



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 žalobce: **MUDr. E. M., Ph.D.**, zastoupen Mgr. Petrem Křížákem, MBA, LL.M., advokátem se sídlem Purkyňova 6, Ostrava, proti žalovanému: **rektor Ostravské univerzity**, se sídlem Dvořákova 7, Ostrava, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 6. 2017, č. j. 22 A 106/2017 - 16,

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] Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí rektora Ostravské univerzity (dále jen „žalovaný“) ze dne 27. 3. 2017, č. j. OU-27165/90-2017, o jmenování děkana Lékařské fakulty Ostravské univerzity (dále jen „lékařská fakulta“). V ní poukázal na to, že podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2017, č. j. 22 A 158/2016 - 40, se na něm Ostravská univerzita dopouštěla nezákonného zásahu, když mu počínaje dnem 11. 10. 2016 znemožňovala vykonávat funkci člena Akademického senátu Lékařské fakulty Ostravské univerzity (dále jen „akademický senát“). Z toho žalobce dovodil, že počínaje dnem 11. 10. 2016 jednal akademický senát v nesprávném složení. V tomto nesprávném složení, tedy bez účasti žalobce, se akademický senát dne 2. 11. 2016 usnesl na odvolání doc. MUDr. P. Z., FRCS, z funkce děkana lékařské fakulty, a to minimálním požadovaným počtem členů. Následně se dne 20. 3. 2017 usnesl akademický senát v tomto nesprávném složení na návrhu na jmenování doc. MUDr. A. M., CSc., novým děkanem lékařské fakulty. Toho následně dne 27. 3. 2017 žalovaný jmenoval děkanem. Vadné obsazení akademického

senátu však vedlo podle žalobce k nezákonnosti rozhodnutí akademického senátu, které mělo povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

[2] Tuto žalobu krajský soud výše označeným usnesením ze dne 16. 6. 2017 odmítl podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jako návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou. Krajský soud připomněl, že rozhodnutí rektora ve věci návrhu na jmenování děkana je rozhodnutím ve věci veřejného subjektivního práva kandidáta na děkana na přístup k veřejné funkci a jako takové podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví. Napadeným rozhodnutím ovšem bylo rozhodováno výlučně o právech a povinnostech jmenovaného děkana doc. MUDr. A. M., CSc. Uvedeným rozhodnutím tak nemohlo být zasaženo do práv a povinností žalobce, neboť se jich nijak netýká a ani proces, který k jeho vydání vedl, nebyl veden o právech či povinnostech žalobce.

II.

[3] Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně vyhodnotil otázku jeho aktivní věcné legitimace. Stěžovatel připomněl, že kandidoval ve volbách do akademického senátu, které se uskutečnily ve dnech 6. 4. a 7. 4. 2016, umístil se jako druhý náhradník a 11. 10. 2016, kdy rezignoval na svou funkci senátora MUDr. V. R., Ph.D., měl být stěžovatel v souladu s čl. 3 odst. 6 Volebního a jednacího řádu akademického senátu kooptován jako náhradník. Avšak namísto stěžovatele byla kooptována RNDr. H. S., Ph.D., ačkoliv se ve volbách umístila níže než stěžovatel. Od 11. 10. 2016 tedy akademický senát jednal a přijímal rozhodnutí v nesprávném obsazení, přestože se stěžovatel aktivně snažil vykonávat svou funkci akademického senátora. Protiprávnost tohoto stavu potvrdil výše uvedený rozsudek krajského soudu ze dne 19. 4. 2017, jímž byla určena protiprávnost znemožňování výkonu funkce akademického senátora a Ostravské univerzitě bylo zakázáno v něm pokračovat.

[5] V době, kdy byl nesprávně obsazen, se akademický senát dne 2. 11. 2016 usnesl ve smyslu § 27 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, na návrhu odvolání doc. MUDr. P. Z., FRCS, z funkce děkana lékařské fakulty. Toto usnesení bylo přijato minimálním požadovaným počtem členů akademického senátu, tedy třemi pětinami členů. Stěžovatel by tento návrh nepodpořil, pokud by mu to nebylo v době usnášení se akademického senátu o předmětném návrhu znemožněno nezákonným zásahem Ostravské univerzity. Předmětnému návrhu žalovaný vyhověl a následně dne 20. 3. 2017 se akademický senát v nesprávném obsazení usnášel na návrhu na jmenování nového děkana. V tajném hlasování se akademický senát usnesl na návrhu na jmenování doc. MUDr. A. M., CSc., děkanem lékařské fakulty a žalovaný jej dne 27. 3. 2017 jmenoval děkanem lékařské fakulty.

[6] Podle stěžovatele je na stanovisko akademického senátu nutno pohlížet jako na závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Návrh akademického senátu je úkonem učiněným na základě § 27 odst. 1 písm. g) zákona o vysokých školách a nejde o

pokračování

samostatné rozhodnutí ve správním řízení, neboť návrh akademického senátu na jmenování kandidáta děkanem neznamená, že kandidát bude skutečně jmenován děkanem. Rektor je ovšem návrhem akademického senátu vázán takovým způsobem, „...že se děkanem nemůže stát nikdo, kdo nebyl jako kandidát na děkana navržen rektorovi akademickým senátem příslušné fakulty...“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, publ. pod č. 2597/2012 Sb. NSS, bod 69). Návrh akademického senátu příslušné fakulty jmenovat určitého kandidáta děkanem oné fakulty má tedy povahu závazného stanoviska. Takový návrh tudíž není správním rozhodnutím a není jej možné samostatně napadnout správní žalobou, nýbrž žaloba musí být směřována proti rozhodnutí, jehož obsah závazné stanovisko podmiňuje, a to v režimu § 75 odst. 2 s. ř. s.

[7] Žalobou napadané rozhodnutí a proces jemu předcházející se dotkly stěžovatelských práv tak, že nemohl aktivně vykonávat práva akademického senátora upravená v § 27 zákona o vysokých školách. Se stěžovatelem nebylo jednáno jako s členem akademického senátu a byl zbaven jakékoliv možnosti se na procesu návrhu aktivně podílet, podávat návrhy, připomínky apod. Z toho je nutné dovodit jeho aktivní věcnou legitimaci k podání žaloby podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Opačný výklad by legalizoval svévoli postupu akademického senátu, neboť by pro přijetí požadovaného projevu vůle rozhodujícího orgánu stačilo nezákonně znemožnit přístup k rozhodování členům orgánu s odlišnou vůlí bez obav z toho, že by se tito „odstranění“ členové mohli úspěšně domáhat soudní ochrany svých práv a zrušení takto vadně přijatého projevu vůle, což by bylo v příkrém rozporu s principy demokratického právního státu. Nadto by šlo i o odepření práva na přístup k soudu a o porušení práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Odmítnutí žaloby tedy nebylo na místě.

[8] Závěrem stěžovatel připomněl, že podle zápisu z jednání akademického senátu ze dne 20. 3. 2017 o návrhu na jmenování děkana hlasoval akademický senát v plném složení 14 akademiků a 8 studentů, tedy včetně kandidáta doc. MUDr. A. M., CSc., jehož jmenování děkanem bylo toho dne akademickým senátem navrženo. Naopak druhá kandidátka, doc. MUDr. Z. Č., Ph.D., členkou akademického senátu toho času nebyla. Z této situace plyne, že došlo k nerovnosti mezi oběma kandidáty v procesu, jehož výsledkem je podklad pro vydání rozhodnutí o jmenování děkana. Navíc nelze pochybovat o podjatosti doc. MUDr. A. M., CSc., který vlastně rozhodoval o sobě samém, což je v rozporu s § 14 odst. 1 správního řádu. Nesprávné složení akademického senátu tak bylo založeno nejen absencí stěžovatele, ale také zapojením tohoto podjatého člena akademického senátu.

[9] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, že stěžovatel neměl aktivní legitimaci k podání žaloby proti jeho rozhodnutí, neboť nebyl účastníkem řízení o jmenování doc. MUDr. A. M., CSc., děkanem. Žalovaný také upozornil, že co se týče souvisejícího řízení o odvolání doc. MUDr. P. Z., FRCS, z funkce

děkana lékařské fakulty, toto řízení je předmětem samostatné žaloby projednávané krajským soudem pod sp. zn. 22 A 5/2017, o níž dosud nebylo rozhodnuto. Žalovaný nesouhlasil ani se stěžovatelským názorem, že by stanovisko akademického senátu při jmenování děkana mělo povahu závazného stanoviska ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu. Rektor totiž není při jmenování děkana pouhým orgánem ceremoniální povahy. Žalovaný také vyjádřil názor, že jednání akademického senátu dne 20. 3. 2017 bylo souladné s právními předpisy i vnitřními univerzitními předpisy. Podle článku 6 odst. 11 Volebního a jednacího řádu Akademického senátu Lékařské fakulty je kandidát zvolen, jestliže se pro něj vyslovila nadpoloviční většina všech členů akademického senátu. Ten má 22 členů, takže pro zvolení kandidáta dostačovalo 12 členů. Ze zápisu z jednání akademického senátu dne 20. 3. 2017 ovšem plyne, že doc. MUDr. A. M., CSc., byl zvolen počtem šestnácti platných hlasů, tedy o čtyři hlasy více, než byla minimální požadovaná hranice.

IV.

[11] 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.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že v tomto rozsudku mu nepřísluší jakkoli se vyjadřovat k samotné nezákonnosti toho, že bylo stěžovateli zbraňováno vykonávat funkci člena akademického senátu, neboť tato otázka je tímto soudem souběžně posuzována v řízení vedeném pod sp. zn. 7 As 170/2017, týkajícím se kasační stížnosti Ostravské univerzity proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2017, č. j. 22 A 158/2016 - 40. V tomto rozsudku tedy přísluší Nejvyššímu správnímu soudu posoudit pouze to, zda měl stěžovatel v důsledku tohoto zásahu, jehož nezákonnost byla deklarována krajským soudem, aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o jmenování děkana, na jehož jedné fázi se nemohl podílet.

[14] Záporná odpověď na tuto otázku vyplývá ze samotného smyslu správního soudnictví, tak jak je vymezen v § 2 s. ř. s.: „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*“ Při určení subjektů aktivně legitimovaných k podání žaloby proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu ze strany správního orgánu je proto třeba nejprve vyjasnit, kdo byl daným rozhodnutím, nečinností nebo zásahem dotčen na svých veřejných subjektivních právech a povinnostech, leda by šlo o zvláštní žalobní legitimaci, jak je vymezena zejména v § 66 s. ř. s.

pokračování

[15] Stěžovatel byl zjevně dotčen na svých veřejných subjektivních právech tím, že mu bylo znemožňováno podílet se na rozhodování akademického senátu. Proti tomu se však úspěšně domohl ochrany ve výše uvedeném řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu. Právě tento žalobní typ byl vhodný k ochraně jeho dotčených práv, jak plyne z dosavadní judikatury správních soudů, zejména z rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012 - 65, publ. pod č. 2892/2013 Sb. NSS: *„Zvolený člen akademického senátu fakulty má právo, jakožto člen tohoto kolektivního orgánu, podílet se po dobu svého funkčního období (§ 26 odst. 3 věta první zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) na výkonu působnosti akademického senátu (§ 27 téhož zákona). Je-li do takto definovaného veřejného subjektivního práva na pokojný výkon mandátu člena akademického senátu fakulty vysokou školou zasazeno, a tento zásah nemá povahu rozhodnutí, lze se proti tomuto zásahu domáhat ochrany žalobou proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl. s. ř. s.).“* (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2013, č. j. 1 Aps 3/2013 - 43, publ. pod č. 2877/2013 Sb. NSS, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti právě citovanému rozsudku).

[16] Naopak rozhodnutím akademického senátu o návrhu na jmenování děkana podle § 27 odst. 1 písm. g) zákona o vysokých školách a navazujícím rozhodnutím rektora o jmenování děkana jsou dotčena výhradně subjektivní veřejná práva jednotlivých kandidátů na děkana, jak potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, publ. pod č. 2597/2012 Sb. NSS: *„Rozhodnutí rektora ve věci návrhu na jmenování děkana je rozhodnutím ve věci veřejného subjektivního práva kandidáta na děkana (práva na přístup k veřejné funkci, zde konkrétně práva na to být do veřejné funkce jmenován či naopak nejmenován za splnění zákonných podmínek a zákonem předepsaným postupem) a jako takové podléhá soudní kognici ve správním soudnictví v řízení podle soudního řádu správního (§ 65 s. ř. s.).“* Tímto rozsudkem Nejvyšší správní soud potvrdil, že rozhodnutí o jmenování či nejmenování děkana podléhá přezkumu ve správním soudnictví, zároveň však také jasně uvedl, že tímto rozhodnutím jsou dotčena veřejná subjektivní práva kandidátů na děkana, konkrétně jejich právo na přístup k veřejné funkci, nikoli veřejná subjektivní práva dalších osob, ať už studentů či pracovníků dané fakulty či členů jejího akademického senátu.

[17] Nejsou-li ovšem dotčena veřejná subjektivní práva členů akademického senátu, bylo by v rozporu s výše připomenutým účelem správního soudnictví, aby jim příslušela aktivní legitimace k podání žalob proti tomuto rozhodnutí. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu totiž může podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podat ten, *„[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*; podle jeho odst. 2 pak také *„účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“* Stěžovatel ovšem nesplňuje podmínku žádného z těchto dvou odstavců. Napadá totiž rozhodnutí, jímž byla ve smyslu odst. 1 určena práva a povinnosti jiných fyzických osob, nikoli jeho. Nesplňuje pak ani podmínku odst. 2, jehož aplikace se domáhá v kasační stížnosti. Tvrdí sice, že byl výše popsáním způsobem zkrácen na svých právech člena akademického senátu, a v důsledku toho dopadlo rozhodování akademického senátu jinak, než by dopadlo, kdyby se jej mohl účastnit; jde ovšem o řízení, v němž nevystupoval, respektive

neměl vystupovat, v pozici účastníka řízení, jak požaduje § 65 odst. 2 s. ř. s., nýbrž v pozici člena rozhodujícího orgánu.

[18] I ze stěžovatelova přirovnání návrhu na jmenování děkana podle § 27 odst. 1 písm. g) zákona o vysokých školách k závaznému stanovisku ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu je zjevné, že si je vědom toho, že jako člen akademického senátu neměl být v pozici účastníka, tedy toho, o jehož veřejných subjektivních právech se rozhoduje nebo jehož práva a povinnosti mají být výsledným rozhodnutím dotčena, nýbrž v pozici toho, kdo o nich rozhoduje, podobně jako by byl členem kolegiálního správního orgánu. Člen kolegiálního správního či samosprávného orgánu však nemá aktivní žalobní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí přijatému tímto orgánem o právech třetí osoby, neboť jak bylo opakovaně zmíněno, žalobou podle § 65 s. ř. s. se může bránit ten, o jehož veřejných subjektivních právech je rozhodnutím rozhodováno nebo jehož veřejná subjektivní práva jsou tímto rozhodnutím dotčena, nikoli ten, kdo o nich rozhoduje. Z obdobných důvodů Nejvyšší správní soud nepřiznal v rozsudku ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014 - 102, publ. pod č. 3311/2015 Sb. NSS, členu obecního zastupitelstva žalobní legitimaci k napadení opatření obecné povahy, při jehož přijímání obecním zastupitelstvem nebylo respektováno jeho právo podílet se na tvorbě vůle tohoto kolektivního orgánu.

[19] V obdobné situaci je nyní stěžovatel. Nejvyšší správní soud má pochopení pro jeho snahu zpochybnit zákonnost rozhodnutí, které bylo přijato „bez něj“; pro aktivní legitimaci k napadení tohoto rozhodnutí by však bylo nutné, aby bylo rozhodováno „o něm“. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou totiž chráněna práva toho, o němž je rozhodováno, nikoli práva toho, kdo rozhoduje nebo rozhodovat měl. Je pochopitelné, pokud člen kolektivního orgánu nesouhlasí s tím, aby zůstala v platnosti rozhodnutí, s nimiž by nesouhlasil a na jejichž přijímání se nemohl v důsledku nezákonného zásahu podílet. Soudní řád správní ani jiný právní předpis však neposkytuje obecný procesní nástroj, kterým by se mohl člen správního orgánu či jiného kolektivního rozhodovacího orgánu domoci zrušení správního rozhodování, z procesu jehož přijímání byl protiprávně vyloučen.

[20] Takovou možnost poskytují pouze některé zvláštní předpisy či specifické části s. ř. s., které však na nyní posuzovaný případ nelze použít. Tak například pokud by bylo členovi Senátu či Poslanecké sněmovny zabraňováno v hlasování o návrhu zákona, může následně přijatý zákon napadnout před Ústavním soudem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nicméně nemůže tak učinit sám, ale jedině ve skupině nejméně 41 poslanců nebo 17 senátorů. V tomto případě tedy může člen kolektivního orgánu (komory Parlamentu ČR) přijímajícího rozhodnutí napadnout přijaté rozhodnutí u soudu, a to i tehdy, když do jeho vlastních práv a povinností výsledek rozhodnutí nijak nezasahuje. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu však takto koncipováno není a jak bylo vyloženo výše, napadnout jej může (kromě zvláštní žalobní legitimace podle § 66 s. ř. s.) pouze ten, o jehož právech a povinnostech je rozhodováno či kdo byl účastníkem řízení před správním orgánem, nikoli ten, kdo se na rozhodování podílí či měl podílet. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že napadené rozhodnutí nezasahovalo do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele a stěžovatel ani nebyl v pozici účastníka daného řízení, a proto byl

pokračování

ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. osobou zjevně neoprávněnou k podání žaloby ve smyslu § 65 s. ř. s.

[21] Tento závěr přitom nevede k tomu, že by byl stěžovateli odepřen přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. I tato dvě ustanovení totiž garantují přístup k soudu proto, aby se mohl každý „domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu“; respektive obrátit se na soud, pokud „byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud). Jak však bylo výše vyloženo, rozhodnutí o jmenování děkana nebylo rozhodnutím o stěžovatelských právech. Stejně tak není postup správních soudů v této věci „legalizací svévole postupu akademického senátu“. Jak bylo připomenuto výše, stěžovatel se již svých práv úspěšně domohl před krajským soudem v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu.

[22] Závěrem Nejvyšší správní soud znovu připomíná, že v tomto řízení nijak neposuzoval zákonnost samotného rozhodnutí rektora o jmenování děkana, včetně otázky tvrzené podjatosti člena senátu doc. MUDr. A. M., CSc., neboť k tomu by soud mohl přikročit jediné při meritorním přezkumu těchto rozhodnutí. K němu však nebyl prostor za situace, kdy toto rozhodnutí nebylo napadeno tím, kdo by k tomu měl aktivní legitimaci, jak správně konstatoval krajský soud. Neposuzoval ani nezákonnost zásahu spočívajícího v tom, že bylo stěžovateli zabraňováno podílet se na jednotlivých rozhodnutích a hlasováních akademického senátu, neboť to je předmětem řízení vedeného pod sp. zn. 7 As 170/2017.

[23] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 13. září 2017

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu