

Rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem nelze žalovat jako nečinnost

Tzv. nečinnostní žaloba je možná pouze tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přitom platí, že pojem "rozhodnutí správního orgánu" je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce.

(Nález Ústavního soudu ČR sp.zn. Pl.ÚS 12/17 ze dne 7. 11. 2017)

Ústavní soud ČR rozhodl o ústavní stížnosti stěžovatelů 1) doc. RNDr. I.O. CSc. a 2) Univerzity Karlovy, se sídlem P., obou zastoupených Mgr. M.B., advokátem se sídlem P., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 10 A 186/2015-83, a proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 3. 2017, č. j. 7 As 242/2016-43, za účasti Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu jako účastníků řízení a prezidenta republiky, zastoupeného JUDr. M.N., advokátem se sídlem P., jako vedlejšího účastníka řízení, tak, že ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I. Obsah ústavní stížnosti a předchozí průběh řízení

1. Dne 2. 5. 2017 podali stěžovatelé doc. RNDr. I.O., CSc. a Univerzita Karlova ústavní stížnost, kterou brojí proti v záhlaví označeným rozsudkům správních soudů, neboť tvrdí, že jimi byly porušeny ústavní principy zakotvené v čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"), soudy rezignovaly na ochranu základních práv a svobod ve smyslu čl. 4 Ústavy, nerespektovaly nutnost kontrasignace dle čl. 63 odst. 3 Ústavy a tím porušily čl. 9 odst. 3 Ústavy. Dále prý soudy neposkytly ochranu právu stěžovatelů na svobodu vědeckého bádání a umělecké tvorby podle čl. 15 odst. 2 Listiny a na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Stěžovatelé namítají rovněž porušení práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny a práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

2. V řízení, které předcházelo podání ústavní stížnosti, ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen "ministr") předložil dopisem ze dne 27. 3. 2015, č. j. MSMT-5396/2015, žalovanému prezidentovi republiky (dále též "prezident") návrhy na jmenování 45 nových profesorů a sdělil mu, že o uvedených návrzích bude informovat vládu. V tomto seznamu byla rovněž osoba prvního stěžovatele, a to jako kandidáta na jmenování pro obor Fyzika - fyzika povrchů a rozhraní. Vláda usnesením ze dne 8. 4. 2015 č. 251 doporučila předsedovi vlády, aby spolupodepsal rozhodnutí prezidenta o jmenování profesorů uvedených v materiálu č. j. 360/15.

3. Protože stěžovatelé měli za to, že ve věci jmenování doc. O. profesorem zůstal prezident nečinným, podali podle ustanovení § 79 odst. 1 zákona č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "s. ř. s.") žalobu na nečinnost žalovaného (prezidenta republiky).

Tuto žalobu Městský soud v Praze (dále též "městský soud") rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností zamítl, když konstatoval, že stěžovatelé sice jsou v tomto řízení aktivně legitimováni, avšak žaloba není důvodná, jelikož tzv. nečinnostní žaloba je možná pouze tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. Nevztahuje se totiž k přezkumu již učiněného úkonu správního orgánu, nýbrž slouží k poskytnutí ochrany proti jeho nezákonné nečinnosti. Nečinnostní žaloba je proto nedůvodná, vydal-li žalovaný rozhodnutí. V daném případě městský soud konstatoval, že prezident v této věci vydal rozhodnutí, a to nejpozději v podobě přípisu ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016, kterým jí sdělil, že potvrzuje svoje rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty na profesory (jedním z nich je doc. O.) a ohledně odůvodnění odkázal na oficiální webové stránky (<https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-se-rozhodl-nejmenovat-tri-profesory-11098>). Tento dopis proto představuje správní akt v materiálním smyslu, neboť obsahuje formálně zachycený, objektivizovatelný, nezaměnitelný a nezměnitelný projev vůle prezidenta směřující k autoritativní úpravě práv a povinností konkrétních subjektů v konkrétní věci.

4. Následnou kasační stížnost stěžovatelů zamítl rozsudkem napadeným nyní projednávanou ústavní stížností Nejvyšší správní soud.

II. Argumentace stěžovatelů

5. Stěžovatelé namítají nerespektování principů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a enumerativnosti veřejnoprávních zásahů dle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Obecné soudy porušily rovněž čl. 4 Ústavy a nedbaly na to, že rozhodnutí prezidenta ke své platnosti vyžaduje kontrasignaci (čl. 63 odst. 3 Ústavy), takže porušily čl. 9 odst. 3 Ústavy. Soudy prý neposkytly ochranu základním právům stěžovatelů ani podle čl. 15 odst. 2, čl. 26 odst. 1, čl. 33 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

6. Stěžovatelé popisují skutkové okolnosti případu, rekapituluji obsah napadených soudních rozhodnutí a argumentaci Nejvyššího správního soudu označují za účelovou a vnitřně rozpornou, když na jedné straně dopis prezidenta ze dne 19. 1. 2016 označil za rozhodnutí, nicméně na straně druhé z hlediska nesplnění požadavku na kontrasignaci se mělo jednat o výkon pravomoci, který nemění ani nepotvrzuje právní stav. Stěžovatelé se domnívají, že prezident předmětným dopisem jen informoval ministryni o tom, že v rámci svých vnitřních úvah dospěl v blíže neurčené době k rozhodnutí o nejmenování doc. O. profesorem, což však není relevantním projevem vůle správního orgánu, který by směřoval navenek. Oba správní soudy prý proto tento dopis interpretovaly v rozporu s vůlí prezidenta a postupovaly tak nepředvídatelně.

7. Stěžovatelé se dále vyjadřují k otázce kontrasignace, kdy namítají, že je-li vyžadována kontrasignace, nejsou tato rozhodnutí projevem vůle toliko prezidenta, nýbrž vznikají v součinnosti s vládou. Dopis ze dne 19. 1. 2016 by proto mohl mít pouze povahu vnitřního rozhodnutí prezidenta, jelikož pokud by se mělo jednat o výkon pravomoci, byla by kontrasignace nezbytná. Argumentaci Nejvyššího správního soudu stěžovatelé označili za vnitřně rozpornou, neboť není možné, aby prezident vydal nekontrasignované rozhodnutí, které by bylo způsobilé zasáhnout právní sféru stěžovatelů. Proto stěžovatelé tvrdí, že prezident o formálním návrhu vědecké rady vůbec nerozhodl.

8. Stěžovatelé dále poukazují na postavení doc. O. jako vysokoškolského učitele, jehož činnost směřuje k naplňování práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny, k němuž nejvýznamnější měrou přispívají právě profesori jako nositelé nejvyšší pedagogicko-vědecké hodnosti. "Pokud jej tedy [prezident] profesorem nejmenoval, a to přestože pro jmenování byly splněny všechny zákonné

podmínky, zasahuje toto jeho jednání negativně [Univerzitu Karlovu] v jejím poslání, kterým je poskytování vysokoškolského vzdělání, čímž sekundárně dochází k zásahu do práva každého občana na vzdělání." Konstrukce vysokého školství je totiž založena na bázi samosprávy a jmenování profesorem je její součástí. Existence profesorů je pro vysokou školu v řadě ohledů velmi významná a nepodložené odpírání jmenování profesorem proto může ohrozit její fungování. V tom stěžovatelé spatřují rovněž nepřímý zásah do svobody vědeckého bádání (čl. 15 odst. 2 Listiny) a do práva na svobodnou volbu povolání (čl. 26 odst. 1 Listiny).

9. Stěžovatelé konečně uvádějí, že z žádného právního předpisu neplyne diskreční právo prezidenta při jmenování profesora. Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku připustil existenci tzv. materiálních rozhodnutí, což však nelze obecně aprobovat a je naopak třeba po státních orgánech žádat, aby rozhodovaly v předepsaných formách. Tím, že oba správní soudy aprobovaly konstrukci "nekontrasignovaných materiálních rozhodnutí", narušily principy dělby moci a rozšířily pravomoci prezidenta o další, za které však není odpovědný, což jeho postavení posouvá k poloprezidentskému systému.

III. Splnění podmínek řízení

10. Protože ústavní stížnost byla podána včas, je přípustná a splňuje i další podmínky řízení, přistoupil Ústavní soud k jejímu posouzení. Učinil tak s ohledem na čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí o atrahování působnosti č. Org. 24/14 (č. [52/2014](#) Sb.) v plénu, jelikož tímto rozhodnutím si plénum Ústavního soudu podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. k) zákona o Ústavním soudu vyhradilo rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutí nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci, je-li účastníkem řízení nebo vedlejším účastníkem řízení o této ústavní stížnosti (mimo jiné) prezident republiky.

11. Ústavní soud si vyžádal vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení a předmětné soudní spisy.

IV. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelů

12. Městský soud v Praze odkazuje na obsah odůvodnění rozhodnutí, které v této věci vydal, a to zejména ohledně závěru k povaze dopisu prezidenta republiky ze dne 19. 1. 2016. Rozhodnutí samozřejmě musí působit navenek a začíná existovat okamžikem jeho vydání, kdy je jím správní orgán vázán a nemůže je změnit. Rozhodnutí ze dne 19. 1. 2016 představovalo formálně zachycený, objektivizovatelný a nezměnitelný projev vůle stanovující autoritativní úpravu práv a povinností konkrétních subjektů a směřující navenek. V tomto směru není relevantní ani subjektivní přesvědčení prezidenta republiky o povaze tohoto úkonu, neboť pro pojem rozhodnutí není podstatná jeho forma, nýbrž obsah. Pokud pak je namítáno, že jeho tvorba neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, je možno tuto námitku uplatnit při jeho soudním přezkumu a z tohoto důvodu je zrušit. Městský soud poukazuje rovněž na několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, z nichž se podává teze o materiální povaze správních rozhodnutí. Ze soudního řádu správního přitom plyne, že žaloba proti rozhodnutí představuje primární žalobní typ a ostatní dvě žaloby (nečinnostní a proti nezákonnému zásahu) jsou nástroje subsidiární ochrany, je-li žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. vyloučena. Žalobce nemá na výběr mezi jednotlivými žalobními typy, jelikož mezi nimi existuje zřetelná hranice. K otázce kontrasignace městský soud uvádí, že argumentace stěžovatelů by vedla k významnému posunu vztahů mezi prezidentem a vládou, což je v rozporu s dosavadní judikaturou i doktrínou (viz T. Herc in: Rychetský/Langášek/Herc/Mlsna a kol.: Ústava České republiky - komentář, Wolters Kluwer, 2015, str. 639-640). Proto městský soud navrhuje ústavní stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

13. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti zdůrazňuje, že předmětem jeho rozhodování byla pouze otázka, zda byl prezident republiky ve věci jmenování prvního stěžovatele profesorem nečinným; naopak otázky správnosti samotného rozhodování nemohly být předmětem tohoto řízení. Není proto zřejmé, jak mohlo do stěžovateli tvrzených základních práv zasáhnout pouhé konstatování správních soudů, že prezident republiky o nejmenování profesorem rozhodl. Ostatně i samotní stěžovatelé si této okolnosti museli být vědomi, když toto rozhodnutí napadli žalobou ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud odkazuje na odůvodnění rozsudku, který v této věci vydal. K námitce ohledně chybějící kontrasignace tento soud opakuje, že Ústava podmiňuje kontrasignací pouze takové rozhodnutí prezidenta, týkající se výkonu jeho pravomoci, a nikoliv rozhodnutí tuto pravomoc nevykonat. Lze si totiž jen těžko představit, jak by mohlo být kontrasignováno např. rozhodnutí prezidenta republiky, že "dnes amnestii nevyhlásí". Ani stěžovatelé ostatně nenabízejí žádnou odpověď, jak by se mělo postupovat v situaci, kdy je prezident rozhodnut svoji pravomoc nevykonat, zatímco předseda vlády by byl ochoten kontrasignovat jen rozhodnutí o jejím vykonání. Nejvyšší správní soud navrhuje ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, potažmo zamítnout pro nedůvodnost.

14. Prezident republiky jako vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti především uvedl, že ji považuje za nedůvodnou a neopodstatněnou a že je její obsah věnován jiným skutečnostem, než které jsou relevantní v daném řízení. V daném případě se totiž jedná jen o žalobu proti nečinnosti a nikoliv o "změň žalob", kdy se prý stěžovatelé za situace, kdy podali opožděnou žalobu proti rozhodnutí, v řízení o tvrzené nečinnosti snaží ex post uplatňovat námitky, které měly být předmětem řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Stěžovatelé totiž zpochybňují kvalitu, obsah a formu vydaného rozhodnutí, což však lze činit právě jen v případě žaloby podané proti správnímu rozhodnutí. Některé námitky označuje prezident republiky až za demagogické a stěžovatelé prý nechtějí pochopit, že v tomto řízení byly řešeny výhradně otázky týkající se nečinnosti, takže nebylo namístě zabývat se tím, jakou formu mělo mít vydané rozhodnutí, resp. zda prezident republiky byl či nebyl povinen jmenovat doc. O. profesorem. V tomto směru byla napadená rozhodnutí správních soudů vydána zcela po právu a byla rovněž řádně odůvodněna. Proto na ně vedlejší účastník v plném rozsahu odkazuje a navrhuje ústavní stížnost odmítnout či zamítnout.

15. Jen z důvodu procesní opatrnosti proto uvádí, že ohledně námitky absence kontrasignace není namístě podávat žalobu proti prezidentovi republiky, který nemá žádnou moc k této kontrasignaci "donutit" předsedu vlády. Pokud by proto soudy žalobě vyhověly, nastala by patová situace, kdy by bylo vydáno nevykonatelné a tudíž nezákonné rozhodnutí. Z logiky věci tedy negativní rozhodnutí nemůže podléhat kontrasignaci. K námitce arbitrárnosti rozhodnutí nejmenovat tři navržené osoby prezident uvádí, že tak učinil po zralé a odůvodněné úvaze. K formě rozhodnutí prezident tvrdí, že žádná forma negativního rozhodnutí není stanovena a nemůže být proto odpovědný ani za její nedodržení. Co se týká pravomoci prezidenta republiky nejmenovat profesory, nemůže být vázán návrhem vysoké školy, protože není jejím orgánem a není jí ani podřízen, když jeho odpovědnost je založena Ústavou. Akademická svoboda vysoké školy je dána tím, že bez jejího návrhu nemůže nikoho jmenovat profesorem a nemůže ani zasahovat do tohoto řízení. Profesura přitom není povoláním a v tomto směru odkazuje vedlejší účastník na usnesení (poznámka ÚS: chybně je toto usnesení označováno za nálezy) sp. zn. III. ÚS 641/99 ze dne 18. 5. 2000, z něhož má plynout, že na jmenování profesorem není dán nárok a proto ani řízení o jmenování profesorem není správním řízením a rozhodnutí prezidenta republiky není správním aktem, přezkoumatelným soudy, jelikož k takovému přezkumu chybí ústavní zmocnění.

16. Soudce zpravodaj požádal podle ustanovení § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu o vyjádření k ústavní stížnosti rovněž Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ("ministerstvo"). Ministerstvo především uvedlo, že dne 20. 4. 2015 obdrželo od prezidenta republiky dopis, k němuž bylo přiloženo 42 rozhodnutí o jmenování profesorů s žádostí o jejich předání nově jmenovaným profesorům.

Rozhodnutí o jmenování (ani nejmenování) doc. O. připojeno nebylo a dne 21. 1. 2016 byl ministryní doručen dopis prezidenta republiky se sdělením, že tímto dopisem potvrzuje své rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty profesory vysokých škol, a to včetně jmenovaného stěžovatele. Ministerstvo má ve shodě se správními soudy za to, že prezident republiky ve věci nebyl nečinný, neboť rozhodl - byť toliko materiálně. Ministerstvo souhlasí s požadavkem, aby takovéto rozhodnutí prezidenta bylo řádně odůvodněno, neboť ustanovení § 73 zákona č. [111/1998 Sb.](#), o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) je promítnutím svobody vědeckého bádání a umělecké tvorby (čl. 15 odst. 2 Listiny). Nezávislost vysokých škol na veřejné moci pak představuje institucionální složku svobody vědeckého bádání, jejíž součástí je autonomní posuzování splnění podmínek pro udělení vědeckých a jiných titulů.

17. Stěžovatelé v replice ke shora reprodukováným vyjádřením uvedli, že ustanovení § 73 zákona o vysokých školách předpokládá jednání prezidenta republiky směřující k vydání rozhodnutí o jmenování, nikoliv nejmenování profesorem. Čl. 63 odst. 2 a 3 Ústavy pak nelze vykládat tak, že kladné rozhodnutí vydává prezident a vláda, zatímco záporné pouze prezident. I v tomto druhém případě je proto nezbytná kontrasignace. Jelikož dopis ze dne 19. 1. 2016 kontrasignován nebyl, neexistuje ani žádné rozhodnutí a tento dopis tak není ničím jiným než důkazem "o existenci jakési vnitřní úvahy vedlejšího účastníka", kterou však nelze zasahovat do něčích práv. Argumentace amnestií je nepřipadná, jelikož v tomto případě prezident republiky nedisponuje žádným návrhem, o kterém by měl rozhodnout. K otázce kontrasignace poukazují stěžovatelé na případ vyhlášení voleb do Senátu v roce 1996, kdy se tehdejší prezident s předsedou vlády neshodl na konkrétním termínu, nicméně situace se vyřešila tím, že prezident zaslal vyhlášení voleb předsedovi vlády, který toto rozhodnutí podepsal, byť s ním nesouhlasil. Navíc situace v nyní rozhodované věci je pouhou spekulací, neboť prezident republiky se s předsedou vlády vůbec nepokusil dohodnout. Proto stěžovatelé navrhuji i nadále napadená rozhodnutí správních soudů zrušit.

V. Vlastní posouzení návrhu Ústavním soudem

18. Ústavní soud především konstatuje, že v nyní projednávané věci byla napadeným rozhodnutím Městského soudu v Praze zamítnuta žaloba z důvodu, že byla namísto rozhodnutí žalována nečinnost prezidenta republiky. Tuto okolnost Ústavní soud předepisuje proto, že se s ohledem na ratio decidendi obou napadených rozsudků mohl zabývat toliko posouzením toho, zda oba soudy správně vyhodnotily danou procesní situaci, a nikoliv některými dalšími stížnostními námitkami, jako je např. tvrzené porušení práva na vzdělání, práva na svobodu vědeckého bádání či práva na svobodnou volbu povolání. Porušením těchto práv by se totiž Ústavní soud mohl meritorně zabývat jen tehdy, přezkoumával-li by důvodnost žaloby podané proti rozhodnutí o nejmenování prvního stěžovatele profesorem, a nikoliv jen tím, zda ve věci bylo rozhodnuto či nikoliv. Jinak řečeno, předmětem přezkumu v této věci je výhradně otázka, zda prezident ve věci negativně rozhodl, anebo zda zůstal nečinný. Otázka, zda touto (případnou) nečinností či naopak rozhodnutím skutečně mohlo dojít k zásahu do posledně citovaných základních práv stěžovatelů, tedy v tomto řízení nemohla být vůbec zkoumána.

19. Dále je třeba uvést, že soudní řád správní od sebe důsledně odlišuje jednotlivé žalobní typy, které mezi sebou nelze zaměňovat. Je proto věcí každého potenciálního žalobce, aby vždy pečlivě zvážil, který z těchto žalobních typů odpovídá jeho procesní situaci. Správní soud, který je - jako kterýkoliv jiný státní orgán - vázán zásadou, podle níž může činit jen to, co stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 4 Listiny), je v závislosti na typu podané žaloby oprávněn rozhodnout v souladu s uplatněným žalobním petitem, což konkrétně znamená, že v případě vyhovění žaloby zruší napadená rozhodnutí (žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, § 78 s. ř. s.), uloží správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (žaloba proti nečinnosti správního orgánu, § 81 odst. 2 s. ř. s.) anebo určí, že provedený zásah byl nezákonný, a

trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcovy práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (žaloba proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu, § 87 odst. 2 s. ř. s.).

20. V nyní projednávaném případě stěžovatelé podali společně dne 20. 11. 2015 žalobu proti nečinnosti. O tom, že se skutečně jednalo o žalobu proti nečinnosti, přitom podle přesvědčení Ústavního soudu nemůže být vůbec žádných pochyb: byla označena jako "žaloba na vydání rozhodnutí o jmenování žalobce č. 1 profesorem"; z jejího obsahu plyne, že argumentuje (jen) ustanovením § 79 s. ř. s., které upravuje žalobní legitimaci v případě nečinnosti správního orgánu a judikaturou Nejvyššího správního soudu, jež se týká nečinnosti správního orgánu (rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - Nejmenování justičního čekatele); a rovněž závěrečným žalobním petitum stěžovatelé požadovali, aby soud vydal rozsudek, "kterým ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. žalovanému uloží, aby vydal rozhodnutí, kterým jmenuje žalobce č. 1 profesorem." Rovněž obě plné moci, udělené stěžovateli dne 21. 7. 2015 jejich zástupci prof. JUDr. B., CSc., jej zmocňovaly "k právnímu zastoupení v řízení o žalobě na nečinnost v souvislosti s tím, že prezident republiky nekonal ve věci návrhu vědecké rady Univerzity Karlovy v Praze na jmenování doc. RNDr. I.O., CSc. profesorem, včetně řízení souvisejících." Konečně i v replice k vyjádření žalovaného ze dne 7. 3. 2016 (č. l. 38) stěžovatelé setrvali na požadavku, aby soud uložil prezidentovi republiky vydat rozhodnutí, kterým jmenuje doc. O. profesorem.

21. V reakci na žalobní petit i na citovanou repliku stěžovatelů je Městský soud v Praze usnesením ze dne 8. 4. 2016, č. j. 10 A 186/2015-43, vyzval, aby odstranili nedostatek žaloby spočívající v nejasnosti formulace návrhu výroku rozsudku, jehož se domáhají, a zejména je poučil o tom, že v řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu není soud oprávněn zavázat správní orgán k vydání rozhodnutí o určitém obsahu, neboť tato žaloba slouží jen k odstranění jeho procesní nečinnosti a pokud se žalobce chce domáhat ochrany svých subjektivních hmotných práv, musí využít žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. V reakci na tuto výzvu stěžovatelé dne 15. 4. 2016 soudu sdělili, že upravují petit žaloby tak, že se domáhají, "aby soud vydal rozsudek, ve kterém ve smyslu ustanovení § 81 odst. 2 s. ř. s. uloží žalovanému, aby rozhodl ve věci jmenování žalobce č. 1 profesorem, a to ve lhůtě 1 měsíce od právní moci rozsudku."

22. Ve shodě s oběma správními soudy Ústavní soud uvádí, že tzv. nečinnostní žaloba je možná pouze tehdy, nelze-li se ochrany subjektivních práv domáhat v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Přitom platí, že pojem "rozhodnutí správního orgánu" je nutno vykládat materiálně a nikoliv formálně. Není proto rozhodné, zda napadený individuální právní akt je označen jako rozhodnutí, jakou má formu či strukturu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Zákonodárce ostatně přímo definoval pojem "rozhodnutí" jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce (§ 65 s. ř. s.). Významná je rovněž okolnost, že u žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.), zatímco v případě žaloby podané proti rozhodnutí správního orgánu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

23. Ustálená judikatura správních soudů (ostatně značně inspirovaná judikaturou Ústavního soudu, viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 16/96 ze dne 6. 1. 1997, U 1/7 SbNU 325, anebo usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28. 8. 2002, U 30/27 SbNU 337, veškerá rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná rovněž na <http://nalus.usoud.cz>) pak dovodila, 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. Nemluvě již ani o tom, že podle ustálené judikatury správních soudů vždy platilo, že pokud zvláštní právní předpis neupravoval procesní pravidla, podle nichž musí správní orgán postupovat při vydání rozhodnutí nebo náležitosti rozhodnutí, je třeba subsidiárně použít procesní předpis, kterým je správní řád"(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107, č. 926/2006 Sb. NSS). Z novější judikatury je možno poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, sp. zn. 6 As 68/2012 (Státní maturita), z něhož se zejména podává, že "žalovaný úkon stěžovatele, ačkoli je označen jako "vyrozumění", znaky individuálního správního aktu naplňuje. Je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky), tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi. V neposlední řadě je možné poukázat i na strukturu napadeného "vyrozumění", které stěžovatel sám opatřil náležitostmi obvyklými pro rozhodnutí, tj. záhlavím, výrokem, odůvodněním a poučením o nepřípustnosti rozkladu." Je tak možno konstatovat, že judikatura Nejvyššího správního soudu je v této právní otázce konzistentní a jeho rozsudek vydaný v nyní projednávané věci a založený právě na materiálním pojetí správních rozhodnutí je s ní plně souladný.

24. Ústavní soud má proto za to, že přesně ve shora popsanych intencích posoudily oba správní soudy nyní projednávaný případ. Pokud totiž dospěly k závěru, že prezident republiky o podaném návrhu rozhodl a byť toto rozhodnutí nebylo vydáno ve formalizované podobě a nemělo obvyklou strukturu rozhodnutí správního orgánu, je zcela zřejmé, že prezident republiky učinil jednoznačný úkon, který byl způsobilý zasáhnout právní sféru stěžovatelů (otázka, zda k tomu skutečně došlo, by ovšem mohla a musela být zodpovězena teprve v případě, když by byla podána správní žaloba splňující všechny podmínky řízení) a zároveň byl učiněn seznatelným a srozumitelným způsobem. V tomto směru pro stručnost postačuje poukázat na velmi přesvědčivé odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde je dostatečně vyloženo, jakým způsobem prezident republiky zveřejnil svoje rozhodnutí nejmenovat tři navržené profesory a jakým způsobem toto svoje rozhodnutí odůvodnil. Za rozhodující je v daném kontextu označen dopis prezidenta republiky ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 19. 1. 2016, v němž je jasně vyjádřen projev vůle nejmenovat doc. O. profesorem, takže nejpozději tímto dopisem byla nečinnost prezidenta republiky ukončena.

25. Na dané věci nemůže nic podstatného změnit ani okolnost, že předmětné rozhodnutí nebylo stěžovatelům doručeno prezidentem republiky. Jak totiž správně uvedl Nejvyšší správní soud, chyba v doručení nemůže založit nečinnost orgánu veřejné moci, nýbrž jedině nezákonný zásah (bod 22). I takové rozhodnutí, které nebylo účastníkovi řízení předáno, totiž bylo vydáno, a tedy existuje a není proto případné namítat nečinnost rozhodujícího orgánu. Z obsahu soudního spisu se ostatně podává, že předmětný dopis ze dne 19. 1. 2016, který prezident republiky zaslal ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, byl advokátem prezidenta předán městskému soudu a ten jej (včetně vyjádření prezidenta) zaslal stěžovatelům prostřednictvím jejich právního zástupce. V tomto dopisu je výslovně uvedeno, že jím prezident republiky potvrzuje své rozhodnutí nejmenovat tři jmenované kandidáty profesory vysokých škol, a to včetně doc. O. Předmětný dopis stěžovatelé obdrželi dne 4. 7. 2016 (č. l. 66), byť v další replice uvedli, že žádné rozhodnutí, které má potvrzovat označený dopis, neexistuje, a ani "listina ze dne 19. 1. 2016" není rozhodnutím. I nadále proto trvali na původním petitu, tedy na stanovení povinnosti prezidenta republiky rozhodnout ve lhůtě do 1 měsíce.

26. Jen pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že oba stěžovatelé kromě řízení, které předcházelo podání nyní projednávané ústavní stížnosti, napadli dne 26. 9. 2016 samostatnou žalobou u

Městského soudu v Praze i rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování doc. O. profesorem. Tuto žalobu odmítl Městský soud v Praze usnesením ze dne 14. 10. 2016, č. j. 10 A 174/2016-28, z důvodu opožděnosti, nicméně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 3. 2017, č. j. 1 As 288/2016-64, toto usnesení následně zrušil s tím, že se městský soud musí otázkou včasnosti žaloby zabývat znovu, jelikož určil počátek běhu lhůty pro její podání odchýlně od data tvrzeného v žalobě, aniž by však dal žalobcům možnost se k této - v daném řízení sporné - otázce vyjádřit. Městský soud v Praze usnesením ze dne 11. 8. 2017, č. j. 10 A 174/2016-88, tuto žalobu opět odmítl pro opožděnost, když dovedl, že se stěžovatelé s napadeným rozhodnutím fakticky seznámili dne 14. 7. 2016, byť jim bylo procesně správným způsobem doručeno až později (dne 26. 9. 2016 jim byl doručen přípis ministryně školství ze dne 23. 9. 2016). Rovněž proti tomuto usnesení stěžovatelé podali kasační stížnost, o které Nejvyšší správní soud zatím nerozhodl.

27. V tomto kontextu Ústavní soud dále uvádí, že shora popsaná koncepce materiálního pojetí rozhodnutí byla správními soudy zjevně vytvořena především za účelem ochrany práv účastníků správních řízení, kdy rozhodováním orgánů veřejné správy dochází k vydávání nejrůznějších aktů, jež nezřídka vykazují více či méně významné formální deficity. Pokud by tato koncepce neplatila, pak by totiž mohlo docházet k případům, kdy by sice bylo do právní sféry dotčených osob zasahováno, avšak bez možnosti jejich odpovídající procesní ochrany. Právě proto však tento koncept rozhodně nesmí být vnímán jako jakýsi "generální pardon" pro orgány veřejné moci svoje rozhodnutí dostatečně (či dokonce vůbec) neodůvodňovat, případně s účastníky řízení nejednat, nezasílat jim vydaná rozhodnutí či se dopouštět jiných procesních pochybení. Všechny tyto aspekty je tudíž třeba mít na zřeteli při kladení procesních nároků na účastníka řízení, který takové rozhodnutí napadá, a v tomto směru k němu přistupovat s maximální mírou vstřícnosti a tak, aby tyto nároky bylo vůbec reálně unést. Jinak řečeno, vydá-li orgán veřejné moci takovéto procesně vadné rozhodnutí, je plně namístě v rámci jeho následného přezkumu ve správním soudnictví mít na zřeteli pochopení pro často velmi obtížnou situaci žalobce, který se právě v důsledku liknavosti tohoto orgánu dostal do situace značné právní nejistoty. Ani tato vůdčí zásada in dubio mitius však nemůže vést k závěru, že se o rozhodnutí v nyní projednávané věci vůbec nejedná.

28. Konečně pokud stěžovatelé polemizují se skutečností, že se jednalo o rozhodnutí vyžadující kontrasignaci a není proto vůbec možné, aby prezident republiky vydal rozhodnutí nekontrasignované, jež by bylo způsobilé zasáhnout jejich právní sféru, Ústavní soud uvádí, že nikoliv argumentace Nejvyššího správního soudu, nýbrž právě samotných stěžovatelů je vnitřně rozporná.

29. Princip kontrasignace totiž znamená, že k platnosti rozhodnutí prezidenta republiky je nezbytný podpis předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády (čl. 63 odst. 3 Ústavy). Pokud by proto doc. O. měl být jmenován profesorem, pak by samozřejmě jeho "jmenovací dekret" musel obsahovat podpisy dva, jelikož v opačném případě by jmenování nemohlo být učiněno platně. Z povahy kontrasignovaných aktů je však současně zřejmé, že kontrasignována musí být nezbytně pouze rozhodnutí pozitivní, nikoliv negativní. Argumentace stěžovatelů by totiž v praxi vedla ke zcela nelogickým situacím, kdy by nemohla být v těchto případech pro absenci jednoho z obou podpisů vydávána rozhodnutí buď vůbec žádná (což by ovšem bylo v podmínkách právního státu nepřijatelné), anebo jen taková, kde by jeden z aktérů (prezident republiky nebo předseda vlády) svým podpisem akceptoval rozhodnutí, s nímž by však nesouhlasil. V nyní projednávané věci jde právě o situaci, kdy vláda usnesením doporučila předsedovi vlády spolupodepsat rozhodnutí prezidenta o jmenování uvedených profesorů (tzn. včetně doc. O., viz bod 2), takže za této situace požadovat, aby předseda vlády spolupodepsal negativní rozhodnutí navzdory opačnému stanovisku vlády jakožto kolektivního orgánu, který je pak za toto rozhodnutí odpovědný, je zcela nelogické. Rovněž ohledně této námitky se proto Ústavní soud plně shoduje se závěry, které oba správní soudy v daném případě učinily.

30. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud dospívá k závěru, že stěžovatelé tím, že rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování doc. O. profesorem v řízení předcházejícím nyní projednávané ústavní stížnosti nenapadli odpovídajícím typem žaloby, správním soudům neumožnili jeho meritorní přezkum. Proto Ústavní soud podaný návrh posoudil jako nedůvodný, který plénum zamítlo.

Právní věta - redakce.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Hospodářská soutěž \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Oddlužení, dokazování](#)
- [Odpůrčí žaloba \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Prevenční povinnost \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Valná hromada \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Vydědění \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náhrada škody](#)
- [Advokátní tarif](#)
- [Domácí násilí \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Nahlížení do spisu \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Náklady exekuce \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)