a nebyla vydána v žádném procesu, se v tomto světle jeví jako zcela liché. Proti nim lze dokonce namítnout, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.“*

[30] Obecně se pak již v usnesení ze dne 22. 5. 2003, č. j. 6 A 95/2002 - 26, publ. pod č. 12/2003 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud jasně přiklonil k materiálnímu pojetí pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s., které pak potvrdil v řadě dalších rozhodnutí. Například v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, uvedl: *„Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).“* Toto materiální pojetí sice mírně korigoval ve výše citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, či v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS. V následném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS, bod 39, ovšem tyto přístupy vyjádřené v různých rozhodnutích rozšířeného senátu shrnul tak, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je třeba pokládat vrchnostenský akt, mající konkrétního individualizovaného adresáta, jemuž tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje

konkrétní práva, byl vydán v řízení upraveném právními předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci a byl vyjádřen navenek.

[31] Všechny tyto náležitosti dopis žalovaného ze dne 19. 1. 2016 splňuje. V předmětném dopise je jasně vyjádřený projev vůle žalovaného, totiž vůle nejmenovat stěžovatele a) profesorem, přičemž byl adresován ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, tedy tomu, komu podle zákona o vysokých školách přísluší předat prezidentu republiky návrh na jmenování profesorů.

[32] Skutečnost, že byl adresován právě jí, a nikoli přímo stěžovatelům, nic nemění na skutečnosti, že nejpozději tímto dopisem byla nečinnost žalovaného ukončena. Šlo naopak do určité míry o přirozený důsledek toho, že právě ministr školství, mládeže a tělovýchovy prezidentovi republiky předkládá návrhy vysokých škol na jmenování profesorů a funguje zde tedy jako zprostředkovatel mezi vysokými školami, prezidentem republiky a vládou, jejímuž předsedovi nebo pověřenému členovi přísluší kontrასignace prezidentova rozhodnutí. Není tedy překvapivé, že stejně jako byl žalovanému předán návrh na jmenování stěžovatele a) profesorem prostřednictvím ministra školství, mládeže a tělovýchovy, je jeho prostřednictvím v opačném směru sdělována i odmítavá reakce žalovaného. Nejvyššímu správnímu soudu není známo, zda ministryně školství, mládeže a tělovýchovy tento dopis žalovaného již postoupila dále stěžovatelům a v jaké formě. Tato skutečnost je však podle judikatury Nejvyššího správního soudu podstatná zejména pro případné řízení o nezákonném zásahu spočívajícím v nedoručení tohoto rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2015, č. j. 2 As 190/2014 - 52, publ. pod č. 3289/2015 Sb. NSS), nikoli pro řízení o nečinnosti žalovaného. Doručení rozhodnutí do dispozice účastníka řízení tedy není „ponecháno náhodě“, jak stěžovatelé uváděli v replice k vyjádření žalovaného, nýbrž je samostatně podrobeno soudnímu přezkumu, ovšem podle jiných ustanovení s. ř. s. Námitky stěžovatelů ohledně toho, že dopis nebyl adresován jim, tedy nic nemění na správnosti závěru městského soudu, že v době jeho rozhodování žalovaný nebyl nečinný.

[33] Stejně tak by na správnosti tohoto závěru nic nezměnilo ani, kdyby dopis žalovaného ze dne 19. 1. 2016 nebyl „rozhodnutím“, nýbrž toliko „sdělením“ potvrzujícím dřívější rozhodnutí žalovaného, jak stěžovatelé namítali. I v takovém případě by totiž platilo, že žalovaný vydal „rozhodnutí“, a tedy není nečinný. Stěžovateli v této souvislosti zmiňovaný postup žalovaného ve věci jmenování doc. Dr. et Ing. J. F., Ph. D. profesorem je přitom irelevantní pro nyní projednávanou věc, která se týká výhradně tvrzené nečinnosti při jmenování stěžovatele a).

[34] Stěžovatelé také tvrdili, že procedura nejmenování profesora by měla formou odpovídat proceduře jmenování, přičemž při rozhodování o jmenování profesorů žalovaný „*pravidelně dodržuje formální postup*.“ Z této skutečnosti ovšem pro otázku tvrzené nečinnosti žalovaného nic nevyplývá. Z ničeho totiž nelze dovozovat, že pokud prezident republiky postupuje při odmítnutí jmenování profesora jinak, než by postupoval v případě rozhodnutí o jmenování, pak nedospěl k „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 s. ř. s. Není ostatně zjevné, z čeho stěžovatelé dovozují, že by rozhodnutí o nejmenování profesorem mělo mít stejnou formu jako rozhodnutí o jmenování, jinak by je stěžovatelé pokládali za neexistující. Je zcela pochopitelné a vhodné, že je jmenování profesorem pravidelně

pokračování

uskutečňováno jako slavnostní akt, jak odpovídá společenské prestiži této akademické hodnosti. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v řízení o nečinnosti nepředjímá, jakou formu by správně mělo mít rozhodnutí o nejmenování profesorem, není však patrné, proč by mělo mít automaticky podobně slavnostní, oficiální a trvanlivou podobu jako rozhodnutí o jmenování profesorem.

V.D

[35] Stěžovatelé dále namítali, že zde žádné negativní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. o nejmenování stěžovatele a) profesorem není, neboť takové rozhodnutí nebylo kontrasignováno. Požadavek kontrasignace dále zdůraznili a rozpracovali v replice k vyjádření žalovaného.

[36] Požadavkem kontrasignace, tedy spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, podmiňuje čl. 63 odst. 3 Ústavy platnost těch aktů prezidenta, které jsou vyjmenovány v odst. 1, a dále těch, které jsou ve smyslu odst. 2 zakotveny pouze v zákoně, včetně kompetence jmenovat profesory podle § 73 zákona o vysokých školách. Není tedy pochyb o tom, že pro rozhodnutí o jmenování profesora je kontrasignace nutná. K odmítnutí takovou pravomoc vykonat však z níže uvedených důvodů kontrasignace potřebná není.

[37] Kontrasignace je tradičně považována za prostředek zajišťující, že se na akty prezidenta, který podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není z výkonu své funkce odpovědný, bude vztahovat ústavněpolitická odpovědnost vlády vůči parlamentu. Kontrasignace je tedy „důsledek parlamentní formy vlády, ze které vyplývá požadavek, aby byla státní moc vykonávána orgány odpovědnými parlamentu“ (Herc, T. In Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 636). Kontrasignací je tak podmíněn pouze výkon pravomoci prezidenta, nikoli rozhodnutí prezidenta svou pravomoc nevykonat. Jakkoli totiž odmítnutím prezidenta vykonat pravomoc mohou být zasažena legitimní očekávání toho, kdo na základě předchozího postupu ostatních orgánů očekával, že vůči němu prezident svou pravomoc uplatní (na čemž Nejvyšší správní soud založil v rozsudku č. j. 4 Ans 9/2007 - 197 nutnost podrobit rozhodnutí o nejmenování justičních čekatelů soudnímu přezkumu), je to teprve samotné vykonání jeho pravomoci v podobě jmenování, kterým vznikají zásadní a trvalé důsledky, za něž podle ústavodárce je třeba nést ústavněpolitickou odpovědnost. Z povahy parlamentní republiky je tímto nositelem odpovědnosti nikoli neodpovědný prezident, ale vláda, jež je odpovědná Poslanecké sněmovně. I komentářová literatura přitom dospívá k závěru, že kontrasignaci podléhá pouze výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav (Vyhnánek, L. In Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 780).

[38] Jinak řečeno, teprve tím, že prezident vykoná své pravomoci podle čl. 63 Ústavy, tedy například sjedná či ratifikuje mezinárodní smlouvu, pověří či odvolá vedoucího zastupitelské mise, vyhlásí volby do některé komory Parlamentu, udělí amnestii či jmenuje generály, soudce či profesory, vyvolá natolik závažné důsledky nejen v právech a povinnostech dotčených osob, ale i ve fungování právního a politického systému republiky a jejích orgánů či v jejích mezinárodních vztazích, že je potřeba, aby za tento výkon jeho

pravomoci nesla vláda ústavněpolitickou odpovědnost. Prezidentovo rozhodnutí nevykonat tyto jeho pravomoci naopak sice může být vnímáno úkorně těmi, kteří očekávali, že je vykoná, obvykle však nevyvolává zásadní ústavněpolitické důsledky, s nimiž by musela být svázána odpovědnost vlády [takové závažné důsledky by sice mohlo mít například rozhodnutí prezidenta republiky nevypsát v řádném termínu volby, jak mu přikazuje čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy, i zde je však kontrasignace z povahy věci vyloučená, neboť nelze spolupodepsat prosté nekonání]. Rozhodnutí prezidenta republiky nevykonat své pravomoci vyjmenované v čl. 63 odst. 1 a 2 Ústavy, včetně rozhodnutí nejmenovat profesorem osobu navrženou na jmenování příslušnou vysokou školou, tedy nepodléhá kontrasignaci předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády.

[39] Nelze ostatně přehlédnout ani praktické problémy, k nimž by nutně vedla opačná odpověď, kterou prosazují stěžovatelé. Znamenala by totiž, že by prezident republiky a vláda museli vždy najít shodu buď na pozitivním rozhodnutí směřujícím k vykonání kontrasignované pravomoci, nebo na negativním rozhodnutí, jímž by prezident republiky ve shodě s vládou výkon této pravomoci odmítl, například v podobě nejmenování profesora. Takový výklad by bez zřejmého důvodu zvyšoval možnost neshod a „patových situací“ v případě, že by vláda projevila předběžně vůli kontrasignovat rozhodnutí prezidenta o jmenování profesorem, zatímco prezident republiky by se následně jako v nyní posuzovaném případě rozhodl tuto kompetenci nevykonat. V parlamentní republice s přímo voleným prezidentem přitom není mezi prezidentem odvozujícím se přímo od lidu a vládou politicky odpovědnou Poslanecké sněmovně arbitr, který by takové neshody mohl řešit, takže trvání stěžovatelů na tom, že se vláda a přímo volený prezident republiky musejí vždy shodnout buď na vykonání, nebo na nevykonání kompetence, by vedlo k neřešitelným situacím.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že rozhodnutí nevykonat kontrasignovanou kompetenci nevyžaduje samo kontrasignaci. Pokud tedy vláda projeví vůli kontrasignovat rozhodnutí prezidenta republiky o jmenování navržených profesorů a prezident republiky následně rozhodne, že konkrétního navrženého profesora nejmenuje, pak nedojde ke jmenování profesorem. Takové negativní rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., aniž by i ono muselo být kontrasignováno předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

VI.

[41] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[42] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci procesně plně úspěšný žalovaný uplatňuje 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, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS), náklady na právní zastoupení v případě státního orgánu zásadně

pokračování

nepředstavují účelně vynaložené náklady ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 2. března 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu