ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **doc. JUDr. A. K., Ph.D.**, zastoupen JUDr. Karolinou Zelenkovou, advokátkou, se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Akademický senát Hornicko-geologické fakulty Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava**, se sídlem 17. listopadu 15/2172, Ostrava- Poruba, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 8. 9. 2016, č. j. 22 A 94/2016 – 33,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

Žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal určení, že postup žalovaného vůči žalobci spočívající ve volbě kandidáta na děkana Hornicko – geologické fakulty Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava (dále jen HGF VŠB –TUO), ke kterému došlo na jednání akademického senátu této fakulty dne 1. 7. 2016, byl nezákonný.

Usnesením ze dne 8. 9. 2016, č. j. 22 A 94/2016 - 33, (dále „napadené usnesení“) krajský soud žalobu odmítl. Krajský soud v odůvodnění nejprve uvedl, že žalobce byl

jedním z kandidátů na děkana, akademickým senátem byl zvolen jiný kandidát. Nezákonnost postupu žalovaného vyplývala podle žalobce z nesprávného obsazení žalovaného – jeden z hlasujících neměl být podle žalobce v té době členem žalovaného. Krajský soud se zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Krajský soud vycházel při posouzení z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30, a ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119 (všechna i dále citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Podle druhého citovaného rozsudku konstruuje zákon č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“) proces jmenování děkanem fakulty jako spolupůsobení akademického senátu a rektora – navrhovatelem je orgán reprezentující akademickou samosprávu, jmenujícím orgánem je monokratický správní orgán. Jednotlivé dílčí kroky procesu (návrh na kandidáty – volba kandidáta – schválení návrhu na jmenování kandidáta do funkce děkana) jsou završeny rozhodnutím o (ne)jmenování děkana rektorem, přičemž toto rozhodnutí je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví. Volba kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty je nedílnou součástí procedury, která sleduje jediný cíl: jmenování děkana rektorem. V tomto světle je tedy třeba pohlížet na volbu kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty jako na součást jmenovacího procesu, v němž je právním předpisem předpokládáno vydání konečného rozhodnutí (rektorem), které je soudně přezkoumatelné. Krajský soud proto dospěl k závěru, že v tomto případě nejsou splněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.) a žalobu odmítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření

Proti napadenému usnesení nyní žalobce (dále „stěžovatel“) brojí kasační stížností. Dle stěžovatele jsou zcela naplněny podmínky řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem a kasační stížnost podává z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil podmínky vzniku právního nároku na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. a nesprávně žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Potvrzení kandidáta na děkana ve volbě kandidáta na děkana fakulty vysoké školy, ke kterému došlo na jednání akademického senátu této fakulty, byl-li senát nesprávně obsazen, je nezákonným zásahem.

Žalobce spatřuje nezákonný zásah v nevůli žalovaného uznat to, že jeden z hlasujících senátorů neměl být v době volby kandidáta na děkana členem žalovaného, a protože volba kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., podal žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Z důvodu tohoto zásahu je žalobci znemožněno účastnit se veřejné funkce, neboť řádná volba je jedním z požadavků zákona o vysokých školách. Žalobce je tak přímo zkrácen na svých právech svobodně pracovat a účastnit se veřejných funkcí.

Stěžovatel souhlasí se soudem, že volba kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty je nedílnou součástí procedury, která sleduje jediný cíl: jmenování děkana rektorem. Tato procedura však není procedurou pro jmenovací proces v takové míře, aby byl akademickým senátem fakulty nenavržený kandidát na děkana fakulty účastníkem

řízení o vydání konečného rozhodnutí (rektorem), které je soudně přezkoumatelné. V tom by již stěžovatel byl neúspěšný, neboť účastníkem řízení není. Je třeba odlišovat osud akademickým senátem fakulty navrženého kandidáta na děkana fakulty, kterého monokratický správní orgán (rektor) nejmenuje, a osud akademickým senátem fakulty nenavrženého kandidáta na děkana fakulty, o jehož (ne)jmenování rektor ani nerozhoduje. Dojde-li ke jmenování děkana rektorem, neznamená to zároveň, že dochází i k aktivaci žalobní legitimace pro nenavrženého kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty. Ta je dána už povahou jednání akademického senátu. I kdyby jmenovací proces nenavrženého kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty žil od počátku vlastním životem tak, jak uvádí soud, pak to nic nemění o závěru, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dostála požadavkům uvedeným v ust. § 82 s. ř. s. a je věcně projednatelná, když je zcela jednoznačné, že směřuje proti zásahu, který není rozhodnutím.

Samotné rozhodnutí o jmenování navrženého kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty má tak pouze jediného účastníka řízení, kterým je navržený kandidát, a nic nemění na původní nezákonnosti předcházející volby. Tento závěr není vyvrácen rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 – 119, naopak konstrukce je principálně subsidiární zásahové žalobě rozsouzené Krajským soudem v Plzni rozsudkem ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012 – 65.

Na závěr stěžovatel poukazuje na nekvalifikovaný postup krajského soudu, který uvádí podle jeho slov *obiter dictum*. Poukazuje na neodůvodněný postup krajského soudu, kdy byla žaloba doručena žalovanému do vlastních rukou spolu s výzvou k vyjádření a předložení správních spisů, a krajský soud poté žalobu odmítl. Stěžovatel však sám uvádí, že s tímto postupem nepolemizuje, považuje jej však za nekvalifikovaný a nezajišťující korektnost. Stěžovatel s ohledem na výše uvedené navrhuje napadené usnesení zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ve **vyjádření** ke kasační stížnosti ze strany VŠB-TUO, VŠB-TUO uvedla, že v žalobě není uvedeno IČ žalované strany, přičemž podle procesních předpisů je nutno žalovanou stranu řádně označit. Pokud je dle názoru žalobce akademický senát nesprávně obsazen, je s podivem, že se má vyjadřovat k žalobě a činit právní úkony. Dle názoru žalované je tento postup nesprávný, proto se ke kasační stížnosti vyjadřuje přímo VŠB–TUO jménem rektora. VŠB-TUO navrhla vytknout krajskému soudu postup, kdy nejprve učinil procesní úkon ukládající povinnost žalované vyjádřit se k žalobě a předložit správní spisy, a poté žalobu odmítl. Podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 20. 12. 2016 VŠB-TUO doplnila své vyjádření o vyjádření předsedy akademického senátu, z něhož vyplývá, že akademický senát se nesešel usnášeníschopný a tedy nebylo možné získat stanovisko k žádosti o vyjádření. Podle předsedy akademického senátu je otázkou, zda by vyjádření akademického senátu, jehož obsazenost a tedy funkčnost je napadána, bylo ve věci relevantní. Dále vyjádřil svůj stručný názor na obsazení akademického senátu při volbě kandidáta na děkana. S ohledem na obsah obou vyjádření, který se nevztahuje k rozhodovacímu důvodu, pro které krajský soud žalobu odmítl, neshledal Nejvyšší správní soud za nutné přeposílat obsah těchto vyjádření na vědomí stěžovateli.

Dne 23. 12. 2016 bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno oznámení o uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení doc. Ing. J. V., Ph. D. Usnesením ze dne 17. 1. 2017 Nejvyšší správní soud rozhodl, že doc. Ing. J. V., Ph. D. není osobou zúčastněnou na řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána včas, osobou oprávněnou, jež je zastoupena advokátem, a je proti napadenému usnesení přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost stěžovatele v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení takovými vadami netrpí a že kasační stížnost **není důvodná.**

Stěžovatel podal žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu žalovaného, přičemž se domáhal určení, že postup žalovaného vůči žalobci spočívající ve volbě kandidáta na děkana HGF VŠB-TUO, ke kterému došlo na jednání akademického senátu této fakulty dne 1. 7. 2016, byl nezákonný.

Nejvyšší správní předně uvádí, že za žalovaný orgán považuje akademický senát HGF VŠB-TUO. Podle § 83 je žalovaným v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah. V případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je žalovaný správní orgán určen tvrzením žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, č. j. 9 Aps 15/2013 - 59). Stěžovatel v žalobě ze dne 20. 7. 2016 identifikoval akademický senát HGF VŠB-TUO jako žalovanou stranu, a krajský soud v souladu s tím rozhodoval. Skutečnost, že v žalobě byla formálně na prvním řádku uvedena vysoká škola, a až v druhém řádku uveden akademický senát, nebylo v nyní posuzovaném případě rozhodující.

Podle § 26 zákona o vysokých školách je akademický senát fakulty samosprávným zastupitelským akademickým orgánem fakulty, přičemž fakulta je součástí veřejné vysoké školy. Za situace, kdy z vyjádření předsedy akademického senátu HGF vyplývá, že akademický senát se nesešel usnášeníschopný a nebylo možné získat stanovisko k žádosti o vyjádření, Nejvyšší správní soud nemá důvod zpochybňovat postup, kdy je prostřednictvím datové schránky univerzity doručováno žalovanému orgánu, který je orgánem fakulty jako jedné ze součástí veřejné vysoké školy. Pokud stěžovatel podle jeho slov pouze *obiter dictum* poukazuje na procesní postup krajského soudu, následně však uvádí, že s tímto postupem nepolemizuje, Nejvyšší správní soud k tomu jen stručně poznamenává, že případ, kdy soud činí procesní úkony a následně žalobu odmítne, není nijak v rozporu se zákonem. Skutečnost, že krajský soud již zaslal žalovanému žalobu a vyžádal si k ní vyjádření, ještě nijak nepředurčuje, že o žalobě bude rozhodnuto meritorně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2007, č. j. 1 Afs 95/2006 - 66).

Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že potvrzení kandidáta na děkana ve volbě kandidáta na děkana fakulty, ke kterému došlo na jednání akademického senátu daní fakulty, byl-li senát nesprávně obsazen, je nezákonným zásahem. Z důvodu tohoto zásahu je stěžovateli znemožněno účastnit se veřejné funkce. Podle stěžovatele proto krajský soud nesprávně posoudil podmínky vzniku právního nároku na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem. Nejvyšší správní soud k této námitce uvádí následující.

Ustanovení § 82 s. ř. s. zní: *„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.“*

Podle § 85 s. ř. s. *„(ž)aloba je nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.“*

Aby žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dostála požadavkům uvedeným v § 82 s. ř. s. a mohla být věcně projednatelná, musí být zcela jednoznačné, že směřuje proti zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím. Je pojmově vyloučeno, aby soud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. meritorně rozhodoval o situaci, se kterou procesní předpis výslovně počítá a kterou vyhrazuje správnímu rozhodnutí. S tím koresponduje § 85 s. ř. s. v části věty před středníkem. Podle tohoto ustanovení je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem nepřípustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30, bod 21 a 22).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 8 Azs 144/2015 - 30, dospěl k závěru, že princip subsidiarity zásahových žalob není novelou účinnou od 1. 1. 2012 dotčen a nadále platí i u určovacích zásahových žalob (srov. bod 28). V bodě 29 konstatoval: *„Domáhá-li se žalobce určení určení nezákonnosti zásahu, avšak za zásah považuje procesní situaci, ve které právní předpis předpokládá vydání rozhodnutí (zde usnesení o odepření nahlédnout do spisu), nelze takovou žalobu meritorně projednat s poukazem na subsidiaritu zásahových žalob. Smyslem soudního přezkumu nezákonných zásahů je totiž mimo jiné možnost vyslovit zákaz pokračovat v porušování práv. Závěr o nezákonnosti správního rozhodnutí skrze řízení o určení nezákonnosti zásahu by narážel na zásadu presumpce správnosti správních aktů, podle které vyvolává správní rozhodnutí účinky a považuje za správné a zákonné, dokud není zrušeno zákonem stanoveným způsobem. Efektivní ochranu proti účinkům správních rozhodnutí soud může poskytnout výhradně v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v němž je nadán pravomocí napadené rozhodnutí zrušit. Na tom nic nemění, pokud není rozhodnutí vyhrazeno samostatnému přezkumu, ale jeho spornost je případně přezkoumávána až v řízení o rozhodnutí ve věci samé.“*

Krajský soud v nyní posuzovaném případě vycházel v odůvodnění z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, v němž Nejvyšší správní soud dospěl k právnímu názoru, že *„(r)ozhodnutí 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 s. ř. s. (srov. bod 73 citovaného rozsudku).

V nyní přezkoumavaném případě se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s názorem krajského soudu, že volba kandidáta na děkana akademickým senátem fakulty je součástí jmenovacího procesu, v němž je právním předpisem předpokládáno vydání konečného rozhodnutí (rektorem), které je soudně přezkoumatelné. Tento názor vychází z judikatury zdejšího soudu, od které se soud nepovažuje za nutné nyní odchýlit. V návaznosti na to se ztotožňuje i se závěrem, že nejsou splněny podmínky pro žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť zásahová žaloba je subsidiárním nástrojem, přičemž v nyní přezkoumávané situaci zákon předpokládá vydání finálního rozhodnutí o jmenování nebo nejmenování úspěšného kandidáta na děkana. Proces jmenování děkana se skládá z jednotlivých dílčích procesů, kdy volba kandidáta na děkana akademickým senátem je pouze tímto dílčím procesem.

Stěžovatel rozporuje posouzení podmínek vzniku právního nároku na řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem ze strany krajského soudu, nenabízí však žádnou argumentaci, proč by se nyní neměl uplatnit princip subsidiarity zásahových žalob. Jediný argument, o který opírá své tvrzení o nároku na věcné projednání zásahové žaloby, je to, že nenavržený kandidát na děkana fakulty není účastníkem řízení o vydání konečného rozhodnutí (rektorem), které je soudně přezkoumatelné. Z kasační stížnosti vyplývá obava stěžovatele, že by v případě žaloby proti konečnému rozhodnutí ve věci vydanému rektorem nebyl v pozici neúspěšného kandidáta na děkana aktivně legitimován.

Tento názor stěžovatele Nejvyšší správní soud nesídlí. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *kdo 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, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* Podle odst. 2 téhož ustanovení, *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i 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 příslušejí, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.* Není úkolem Nejvyššího správního soudu, aby nyní předjímal výsledek případného rozhodování o otázce aktivní legitimace neúspěšného kandidáta na děkana proti rozhodnutí rektora o jmenování/nejmenování úspěšného kandidáta děkanem. Lze však předpokládat, že pokud stěžovatel v pozici kandidáta na děkana zpochybňuje zákonnost průběhu voleb, coby dílčího kroku v rámci celkové procedury vedoucí k finálnímu rozhodnutí rektora, bude možné dovodit jeho žalobní legitimaci v případě podání žaloby proti rozhodnutí rektora minimálně podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je oprávněn podat žalobu ten, kdo ve své právní sféře není rozhodnutím dotčen, avšak uplatňoval určitý zájem v řízení, jež vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, ze dne 27. 2. 2013, č. j. 57 A 94/2012 – 65, na který stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti, se vztahoval ke zcela odlišné situaci, kdy se nejednalo o problematiku subsidiarity zásahové žaloby. Rozsudek se týkal žaloby na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v odepření možnosti vykonávat funkci člena akademického senátu fakulty. Krajský soud dospěl k závěru, že mandát senátora (žalobce) nezanikl a stále trval a žalovaná se dopustila nezákonného zásahu, když žalobci na jednání akademického senátu zamezila v uplatňování jeho práva na pokojný výkon mandátu senátora.

IV. Závěr a náklady řízení

Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů neshledal, že by v daném případě byl naplněn tvrzený kasační důvod, resp. neshledal nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. S posouzením a postupem krajského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, a proto kasační stížnost stěžovatele ve smyslu § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. tak, že vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly, stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. ledna 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu