

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 žalobců: **a) Doc. PD. Dr. et Ing. J. F., b) Univerzita Karlova v Praze,** se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, oba zast. Prof. JUDr. Miroslavem Bělinou, advokátem, se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, proti žalovanému: **Prezident republiky**, se sídlem Hrad I. nádvoří č. p. 1, Praha 1, zast. JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobců a) a b) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 11. 2016, č. j. 9 A 235/2015 – 92,

takto:

**I.** Kasační stížnosti žalobců a) a b) **se zamítají.**

**II.** Žalobci a) a b) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

## Odůvodnění:

### I. Vymezení případu

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobci a) a b) domáhají zrušení rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 25. 11. 2016, č. j. 9 A 235/2015 – 92, (dále „napadený rozsudek“), jímž městský soud zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, kterou žalobci spatřovali v tom, že žalobce a) nebyl jmenován profesorem.

[2] Žalobci v žalobě ze dne 20. 11. 2015 popsali, že vláda usnesením ze dne 8. 4. 2015 doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí žalovaného o jmenování profesorů uvedených v seznamu v části IV materiálu č. j. 360/15, v němž byl uveden i

žalobce a). Žalovaný však žalobce profesorem nejmenoval, ačkoli podle názoru žalobců byly splněny veškeré podmínky pro takový postup, čímž narušil autonomii a nezávislost žalobce b) a porušil akademická práva a svobody. Rovněž to narušuje zabezpečení studijních programů žalobce b). Popsali podrobně právní úpravu obsaženou v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách"), a uvedli, že z jejich strany bylo postupováno v souladu s tímto zákonem, přičemž dovozovali, že žalobce a) má za dané situace na jmenování profesorem právní nárok. Usnesení vlády, kterým se jmenování kandidátů na profesory předsedovi vlády doporučuje, založilo u žalobců legitimní očekávání, že pokud žalobce a) nepřestane splňovat podmínky dané zákonem o vysokých školách, bude podnět k jeho jmenování profesorem postoupen žalovanému a žalobce a) bude prezidentem jmenován. Žalovaný nemá žádný prostor pro uvážení, neboť návrh vědecké rady žalobce b) je pro něj závazný. Vyslovili dále domněnku, že se žalovaný dopustil diskriminace, když ostatní uchazeče, kteří splnili tytéž podmínky jako žalobce a), v mezidobí jmenoval, a že postupoval svévolně.

[3] Městský soud v odůvodnění **napadeného rozsudku** vyložil, že se může zabývat pouze tím, zda je žalovaný nečinný, nemůže se proto vyjadřovat k věcné správnosti jeho postupu, neboť k tomu slouží jiné procesní nástroje. Dospěl k závěru, že je možné prezidenta republiky jako žalovaného napadat u správního soudu, a to s ohledem na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Aps 3/2005 a 4 Ans 9/2007 týkající se jmenování justičního čekatele soudcem. Skutečnost, že prezident republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není z výkonu funkce osobně odpovědný, nebrání soudnímu přezkumu zákonnosti jím vydaných aktů, resp. jeho případné nečinnosti. Soud dále konstatoval, že oba žalobci jsou oprávněni domáhat se ochrany před nečinností žalovaného, neboť ta může zasahovat do svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby, jelikož řízení ke jmenování profesorem je příkladem konkrétního výrazu široce vnímané akademické svobody. Žalobce se rovněž mohou domáhat ochrany před diskriminací a před svévolným a nezákonným jednáním veřejné správy. Z hlediska předmětu sporu je pro soud stěžejní, zda žalovaný ve věci jmenování žalobce a) vydal ke dni projednání soudem rozhodnutí v materiálním smyslu. K tomu v posuzované věci podle názoru soudu došlo, neboť žalovaný informoval ministryni školství, mládeže a tělovýchovy sdělením ze dne 19. 1. 2016, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti konkrétního adresáta, a namítaná nečinnost žalovaného tak ke dni vydání rozhodnutí soudu netrvala. Soud se v daném soudním řízení rovněž nemůže vyjadřovat k tomu, zda je takový akt zákonný, zda měl být podepsán předsedou vlády, i když zaujal názor, že takovou náležitost mít za dané situace nemusí. Nedostatečné či vadné oznámení rozhodnutí rovněž nemůže založit důvodnost žaloby. Lhůta pro podání žaloby proti takovému rozhodnutí běží podle soudu oznámením rozhodnutí žalobci, resp. jeho faktickým oznámením.

## II. Kasační stížnost a vyjádření

[4] Žalobci a) a b) (dále jen „stěžovatelé") podali proti napadenému rozsudku **kasační stížnosti** podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Nesouhlasili s tím, že městský soud při posuzování důvodnosti žaloby vyšel z dopisu žalovaného ze dne 19. 1. 2016, neboť

text tohoto sdělení neodpovídá znakům rozhodnutí dle ustanovení § 65 s. ř. s. Měli za to, že žalovaný měl vydat řádné rozhodnutí, nikoli jakési potvrzení „předchozího rozhodnutí o nejmenování“. Soud se nezabýval tím, zda se takové rozhodnutí dostalo do jejich dispozice. Rozhodnutí, které mělo být vydáno, podle stěžovatelů mělo mít všechny náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. Nesouhlasili rovněž s tím, že negativní rozhodnutí o nejmenování nemusí být kontrasignováno, neboť to dává žalovanému neomezenou pravomoc. Žalovaný měl předsedovi vlády předložit relevantní ústavní nebo zákonné argumenty, kterými jej měl přesvědčit o svém postoji, přičemž nemá docházet k prověřování odbornosti kandidátů. V neposlední řadě poukazovali na to, že samotný dopis ze dne 19. 1. 2016 neobsahuje informaci, že by se mělo jednat o rozhodnutí, když sám žalovaný pouze informuje o tom, že v minulosti již rozhodl. Nadto sám žalovaný korespondencí z února 2016 potvrdil, že v březnu 2015 zahájil přezkumné řízení a že žádá doplnění informací nezbytných pro rozhodnutí, zda lze stěžovatele a) jmenovat profesorem. Vyslovili názor, že dopis ze dne 19. 1. 2016 byl pouze účelovým krokem žalovaného pro toto soudní řízení. Žalovaný ve skutkově totožných věcech postupuje odlišně, jeho jednání je nepředvídatelné a vzbuzuje pochybnosti.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 19. 4. 2017 uvedl, že k předmětné otázce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 7 As 242/2016, na který odkazuje. Vyslovil názor, že se městský soud zcela řádně a v souladu s recentní judikaturou vypořádal se všemi žalobními námitkami. Zdůraznil, že postupoval podle zákona o vysokých školách ve znění před novelizací provedenou zákonem č. 137/2016 Sb., tudíž se na jeho postup nevztahoval správní řád. Výtky stěžovatelů o extenzivní aplikaci judikatury městským soudem nejsou nijak konkretizovány. Soud rovněž řádným způsobem vysvětlil, že předmětný dopis nemusel být nikým kontrasignován. Na povaze dopisu ze dne 19. 1. 2016 jako rozhodnutí v materiálním smyslu nemá žádný vliv ani stěžovateli zmiňované zahájené dodatečné přezkumné řízení.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností, přičemž zjistil, že jsou podány včas, osobami oprávněnými, jež splňují podmínky předpokládané v ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., a jsou proti napadenému rozsudku přípustné za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti stěžovatelů v mezích jejích rozsahů a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí a že kasační stížnosti **nejsou důvodné.**

[8] K věci samé a naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, Nejvyšší správní soud především poukazuje na svůj rozsudek ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016 - 43. V něm Nejvyšší správní soud ve vztahu k identickému případu, spočívajícímu v nejmenování jiného žalobce profesorem při rovněž zamítavém rozsudku městského soudu k žalobě na tvrzenou identickou nečinnost

žalovaného, dospěl k závěru, že městský soud rozhodl zcela v souladu se zákonem a kasační stížnost neshledal důvodnou.

[9] Vzhledem k tomu, že i v nyní posuzované věci je Nejvyšší správní soud nadále toho názoru, že napadený rozsudek městského soudu byl vydán zcela v souladu se zákonem, ani on sám neshledal důvodu odchýlit se od svého bezprostředně výše označeného rozsudku. V podrobnostech na něj proto také plně odkazuje a v dalším z obsahu jeho odůvodnění přibližuje a přebírá, či aplikuje na nyní projednávanou věc, již jen jeho nejpodstatnější závěry k věci samé:

[10] *Předmětem žaloby nebyla samotná správnost postupu žalovaného a jeho výsledku, nýbrž jeho tvrzená nečinnost. Žaloba na nečinnost 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 - 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.*

[11] *Nečinnost by mohl městský soud shledat ve světle 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.*

[12] *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. 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 jedině předmětem řízení podle § 82 a násl. s. ř. s.*

[13] *Městský soud se tedy správně soustředil pouze na otázku, zda byl žalovaný ke dni rozhodnutí soudu nečinný. Shledal přitom, že nečinný nebyl, neboť dopisem ze dne 19. 1. 2016 adresovaným ministryni školství, mládeže a tělovýchovy jako překladateli návrhu podle § 73 zákona o vysokých školách formálním, objektivizovatelným, nezměnitelným a nezaměnitelným způsobem projevil vůli v konkrétní věci a ve vztahu ke konkrétním osobám (včítaje to žalobce a/) učinit dispozici stran rozsahu jejich práv a povinností (nevyhovět návrhu na jejich jmenování profesory). Tímto úkonem došlo k vydání rozhodnutí v materiální podobě, jež je přezkoumatelné postupem podle § 65 a násl. s.ř.s., a proto nebylo možné žalobě na nečinnost žalovaného vyhovět.*

[14] *V předmětném dopise ze dne 19. 1. 2016 je jasně vyjádřený projev vůle žalovaného, a to 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.*

[15] *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 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.*

[16] *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. 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 důvodů rozvedených v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43, kontrasignace potřebná není.*

[17] Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nepřehlédl, že proti výše citovanému rozsudku byla podána ústavní stížnost. O této ústavní stížnosti však ke dni rozhodování Nejvyššího správního soudu nebylo rozhodnuto, přičemž z pouhého faktu podání ústavní stížnosti nelze dovozovat, že není možné se výše uvedenými závěry, které plně dopadají na tuto kauzu, která je identická s tou, k níž zaujal stanovisko Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku, řídit. Za dané procesní situace tedy Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo nic jiného, než setrvat na těchto závěrech.

[18] Nejvyšší správní soud dále ještě, a to pouze tzv. na okraj, uvádí, že v projednávané věci v žádném případě neposuzoval zákonnost postupu žalovaného při nejmenování stěžovatele a) profesorem, ale pouze to, zda bylo vydáno rozhodnutí, tj. zabýval se tím, zda byla důvodná žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. Na věci nemůže ničeho změnit ani to, že žalovaný ve vztahu ke stěžovateli a) měl vést „přezkumné řízení", neboť tím nemohou být zpochybněny výše citované závěry o tom, že dopis žalovaného ze dne 19. 1. 2016 představuje rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Posouzení zákonnosti postupu žalovaného je věcí jiného typu soudního řízení, a to řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s.

[19] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji zamítl.

## IV. Závěr a náklady řízení

[20] O nákladech řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli ve věci 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, a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47), náklady na právní zastoupení v případě státního orgánu zásadně nepředstavují účelně vynaložené náklady ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s., proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. září 2017

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu