



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **B. V.**, zastoupeného JUDr. Vladimírem Dvořáčkem, advokátem se sídlem Křižíkova 16, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy** se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. 9 Ca 38/2003,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Odměna advokáta JUDr. Vladimíra Dvořáčka **se určuje** částkou 2150 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zamítl jeho žalobu proti nečinnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy („žalovaný“), spočívající v tom, že žalovaný náležitým způsobem nerozhodl o nárocích týkajících se studijní rehabilitace stěžovatele podle zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích v souvislosti s ukončením jeho studia na gymnáziu pro pracující v P. 8.

Z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu plyne, že studijní rehabilitace je upravena v § 18 zákona č. 87/1991 Sb. a v souladu s ním se řídí rezortním pokynem ministerstva – „Pokyn k jednotnému uplatňování zásad rehabilitace žáků škol poskytujících

střední nebo vyšší vzdělání v působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR“ ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM. Podle tohoto pokynu osvědčení o ukončení studia nebo maturitní vysvědčení vydává ředitel školy, který je současně oprávněn takovéto osvědčení či maturitní vysvědčení nevydat. O studijní rehabilitaci tedy „rozhoduje“ ředitel školy. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR není oprávněno ve věci studijní rehabilitace rozhodnout, a proto mu nelze v dané věci vytýkat nečinnost. Co se týká studijní rehabilitace vysokých škol, vydal k tomu ministr „Pokyn k jednotnému uplatňování zásad rehabilitace studentů vysokých škol“ ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1664/91-SM. Dle tohoto pokynu je studijní rehabilitace studentů vysokých škol svěřena představitelům vysokých škol, tzn. děkanům fakult, popř. rektorům vysokých škol. K tomu však soud uvedl, že stěžovatel neuvedl žádné skutečnosti, z nichž by bylo možno dovodit, že na něj tento pokyn dopadá, jelikož nikdy ani netvrdil, že by byl studentem vysoké školy, jemuž z politických důvodů nebylo umožněno ukončit studium na vysoké škole, popř. že by byl absolventem střední školy, který nebyl ke studiu na vysoké škole přijat výlučně z politických důvodů.

Podle názoru Městského soudu v Praze na tomto závěru nic nemění ani usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 23. 6. 2000, č. j. 13 C 512/93 - 80, kterým byla ve spojení s usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 21. 1. 2002, č. j. 19 Co 187/2001 - 101, žalovanému postoupena žaloba v té části, v níž se domáhal určení že je účasten mimosoudní rehabilitace podle § 18 zákona č. 87/1991 Sb. Postoupení věci žalovanému soudem mohlo mít pouze ty důsledky, že měl učinit úkony směřující k tomu, aby žalobcem u soudu uplatněný požadavek byl postoupen příslušnému orgánu, který je povinen rozhodnout ve věci, resp. vydat osvědčení (ať kladné, či záporné). Uložit tuto povinnost žalovanému však soud nemohl, neboť je v rámci řízení o žalobě proti nečinnosti oprávněn správním orgánem toliko uložit povinnost rozhodnout ve věci samé či vydat osvědčení, což však v souzené věci ve vztahu k žalovanému v úvahu nepřicházelo. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou.

Stěžovatel v kasační stížnosti označil zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Pochybení soudu spatřuje stěžovatel v tom, že se nároku na přiznání ukončení studia na gymnáziu pro pracující ve školním roce 1986/87, přiznání maturitního vysvědčení, přiznání titulu JUDr. a zajištění studia na právnické fakultě domáhal již v roce 1993 u Obvodního soudu pro Prahu 1, kde bylo řízení zastaveno. K odvolání stěžovatele doplnil Krajský soud v Hradci Králové výrok, jímž byla věc po právní moci rozhodnutí o zastavení řízení postoupena žalovanému, který však od té doby neučinil žádný právně relevantní úkon. Jakkoliv stěžovatel uznává, že rozhodnutí v této věci je vyhrazeno orgánům škol, měl žalovaný přinejmenším konat a postoupit uplatněné nároky k rozhodnutí příslušným orgánům. Žalovaný tak ale neučinil. Městský soud pochybil v tom, že stěžovatele nepoučil o jeho procesních právech, tzn. o tom, jak má procesně svůj nárok uplatnit. Nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spatřuje stěžovatel v tom, že tento soud přistoupil k věci zcela formálně a neujasnil si, zda smyslem rozhodnutí je dosažení formální souladnosti se zákonem anebo odstranění nespravedlnosti. Napadeným rozhodnutím však vytvořil neřešitelný stav spočívající v tolerování patové situace.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb. a podporuje názor městského soudu, že není příslušný k rozhodnutí v této věci. Žalovaný nesouhlasí s názorem, že bylo povinností městského soudu poučit stěžovatele o tom, kdo byl v tomto řízení pasivně legitimován s ohledem na hmotněprávní základ věci, jelikož takový typ poučení již překračuje zákonnou povinnost soudů. Napadený

rozsudek městského soudu žalovaný považuje za řádně a srozumitelně odůvodněný a proto navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel výslovně označil důvody kasační stížnosti, zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b), d) s. ř. s., tzn. namítl vady správního řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu.

Předně je nutno uvést, že žalobou na nečinnost podle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s. se lze domáhat toliko toho, aby soud uložil správnímu orgánu, který je nečinný, povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení a stanovil k tomu přiměřenou lhůtu. Pokud by soud vyhověl návrhu, uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).

Jak již uvedl zdejší soud v obdobné věci stejného stěžovatele (rozsudek ze dne 23. 5. 2007, sp. zn. 4 Ans 5/2005, in: www.nssoud.cz), předmětem sporu tak není věcné posouzení splnění podmínek pro studijní rehabilitaci stěžovatele, nýbrž to, vůči kterému správnímu orgánu měla žaloba stěžovatele proti nečinnosti směřovat.

Studijní rehabilitace je upravena v ustanovení § 18 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb., v němž se uvádí: *„Zrušují se rozhodnutí, jimiž byli žáci a studenti vyloučeni ze studia na školách poskytujících střední nebo vyšší vzdělání a na vysokých školách, pokud se tak stalo v důsledku politické perzekuce nebo postupu porušujícího obecně uznávaná lidská práva a svobody. Studijní rehabilitace se řídí pokynem příslušného resortního ministra.“*

Tímto rezortním pokynem je „Pokyn k jednotnému uplatňování zásad rehabilitace žáků škol poskytujících střední nebo vyšší vzdělání v působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR“, ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM. Z jeho obsahu vyplývá, že studijní rehabilitace se realizuje vydáním osvědčení o ukončení studia nebo maturitního vysvědčení za stanovených podmínek, přičemž k vydání tohoto osvědčení nebo maturitního vysvědčení je příslušný ředitel školy. Ve spojení s tím je třeba poznamenat, že témuž orgánu z povahy věci přísluší při nesplnění podmínek studijní rehabilitace osvědčení o ukončení studia nebo maturitní vysvědčení nevydat. Právní úprava přitom pro formu rozhodnutí o nesplnění podmínek studijní rehabilitace, či sdělení této skutečnosti žadateli, nestanoví.

Pokud jde o zákonnou podmínku (§ 79 odst. 1 s. ř. s.), že před podáním žaloby musí být vyčerpány prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně účastníka proti nečinnosti správního orgánu, je třeba uvést, že za účinnosti správního řádu z roku 1967, což je i posuzovaný případ, bylo objektivně nemožné naplnit tento požadavek, neboť ustanovení § 79 s. ř. s. vycházelo z předpokladu existence procesních prostředků, které tehdejší právní řád neobsahoval. Jejich zakotvením disponuje až nový správní řád, s účinností od 1. 1. 2006. Proto nebylo možné ani požadovat po účastníkovi správního řízení, aby vyhledával alternativní prostředky pro naplnění hypotézy ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., např. cestou podnětu k postupu dle § 50 tehdejšího správního řádu, který stanovil, že dovoluje-li to povaha věci a nelze-li nápravy dosáhnout jinak, správní orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání, sám ve věci rozhodne, pokud správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen

nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené (v § 49 odst. 2 správního řádu). Účastník správního řízení, jež je stíženo nečinností správního orgánu, se mohl za popsané situace obrátit na soud ihned.

Pokud jde o „označení“ či „výběr“ žalovaného, zákonná dikce toto svěřuje plně do dispoziční sféry žalobce (*„žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení“*). S ohledem na shora citované znění prvního odstavce předmětného zákonného ustanovení (§ 79 s. ř. s.), by se z povahy věci mělo jednat vždy o takový správní orgán, kterému je při nečinnosti možno uložit *vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení*.

Jak bylo výše poznamenáno, s ohledem na znění ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s dikcí § 50 tehdejšího správního řádu, se účastník správního řízení, jež bylo řízení stíženo nečinností správního orgánu, mohl obrátit na soud ihned, kdy dovedl, že správní orgán, který měl ve věci rozhodnout (tj. správní orgán I. stupně) byl nečinný (tzn., když správní orgán příslušný k rozhodnutí nezahájil řízení, ač je k tomu povinen nebo pokud nerozhodl ve lhůtě stanovené v § 49 odst. 2 správního řádu). Na druhé straně jistě nebylo účastníku řízení možné upírat, aby se podnětem obrátil na orgán, *který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání*, s tím, že se dožaduje jeho postupu podle § 50 správního řádu. K tomu je však nutno uvést, že takový podnět nebyl svou povahou „návrhem“ na zahájení řízení, resp. na pokračování v nedokončeném řízení u jiného správního orgánu, jehož doručení správnímu orgánu by bylo spojeno s účinky zahájení řízení. Takový podnět byl za tehdejšího právního stavu nejen „nepovinný“, ale také „nenárokový“. I nauka správního práva pro tyto případy stála na pozici, že účastník řízení může podnět k postupu podle § 50 správního řádu podat, nemá však nárok, aby jeho podnětu bylo vyhověno – viz *Mikule, V. in Hendrych, D. a kol.,: Správní právo, obecná část, C.H.Beck Praha 2003, str. 560, dále např. Frumarová, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu, Linde Praha 2005, str. 63 a násl.* Tehdejší správní řád s „nárokovostí“ takového podnětu nepočítal a tím spíše s jeho příp. uplatněním nespojoval, a ani nemohl spojovat, žádné přímé právní účinky, a to na rozdíl od nového správního řádu, který již se žádostí účastníka o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému správnímu orgánu v případě nečinnosti správního orgánu, který měl ve věci rozhodnout, počítá.

V posuzované věci zcela zřetelně z rezortní úpravy vydané k naplnění příslušné zákonné úpravy, tj. z „Pokynu k jednotnému uplatňování zásad rehabilitace žáků škol poskytujících střední nebo vyšší vzdělání v působnosti Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR“ ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM, vydaného k naplnění imperativu § 18 odst. 3 zákona č. 87/1991 Sb., vyplývá, že *studijní rehabilitaci přísluší realizovat řediteli školy*. Stěžovatel však jako žalovaného označil Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, kterýžto orgán zjevně nebyl příslušný k předmětnému postupu (*vydání osvědčení o ukončení studia nebo maturitní vysvědčení*), a současně nebyl ani v postavení správního orgánu, *který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání*. Za tohoto stavu věci je zřejmé, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR nemohlo v dané věci konat, tj. vydat *osvědčení o ukončení studia* či *maturitní vysvědčení*, a to nejen jako orgán k tomu příslušný, ale příp. ani jako orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání. Orgánem, který by jinak byl příslušný rozhodnout o odvolání, byl v dané věci Školský úřad Kutná Hora, a ten také ve věci jistým způsobem konal, jak vyplývá ze sdělení Školského úřadu Kutná Hora, ze dne 22. 10. 1992, adresovaného a také doručенého stěžovateli, v němž se uvádí, že rehabilitační komise dne 19. 10. 1992 neshledala žádných důvodů pro rehabilitaci stěžovatele.

Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve shora citovaném rozsudku ze dne 23. 5. 2007, z žádné písemnosti založené ve spisu nevyplývá, že by byl ve věci meritorního řešení studijní rehabilitace stěžovatel odkázán na žalovaného (ministerstvo). Skutečností je, že stěžovatel se ještě před přijetím zákona č. 87/1991 Sb. obrátil se svojí žádostí o studijní rehabilitaci na ministerstvo, a ministerstvo dne 6. 11. 1991 přípisem stěžovateli sdělilo, že žádost stěžovatele o studijní rehabilitaci postupuje Školskému úřadu v Kutné Hoře. Stěžovatel si poté opakovaně stěžoval ministerstvu na postup školského úřadu. Stejně tak lze z obsahu spisu dovodit, že stěžovatel byl školským úřadem informován, že daný úřad nemůže ve věci rozhodovat s ohledem na Pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM. To výslovně vyplývá z přípisu dne 3. 9. 1992 samotného stěžovatele, kterým se stěžovatel obrátil na poradní sbor ministra školství, mládeže a tělovýchovy s tím, že požaduje neprodlené opatření v tendenčním postupu Školského úřadu Kutná Hora, kdy stěžovatel zejména nesouhlasí se sdělením ředitelky V., s tím, že tato odmítá projednat stěžovatelovu záležitost s odkazem na Pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM. V časové návaznosti na tuto stížnost stran nečinnosti školského úřadu ve věci stěžovatele potom školský úřad ve věci konal a stěžovatele o svém stanovisku vyrozuměl. Tento postup školského úřadu je možno vyložit i tak, že vzhledem k opakovaným stížnostem stěžovatele na postup v jeho věci konal namísto ředitele školy jako orgán, který by byl jinak oprávněn rozhodnout o odvolání. Stejně tak je třeba poznamenat, že ani ze skutečnosti, že školský úřad dne 27. 8. 1992 stěžovateli sdělil, že se má s případnými námitkami obrátit na ministerstvo, nijak nevyplývá, že ministerstvo má ve věci meritorně konat, tj. vydat osvědčení o ukončení studia či maturitní vysvědčení, neboť toto sdělení školského úřadu, jak vyplývá z obsahu spisu a souvislostí věci, je uvedeno ve spojení s vysvětlením, proč byl spisový materiál ve věci stěžovatele zapůjčen Generální prokuratuře ČR, na což si stěžovatel stěžoval ve svém podání ze dne 30. 7. 1992, a nikoliv ve spojení s meritorním rozhodováním ve věci studijní rehabilitace stěžovatele. Nelze tedy přisvědčit námitce, že se při podání žaloby řídil interpretací provedenou několika orgány státní správy. Naopak je zřejmé, že mu byla známa existence a obsah Pokynu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR ze dne 25. 4. 1991, č. j. 1665/91-SM, z něhož zcela jednoznačně vyplývá, že konat ve věci studijní rehabilitace má ředitel školy, a měl-li stěžovatel zato, že v jeho věci došlo k nečinnosti, měl jako žalobce za žalovaného označit tento orgán. To tím spíše, že byl v řízení zastoupen ke své žádosti soudem ustanoveným advokátem k ochraně svých práv.

Z popsaných okolností tohoto případu je navýsost zřejmé, že stěžovateli v době podání žaloby muselo být zcela jasné, který správní úřad je oprávněn v jeho věci konat a rozhodnout, a kasační námitky vznesené proti postupu městského soudu z hlediska jeho údajně nedostatečné poučovací povinnosti a formalismu proto jsou již z tohoto důvodu zcela liché.

Lze tak uzavřít, že když Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou proto, že shledal, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy není oprávněno ve věci studijní rehabilitace konat, tj. vydat osvědčení o ukončení studia či maturitní vysvědčení, a proto mu nelze v dané věci vytýkat nečinnost, postupoval tento soud v souladu se zákonem a jeho rozhodnutí je přezkoumatelné a přesvědčivé.

Proto Nejvyšší správní soud neshledal naplnění žádného z uplatněných kasačních důvodů a kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

Zástupci stěžovatele JUDr. Vladimíru Dvořáčkovi, který byl ustanoven soudem pro řízení o kasační stížnosti, náleží odměna za dva úkony právní služby po 1000 Kč, a to příprava a převzetí zastoupení a podání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. b) a d) ve spojení s ustanovením § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], k nimž náleží náhrada hotových výdajů ve výši 75 Kč ke každému z úkonů – celkem 150 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/996 Sb.).

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

V Brně dne 12. července 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu