

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudkyň a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelů **1) doc. RNDr. Ivana Ošťádal, CSc.**, a **2) Univerzity Karlovy**, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, obou zastoupených Mgr. Martinem Bělinou, advokátem se sídlem Pobřežní 370/4, Praha 8, 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. Markem Nespalou, advokátem se sídlem Vyšehradská 21, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

Ústavní stížnost se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I. Obsah ústavní stížnosti a předchozí průběh řízení

1. Dne 2. 5. 2017 podali stěžovatelé doc. RNDr. Ivan Ošťádal, 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. Ošťádal 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. Ošťádal) 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. Ošťádal 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 kontrasiagnace 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. Ošťádal 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 aťahování 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 „změť 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. Ošťádala 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 nález) 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. Ošťádala připojeno nebylo a dne 21. 1. 2016 byl ministryni 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 autonomie 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 navrhují 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 předesílá 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 žalobcova 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. Bělinovi, 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. Ivana Ošťádal, 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. Ošťádal 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 nepřipustnosti 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 popsáných 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 navrhované 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. Ošťádala 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. Ošťádala. 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. Ošťádal 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 reálné 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. Ošťádal 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. Ošťádala, 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. Ošťádala 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.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 7. listopadu 2017

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Pavla Rychetského, k němuž se připojili soudci Jan Musil a Jiří Zemánek

I.

1. Přijatý nálezn měl objasnit způsob, jakým se mohou vysoká škola a uchazeč, kterého vědecká rada této vysoké školy navrhla jmenovat profesorem, účinně domáhat soudní ochrany veřejných subjektivních práv, jestliže prezident republiky odmítá tohoto uchazeče jmenovat. Nepochybuji o tom, že většina pléna Ústavního soudu usilovala o takový výklad relevantních procesních předpisů, který by stěžovatelům umožnil domoci se ve správním soudnictví věcného posouzení otázky, zda prezident republiky měl návrhu vědecké rady vyhovět. Nemohu však souhlasit s právním názorem, že procesním prostředkem, který měli mít k dispozici, byla žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. V případě dopisu prezidenta republiky ze dne 19. ledna 2016, kterým sdělil tehdejší ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, že stěžovatele nejmenuje, totiž o žádné rozhodnutí nejde.

2. Napadené rozsudky správních soudů jsou založeny na nesprávném posouzení povahy uvedeného dopisu, v němž stěžovatelé nemohli spatřovat rozhodnutí, kterým by bylo zasaženo do jejich veřejných subjektivních práv. Správní soudy přehlédly, že tento dopis nesplňuje minimální formální požadavky, které jsou nezbytným předpokladem jakéhokoliv rozhodnutí podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Současně nepřimo uznaly pravomoc prezidenta republiky rozhodovat o tom, že vědeckou radou navržený uchazeč nesplňuje předepsané předpoklady ke jmenování profesorem, ačkoliv zákon v tomto případě vydání negativního rozhodnutí vůbec neumožňuje.

3. Tyto důvody, které podrobně rozvedu níže, mi neumožnily hlasovat pro návrh soudce zpravodaje, aby Ústavní soud zamítl ústavní stížnost stěžovatelů. Místo toho jsem navrhl, aby bylo ústavní stížnosti vyhověno, a protože tento můj návrh nezískal většinovou podporu, uplatňuji – společně s dalšími výše uvedenými soudci – podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění přijatého nálezu.

II.

4. Jsem si vědom toho, že úlohou Ústavního soudu při posouzení ústavní stížnosti nebylo provedení vyčerpávajícího výkladu pravomoci prezidenta republiky jmenovat profesory [§ 73 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném do 31. srpna 2016; nyní § 73 odst. 1 zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 137/2016 Sb.]. Zhodnotit měl především to, zda soudy správně dovodily, že žalovaný prezident republiky nebyl nečinný, neboť požadované správní rozhodnutí již vydal. Posouzení této otázky přesto vyžaduje určitý širší výklad, který by objasnil procesní rámec, v němž mělo k vydání tohoto rozhodnutí dojít.

5. Správní soudy se v napadených rozsudcích zabývaly otázkou, zda se postup prezidenta republiky při rozhodování o návrhu vědecké rady na jmenování profesorem dotýká veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Městský soud v Praze, s jehož právním hodnocením se ztotožnil také Nejvyšší správní soud, zdůraznil význam řízení ke jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách z hlediska realizace svobody bádání i umělecké tvorby podle čl. 15 odst. 2 Listiny, jakož i akademických svobod obecně. Současně připustil, že postupem prezidenta republiky ve věci návrhu vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem mohl být porušen zákaz diskriminace podle čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 Listiny a zákaz svévole, v jehož důsledku by došlo k vybočení z limitů striktní zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny.

6. Z hlediska posouzení žaloby na ochranu proti nečinnosti je ovšem významná i existence jiného veřejného subjektivního práva, a to procesního práva na to, aby prezident republiky o návrhu vědecké rady určitým způsobem rozhodl. Napadené rozsudky správních soudů jsou založeny na předpokladu, že toto právo svědčí oběma stěžovatelům. Zároveň z nich lze vyvodit, že k rozhodnutí prezidenta republiky dochází v určitém řízení, ve vztahu k němuž se jako minimální procesní standard uplatní základní zásady činnosti správních orgánů. Stěžovatelé jako účastníci tohoto řízení proto mohli očekávat, že ze strany prezidenta republiky dojde k vydání rozhodnutí.

7. S výše popsanými východisky rozsudků správních soudů se ztotožňuji. Ve věci stěžovatelů šlo i ve fázi vlastního jmenování o správní řízení, které se týkalo jejich veřejných subjektivních práv, a prezident republiky v něm měl vydat rozhodnutí. Není přitom podstatné, zda byla tato fáze součástí řízení ke jmenování profesorem podle § 74 zákona o vysokých školách, nebo zda představovala řízení samostatné, byť na řízení ke jmenování profesorem úzce navazující. Zodpovězení této otázky, která může být předmětem sporu, náleží především správním soudům a na tomto místě k ní není třeba zaujímat stanovisko.

8. Správní soudy však pochybily v další části svých úvah, když hodnotily vlastní činnost či nečinnost prezidenta republiky. Podle mého názoru totiž dopis ze dne 19. ledna 2016, kterým měl být vypořádán návrh vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem, žádným rozhodnutím není. Tento dopis nemá náležitosti individuálního správního aktu, což vyplývá již z toho, že nebyl ani jednomu ze stěžovatelů adresován. Jde o pouhé sdělení, kterým byla tehdejší ministryně školství, mládeže a tělovýchovy informována o stanovisku prezidenta republiky, respektive o součást vzájemné komunikace mezi těmito ústavními činiteli.

9. V případě rozhodování o návrhu vědecké rady na jmenování profesorem nelze zcela rezignovat na formální požadavky vztahující se k rozhodnutí, a to ani ve snaze vytvořit v určitém soudním řízení procesní prostor k přezkumu důvodů, pro které prezident republiky odmítá tomuto návrhu vyhovět. Je tomu tak z toho důvodu, že takovéto řešení, byť by bylo zamýšleno k ochraně práv stěžovatelů, by nepůsobilo jen v jejich prospěch. Určitý úkon prostě nemůže mít povahu rozhodnutí jen pro účely umožnění soudního přezkumu, nýbrž tato povaha musí být dána obecně. Uznáním určitého úkonu jako rozhodnutí by tak byly uznány i jeho předpokládané právní účinky, což znamená, že by jím došlo nejen k vypořádání návrhu vědecké rady, ale ve své

podstatě i k definitivnímu rozhodnutí o návrhu uchazeče, kterým bylo iniciováno řízení ke jmenování profesorem.

10. Základním smyslem nezbytných formálních náležitostí rozhodnutí je, aby skutečnost, že určitý úkon má povahu rozhodnutí, byla pro jeho adresáty seznatelná. V dané věci ze strany stěžovatelů nebylo možné očekávat takovou míru bdělosti, aby v pouhé komunikaci prezidenta republiky s členem vlády či v související tiskové zprávě rozpoznali rozhodnutí, které se přímo dotýká jejich veřejných subjektivních práv. S jistotou nemohli předpokládat ani jen to, zda nejde o pouhé politické stanovisko, na které má sice prezident republiky nepochybně právo, které však z jeho strany – například právě v důsledku následné komunikace s příslušným členem vlády – ještě může doznat změn.

11. Nemyslím si, že záměrem přijatého nálezu bylo opuštění tzv. materiálně-formálního pojetí rozhodnutí, které se postupně prosadilo v rozhodovací činnosti správních soudů (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. listopadu 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 23, nebo ze dne 18. září 2012 č. j. 2 As 86/2010-76, publ. pod č. 2725/2013 Sb. NSS, body 30 až 33) a které již akceptoval i Ústavní soud (nález ze dne 27. června 2017 sp. zn. I. ÚS 740/15, body 20 a 21). Přijatý nález se vůči tomuto pojetí nijak nevymezuje, ani nevede polemiku s jeho základními východisky. Naopak se k němu výslovně hlásí, když odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, které z něj vychází (usnesení ze dne 19. srpna 2014 č. j. 6 As 68/2012-47, publ. pod č. 3104/2014 Sb. NSS). Právě proto mu musím vytknout, že se tohoto pojetí nedrží důsledně.

III.

12. Druhý důvod, pro který jsem nemohl podpořit přijatý nález, spočívá v tom, že prezident republiky nebyl ve věci stěžovatele k vydání negativního rozhodnutí vůbec oprávněn. Ustanovení § 73 odst. 1 a 2 zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 137/2016 Sb., dnes jednoznačně stanoví, že *„profesorem pro určitý obor jmenuje prezident republiky toho, kdo byl na jmenování profesorem navržen vědeckou nebo uměleckou radou vysoké školy v souladu s § 74“*, přičemž *„návrh vědecké nebo umělecké rady vysoké školy na jmenování profesorem se podává prostřednictvím ministra“*. Při takto vymezeném oprávnění zákon – zcela pochopitelně – žádné negativní rozhodnutí nepředpokládá. Osobě, která prošla úspěšně řízením ke jmenování profesorem, vzniká veřejné subjektivní právo na jmenování, přičemž prezident republiky se povinnosti k jejímu jmenování nemůže zprostit.

13. Zastávám názor, že uvedená povinnost prezidenta republiky existovala ve stejném rozsahu i podle zákonné úpravy účinné do 31. srpna 2016. Podle tehdejšího § 73 zákona o vysokých školách *„profesora pro určitý obor jmenuje prezident republiky na návrh vědecké rady vysoké školy podaný prostřednictvím ministra“*. Již tehdy tato pravomoc navazovala na řízení ke jmenování profesorem, v jehož rámci byly posuzovány veškeré zákonné i odborné předpoklady pro jmenování. Zákon tak předpokládal, že prezident republiky uvedené řízení pouze završí jmenováním navrženého uchazeče. V této fázi řízení nebyl dán (a ani nyní není) žádný prostor

k tomu, aby byla otázka splnění uvedených zákonných a odborných předpokladů přehodnocována, navíc bez toho, aby se dotčený uchazeč mohl k jakýmkoliv pochybnostem ve vztahu ke své osobě vyjádřit a uplatňovat svá práva.

14. Skutečnost, že pravomoc jmenovat profesory neopravňuje prezidenta republiky k vydání negativního rozhodnutí, není nijak výjimečná. Tímto způsobem jsou vymezeny všechny jeho jmenovací pravomoci stanovené přímo Ústavou. V některých případech je sice jejich výkon podmíněn návrhem, tento však představuje pouze nezbytný podklad pro vydání rozhodnutí o jmenování. Prezident republiky na jeho základě buď rozhodne požadovaným způsobem (například jmenuje člena vlády či jiného funkcionáře), nebo žádné rozhodnutí nevydá. V závislosti na konkrétní pravomoci pak může být dána jeho povinnost vyhovět určitému návrhu.

15. Pro jmenovací pravomoci prezidenta republiky, které jsou v současnosti stanoveny přímo Ústavou, platí, že osoba, jejíž jmenování bylo buď navrženo, nebo je zvažováno, nemá na jmenování veřejné subjektivní právo. Tento závěr samozřejmě neplyne z formálního zařazení těchto pravomocí do Ústavy, nýbrž z jejich obsahu. Výkon žádné z nich není vyústěním určitého řízení, v jehož rámci musí být o jmenování rozhodnuto pozitivně nebo negativně. Prezident republiky či jiné ústavní orgány, které se na výkonu jeho pravomocí podílejí prostřednictvím návrhu, souhlasu či kontrasignace, činí výběrem určité osoby politické rozhodnutí, přičemž jmenováním do funkce tuto osobu demokraticky legitimují k výkonu veřejné moci. Je na těchto orgánech, aby při posouzení vhodnosti potenciálních kandidátů zvažily všechny relevantní skutečnosti, včetně těch, které jdou případně nad rámec nezbytných zákonných předpokladů. Případný spor o to, zda někdo měl či neměl být jmenován, pak může být veden jen v rovině jejich sporu o rozsah uvážení při výkonu té které jmenovací pravomoci.

16. Uvedená charakteristika se již ale nemusí uplatnit v případě pravomocí prezidenta republiky, které na základě čl. 63 odst. 2 Ústavy stanoví zákon. Zcela jednoznačně se neuplatní v případě pravomocí jmenovat profesory, jejíž podstatou je udělení akademického titulu, a nikoliv pověření k výkonu veřejné moci. V této souvislosti přijatému nálezu vytýkám, že přiznáním povahy rozhodnutí negativnímu stanovisku, které prezident republiky – ať už v jakékoliv formě - zaujal k návrhu vědecké rady na jmenování stěžovatele profesorem, nepřímo uznal existenci jeho pravomocí vydat ve věci jmenování profesorů negativní rozhodnutí. Tím logicky uznal i zákonem nijak nepředvídané právní účinky takového negativního rozhodnutí, které se dotýkají veřejných subjektivních práv stěžovatelů. Jestliže jím totiž došlo k formálnímu vypořádání návrhu vědecké rady, pak, nebude-li toto rozhodnutí jako nezákonné zrušeno, již stěžovatel na základě tohoto návrhu nebude moci být jmenován. Případný nový návrh by přitom vědecká rada – s ohledem na skončení řízení ke jmenování profesorem – mohla učinit pouze v novém řízení, jež by muselo být zahájeno na nový návrh uchazeče.

17. V neposlední řadě mám pochybnost o tom, zda závěr, že prezident republiky rozhodl o nejmenování stěžovatele profesorem, dostatečně reflektuje ústavní požadavek kontrasignace jeho rozhodnutí podle čl. 63 odst. 3 Ústavy. Poukaz na to, že negativní rozhodnutí nevyžaduje ke své platnosti kontrasignaci, nepovažuji za postačující.

Ustanovení čl. 63 odst. 3 Ústavy se vztahuje na veškerá rozhodnutí představující výkon zákonem stanovených pravomocí prezidenta republiky, a proto nevidím důvod, pro který by měla být výjimka z tohoto pravidla dovozována pro případ, kdy je rozhodnutím, byť jde ve vztahu k návrhu vědecké rady o rozhodnutí negativní, přímo zasahováno do veřejných subjektivních práv dotčeného uchazeče. Ani v tomto případě by zákonem stanovená pravomoc nemohla být vykonávána jednostranně, tedy bez kontrasignací vyjádřeného souhlasu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády, s nimiž prezident republiky tuto pravomoc sdílí. Odporuje ustálenému pojetí kontrasignace, aby za situace, kdy Ústava nestanoví něco jiného, nebyl za rozhodnutí prezidenta republiky mající takovéto právní následky nikdo odpovědný.

IV.

18. Ze všech těchto důvodů nesouhlasím s přijatým nálezem. Mám za to, že správní soudy přiznaly povahu rozhodnutí takovému úkonu prezidenta republiky, který nemá nezbytné formální náležitosti rozhodnutí. Prezident republiky zároveň nemá žádnou ústavní nebo zákonnou pravomoc, na jejímž základě by mohl vydat rozhodnutí o tom, že uchazeče navrženého vědeckou radou nejmenuje profesorem. Právní závěr vyslovený v napadených rozhodnutích, že netrvá nečinnost prezidenta republiky, je tudíž neudržitelný, a zatěžuje napadené rozsudky takovým způsobem, že jimi došlo k porušení základního práva stěžovatelů na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

V Brně dne 7. listopadu 2017

Pavel Rychetský

Jan Musil

Jiří Zemánek