



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. L. V.**, proti žalované: **Jihočeská univerzita**, se sídlem Branišovská 1645/31a, 370 05 České Budějovice, zastoupené JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem, se sídlem Kamenická 1, Plzeň, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 10 A 126/2012 - 45 ze dne 20. 2. 2013,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost žalované **se zamítá.**
- II.** Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- IV.** Žalované **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám právního zástupce JUDr. Jaroslava Svejkovského, advokáta, se sídlem Kamenická 1, Plzeň, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I.**

**Vymezení případu**

[1] Dne 7. 12. 2009 vydal děkan Teologické fakulty Jihočeské univerzity rozhodnutí č. j. 04/1359/09, kterým rozhodl o ukončení studia žalobce z důvodu, že žalobce jako student nesplnil požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu. Proti tomuto rozhodnutí podal dne 25. 1. 2010 žalobce žádost (dále též „odvolání“) o přezkoumání rektorovi Jihočeské univerzity (dále jen „rektor“). Rektor přezkoumal rozhodnutí děkana a toto rozhodnutí dne 8. 2. 2010 svým rozhodnutím č. j. 01/0289/10 potvrdil.

[2] Rozhodnutí rektora ze dne 8. 2. 2010 č. j. 01/0289/10 bylo na základě žaloby podané žalobcem zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 6. 2010

č. j. 10 A 24/2010-42 pro vady řízení a věc byla vrácena rektorovi k dalšímu řízení. Dne 1. 9. 2010 vydal rektor nové rozhodnutí č. j. 01/0289/10, kterým rozhodnutí děkana teologické fakulty potvrdil. Toto rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 1. 2011 č. j. 10 A 77/2010-38 pro vady řízení znovu zrušeno a věc byla vrácena rektorovi Jihočeské univerzity k dalšímu řízení. Tento rozsudek nabyl právní moci 3. 2. 2011.

[3] Žalobou doručenou Krajskému soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) dne 10. 1. 2012 se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti správního orgánu a požadoval, aby krajský soud přikázal rektorovi rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 25. 1. 2010. Usnesením ze dne 30. 3. 2012 č. j. 10 A 6/2012-27 krajský soud tuto žalobu odmítl s odůvodněním, že nebyly splněny procesní podmínky řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, neboť žalovaný nedoložil, že vyčerpал možné prostředky ochrany před nečinností ve formě podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“).

[4] Dne 11. 5. 2012 podal žalobce žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti na MŠMT. V předmětné žádosti žalobce rekapituloval dosavadní průběh řízení a požádal MŠMT jako nadřízený správní orgán o uplatnění opatření proti nečinnosti tak, aby nařídil rektorovi, aby ve lhůtě 30 dnů ve věci vydal rozhodnutí.

[5] Do doby podání nové žaloby ze dne 10. 12. 2012 (viz dále) však ze strany MŠMT nebylo učiněno žádné opatření, které by závadný stav odstranilo.

[6] Žalobou doručenou dne 10. 12. 2012 krajskému soudu se žalobce následně znovu domáhal ochrany proti nečinnosti a žádal, aby krajský soud přikázal rektorovi rozhodnout o žalobcově odvolání ze dne 25. 1. 2010.

[7] Krajský soud této žalobě rozsudkem ze dne 20. 2. 2013 č. j. 10 A 126/2012 - 45 vyhověl a uložil žalovanému správnímu orgánu rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 25. 1. 2010 proti rozhodnutí děkana Teologické fakulty Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích ze dne 7. 12. 2009 č. j. 04/1359/09 ve lhůtě 30 dnů od právní moci předmětného rozsudku. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl krajský soud, že podmínky žaloby na ochranu proti nečinnosti byly splněny. Žaloba byla podána ve lhůtě stanovené § 80 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a namítaná nečinnost se skutečně týkala žalovaného správního orgánu, do jehož působnosti i pravomoci vydání rozhodnutí o odvolání spadalo. Žalovaný byl povinen ve věci rozhodnout z důvodu kasace jeho rozhodnutí krajským soudem.

## II.

### Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 2. 4. 2013. Ve své kasační stížnosti navrhovala stěžovatelka zrušení rozsudku krajského soudu č. j. 10 A 126/2012 - 45 ze dne 20. 2. 2013 a zastavení předmětného řízení, neboť podle ní chyběly podmínky řízení a žaloba měla být dle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. jako opožděně podaná odmítnuta.

[9] Stěžovatelka konkrétně namítala, že dnem nabytí právní moci kasačního rozsudku krajského soudu ze dne 19. 1. 2011 č. j. 10 A 77/2010-38, tj. dnem 3. 2. 2011, počala stěžovatelce běžet lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 71 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „spr. ř.“). Nejzazší konec lhůty pro vydání rozhodnutí tak nastal, za předpokladu naplnění podmínek § 71 odst. 3 písm. a) spr. ř., dne 4. 4. 2011. Počátek běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je proto podle stěžovatelky vázán na den 5. 4. 2011. Ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., který tuto lhůtu stanoví jako jednoroční, tedy lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti uplynula nejpozději dnem 4. 4. 2012, přičemž z § 80 odst. 2 s. ř. s. plyne, že zmeškání této lhůty nelze prominout. Žalobce však žalobu podal až dne 10. 12. 2012, pročež ji podle stěžovatelky měl krajský soud odmítnout v souladu s § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. To však v daném případě krajský soud neučinil.

[10] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 28. 4. 2013 snesl řadu argumentů, dle kterých lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti se začala odvíjet ode dne pozdějšího než 4. 4. 2011. Žalobce za počátek běhu rozhodné lhůty považuje alternativně den 31. 3. 2012, resp. duben 2012, kdy převzal rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí své první žaloby na ochranu proti nečinnosti. Od této doby také žalobce počítá novou lhůtu jednoho roku. Dle žalobce tak uplynula lhůta v dubnu 2013. Navíc dnem 11. 5. 2012, kdy žalobce podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, se dle názoru žalobce uvedená lhůta na 6 měsíců staví.

[11] Druhý argument žalobce obsahoval tvrzení, že dopisy ze dne 18. 5. 2011, 14. 9. 2011, 28. 12. 2011, kterými žalobce vyzýval rektora k vydání rozhodnutí, lze ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. považovat za poslední úkony učiněné žalobcem vůči správnímu orgánu. I v tomto případě by byla žaloba doručená krajskému soudu dne 10. 1. 2012 podána ve lhůtě.

[12] Žádost stěžovatelky, jež byla součástí kasační stížnosti, o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud usnesením č. j. 6 Ans 5/2013-28 ze dne 30. 4. 2013 zamítl. Stěžovatelka následně podala novou žádost o přiznání odkladného účinku (žádost byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena 24. května 2013), o níž však již Nejvyšší správní soud nerozhodoval, neboť bez prodlení – ve lhůtě k rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku (§ 73 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 107 odst. 1 s. ř. s.) – přistoupil k rozhodnutí ve věci samé, čímž důvod druhé žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti odpadl.

### III.

#### Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu § 102 s. ř. s., a její důvod se opírá o § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., protože stěžovatelka namítá zmatečnost řízení před krajským soudem pro opožděnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z § 104 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., byv přitom vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není důvodná.

[15] V předmětné věc není pochyb o tom, že okamžikem, kdy rozsudek krajského soudu ze dne 19. 1. 2011 č. j. 10 A 77/2010 - 38, jenž zrušil rozhodnutí rektora, nabyl právní moci (3. 2. 2011), se předmětná věc vrátila znovu do stádia řízení, ve kterém rektor rozhoduje

o odvolání žalobce proti rozhodnutí děkana Jihočeské univerzity ze dne 7. 12. 2009 č. j. 04/1359/09 o ukončení studia žalobce. Správní řízení tak dosud nebylo ukončeno.

[16] Předmětem předložené kasační stížnosti, jak jej vymezila stěžovatelka, je otázka posouzení včasnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti. Včasnost žaloby na ochranu proti nečinnosti je upravena v § 80 odst. 1 s. ř. s. stanovením lhůty k podání žaloby. Dle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu „*podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.*“ Tato lhůta se považuje za lhůtu objektivní a její zmeškání nelze prominout [§ 80 odst. 2 s. ř. s, viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006 č. j. 8 Ans 3/2005-107]. Úkolem Nejvyššího správního soudu je tedy nejprve posoudit, zda rozhodnou skutečností pro začátek běhu lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti bylo v předmětné věci uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem či, pokud takové lhůty nebylo, zda bylo rozhodnou skutečností učinění posledního procesního úkonu v předmětné věci. V posléze uvedeném případě je nutno též posoudit, který procesní úkon byl ve smyslu citovaného zákonného ustanovení tím posledním.

[17] Z argumentace stěžovatelky plyne, že stěžovatelka za rozhodnou skutečnost pro začátek běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti považovala uplynutí lhůt stanovených zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí rektora o odvolání. Dle názoru stěžovatelky začaly lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí rektora běžet dnem nabytí právní moci kasačního rozsudku krajského soudu (stěžovatelka zde analogicky odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011 sp. zn. 2 Ans 11/2011). Předmětným zvláštním zákonem je v nyní posuzovaném případě, dle názoru stěžovatelky, podobně jako v citovaném v rozsudku Nejvyššího správního soudu, rovněž správní řád, konkrétně § 71 spr. ř., který lhůtu pro vydání rozhodnutí stanoví jako lhůtu bezodkladnou (§ 71 odst. 1 spr. ř.). Pokud nelze rozhodnout bezodkladně, činí lhůta pro vydání rozhodnutí 30 dnů (§ 71 odst. 3 spr. ř.). Ve výjimečných případech, taxativně uvedených v § 71 odst. 3 písm. a) spr. ř., lze tuto lhůtu prodloužit o dalších 30 dnů či dle § 71 odst. 3 písm. b) spr. ř. o lhůtu nutnou k provedení konkrétních procesních úkonů. Po marném uplynutí této lhůty, která mohla činit nejvýše 60 dnů, tj. dne 4. 4. 2011, začala běžet lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, která marně uplynula dnem 4. 4. 2012.

[18] Tento názor stěžovatelky je třeba odmítnout z následujících důvodů. Rozhodnutí o ukončení studia je rozhodováním o právech a povinnostech studentů, které jako speciální právní předpis upravuje zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. Dle § 68 odst. 1 věty první zákona o vysokých školách se na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách se studium ukončuje, nesplní-li student požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu. Ve smyslu § 68 odst. 1 věty druhé zákona o vysokých školách musí být předmětné rozhodnutí vydáno do 30 dnů ode dne oznámení předmětné skutečnosti a proti tomuto rozhodnutí může student do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno, požádat o přezkoumání rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal. Pokud je tímto orgánem děkan, může sám žádosti v rámci autoremedury pouze vyhovět a rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak žádost předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změní nebo zruší rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem veřejné vysoké školy nebo její součástí (§ 68 odst. 4 zákona o vysokých školách).

[19] V předmětné věci se tak na rozhodování orgánů vysoké školy o ukončení studia dle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách správní řád jako obecný předpis o správním řízení nepoužije (k tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 12/2011 - 132 ze dne 31. 10. 2011). Na rozhodování orgánů vysoké školy se proto nevztahují ani lhůty uvedené v § 71 spr. ř. Ze znění § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách vyplývá, že v předmětné věci měl děkan pro své rozhodnutí o ukončení studia žalobce zákonem o vysokých školách, jako speciálním právním předpisem, stanovenou lhůtu 30 dnů ode dne oznámení předmětné skutečnosti. Z doslovného znění § 68 odst. 4 rovněž vyplývá, že zákon o vysokých školách tuto, ani žádnou jinou lhůtu pro následné přezkumné rozhodování rektora o rozhodnutí děkana nestanoví.

[20] Po kasačním rozsudku krajského soudu ze dne 19. 1. 2011 č. j. 10 A 77/2010 - 38 se posuzované řízení vrátilo do stadia, kdy rektor rozhoduje o odvolání žalobce proti rozhodnutí děkana, avšak žádným právním předpisem nebyla stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí rektora. Ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. se tak počátek běhu lhůty, rozhodný pro posouzení včasnosti podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, odvíjí ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Nutno tedy nyní posoudit, který úkon je ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. považován za úkon poslední.

[21] K požadavkům na charakter úkonů rozhodných k určení počátku běhu lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti dle § 81 odst. 1 *in fine* s. ř. s. se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 12. 6. 2006 č. j. 8 Ans 3/2005-107. „*Za takové úkony je třeba považovat procesní úkony účastníků řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jde např. o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod. Takovýmto úkonem naopak není samotná urgence vyřízení, či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval. Lhůta stanovená v § 80 odst. 1 s. ř. s. vychází mj. i z toho, že je na účastníku řízení, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené, zákonem stanovené lhůtě. Pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i v případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocením úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty.*“

[22] Ve smyslu citovaného rozsudku se proto nelze ztotožnit s argumentací žalobce, že výzvy adresované rektorovi ze dne 18. 5. 2011, 14. 9. 2011 a 28. 12. 2011, urgující vydání rozhodnutí, lze ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. považovat za poslední úkony učiněné žalobcem vůči správnímu orgánu. Tyto výzvy jsou pouhými úkony mimoprocenými, které samy o sobě v probíhajícím správním řízení nemají žádné účinky. Z tohoto důvodu je nelze považovat za procesní úkony učiněné v rámci správního řízení, které by ve své podstatě přerušily běh lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[23] Nelze se rovněž ztotožnit s argumentem žalobce, že by poslední rozhodnou skutečností, od které by se odvíjela lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, byl den, kdy nabylo právní moci usnesení krajského soudu o odmítnutí (žalobcovy první) žaloby na ochranu proti nečinnosti. Již ze samotného znění § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. vyplývá, že takovým úkonem je poslední úkon žalobce vůči správnímu orgánu nebo správního orgánu proti žalobci, tedy úkon v předmětném správním řízení, resp. úkon pro správní řízení rozhodný. Takovým správním orgánem nemůže být správní soud v rozhodování o žalobě na ochranu proti nečinnosti, neboť soud daný skutkový stav posuzuje v samostatném řízení dle soudního řádu správního. Jiný výklad by ostatně popřel samotný institut objektivní lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Tuto situaci, kdy běh lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti nelze odvozovat

od posledního procesního úkonu žalobce vůči správnímu soudu ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., je však samozřejmě třeba odlišovat od situace, kdy vydáním meritorního kasačního rozsudku správního soudu vznikne správnímu orgánu nová povinnost vydat rozhodnutí (viz odstavec [15] odůvodnění tohoto rozsudku), jinak by došlo k popření smyslu a účelu soudní ochrany před nečinností správního orgánu (srov. analogicky rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 11/2011 - 95 ze dne 25. 11. 2011).

[24] V uvedené věci byla fakticky posledním úkonem, který žalobce učinil vůči správním orgánům, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti k MŠMT ve smyslu § 80 spr. ř. Zbývá proto posoudit, zda tato žádost měla účinky posledního procesního úkonu ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., a to zejména s ohledem na skutečnost, že jde o procesní úkon vůči nadřízenému správnímu orgánu, a nikoli přímo vůči žalovanému správnímu orgánu, jenž má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 ve spojení s § 80 odst. 1 s. ř. s.).

[25] Při hledání odpovědi na tuto otázku byl Nejvyšší správní soud veden následujícími úvahami.

[26] Přestože se dle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách obecné předpisy o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studentů nevztahují, neplatí toto tvrzení absolutně. Dle § 177 spr. ř. se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 spr. ř. použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Uvedené se vztahuje rovněž na rozhodování dle § 68 a násl. zákona o vysokých školách, neboť zákon o vysokých školách samostatně zásady pro činnost správních orgánů podobné zásadám uvedeným v § 2 až 8 spr. ř. neobsahuje. Dle § 6 spr. ř., nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené či není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80 spr. ř.). Dle § 80 odst. 3 spr. ř. může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastník. Podání žádosti dává účastníku nárok na to, aby se nadřízený správní orgán touto žádostí zabýval a rozhodl o ní. Jestliže se nadřízený správní orgán touto žádostí zabývat nebude, má účastník možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. (viz VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, str. 701). Usnesení nadřízeného správního orgánu dle § 80 odst. 4 spr. ř. však není rozhodnutím ve věci samé, proto se jeho vydání na nadřízeném správním orgánu nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 2/2010-127 ze dne 11. 3. 2010).

[27] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. stanoví podmínku přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti tak, že: „*ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*“ Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví proti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy [viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 1/2007 - 100 ze dne 18. 10. 2007]. Bezvýsledné vyčerpání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu tak ve smyslu § 79 s. ř. s. je procesní podmínkou řízení o žalobě proti nečinnosti, rozhodnou pro posouzení její přípustnosti.

[28] Nejvyšší správní soud tak musel posoudit, zda podání žádosti na ochranu proti nečinnosti k MŠMT představovalo ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rovněž úkon rozhodný pro posouzení

včasnosti podané žaloby na ochranu proti nečinnosti. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud musel v situaci, kdy pro rozhodnutí rektora nebyla zvláštním zákonem stanovena žádná lhůta a tento orgán zůstal po kasaci prvního rozhodnutí nečinný, určit, od kterého úkonu ve věci se odvíjela roční lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti; zda ode dne 3. 2. 2011, kdy nabyl právní moci rozsudek krajského soudu ze dne 19. 1. 2011 č. j. 10 A 77/2010 - 38 či až ode dne 11. 5. 2012, kdy žalobce podal žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči nadřízenému správnímu orgánu, která byla zároveň podmínkou přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 79 s. ř. s.

[29] K posouzení této otázky měl Nejvyšší správní soud i s ohledem na dikci § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. k dispozici následující výkladové varianty.

[30] Dle první výkladové varianty by žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v předmětné věci představovala pouze podmínku přípustnosti žaloby, avšak nemohla by mít žádné účinky posledního procesního úkonu ve věci, který by ovlivnil běh lhůty pro podání žaloby (podmínka včasnosti). Pokud zvláštní zákon pro rozhodnutí rektora nestanovil žádnou lhůtu, roční lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti by dle první varianty běžela od právní moci kasačního rozsudku. V rámci této lhůty by musel být neúspěšně uplatněn prostředek proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu, a to zřejmě v dostatečném časovém předstihu před uplynutím roční lhůty, umožňujícím nadřízenému správnímu orgánu opatření proti nečinnosti uplatnit.

[31] Pokud by tedy lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti běžela již od právní moci kasačního rozsudku správního soudu, kdy byla žalovanému obnovena povinnost rozhodnout ve věci (podmínka včasnosti), bylo by fakticky možné podat žalobu na ochranu proti nečinnosti až poté, co došlo k následnému naplnění podmínek přípustnosti (vyčkání přiměřené doby na rozhodnutí rektora po vydání rozsudku krajského soudu a rovněž vyčkání, zda prostředek uplatněný u nadřízeného správního orgánu bude bezvýsledně vyčerpán). V takové situaci by v důsledku skutečnosti, že zvláštní zákon nestanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí rektora, došlo fakticky a toliko výkladem ke zkrácení lhůty pro podání žaloby v neprospěch účastníka řízení. Takový restriktivní výklad, jenž omezuje základní právo na soudní ochranu, resp. na přístup k soudu, je třeba jako ústavně nekonformní odmítnout (srov. čl. 4 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod).

[32] Pro úplnost nutno zmínit též druhou výkladovou variantu naznačenou žalobcem v jeho vyjádření ke kasační stížnosti, podle které by roční lhůta pro podání žaloby běžela od kasačního rozsudku, v jejímž průběhu musela být žalobcem uplatněna žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči MŠMT (podmínka přípustnosti následné žaloby proti nečinnosti), přičemž podání takové žádosti by roční lhůtu stavělo po dobu rozhodování MŠMT o opatření proti nečinnosti. Tuto výkladovou variantu je však třeba také odmítnout, byť se na první pohled jeví jako přitažlivá, neboť nekrátí roční objektivní lhůtu k podání žaloby o čas nutný k absolvování „povinného interního kolečka“ s opatřením proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu a současně brání nekonečnému obnovování žalobní lhůty ve smyslu výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 3/2005-107. Tento výklad totiž již zcela opouští půdorys vymezený zákonným textem (§ 80 odst. 1 a 2 s. ř. s.) a není ani praktický, neboť vzhledem k absenci jednoznačné zákonné lhůty pro rozhodnutí rektora (od níž by se odvíjel počátek běhu lhůty pro podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti) a zejména pro rozhodnutí MŠMT o opatření proti nečinnosti by se stalo stanovení okamžiku opětovného rozběhu a konce roční lhůty pro podání žaloby značně nejistým. Nepraktičnost tohoto výkladu, resp. nejistota o konci roční lhůty pro podání žaloby by nadto vedla k závěru o protiústavnosti takového výkladu, neboť ze základního práva na soudní ochranu,

resp. na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod plyne požadavek na přesnost a určitost lhůt, s nimiž je spojen důsledek odmítnutí žaloby, resp. ztráty možnosti předestřít věc nezávislému a nestrannému soudu [srov. v této souvislosti nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.), podle něhož je smyslem zavedení lhůt v procesním právu „*snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích*“].

[33] Dostáváme se tak k výkladové variantě třetí, v rámci které by žádost o uplatnění prostředku na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 spr. ř. byla považována za takový procesní úkon, který ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. *in fine* znovu založí běh lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti, a to i po uplynutí roční lhůty od právní moci kasačního rozsudku.

[34] Z obsahu rozsudku krajského soudu přitom vyplývá, že krajský soud jako výkladovou variantu *implicitě* zvolil právě tuto třetí variantu, neboť za poslední procesní úkon v řízení považoval bez dalšího právě žádost žalobce o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči nadřízenému správnímu orgánu.

[35] K tomuto výkladu se Nejvyšší správní soud přiklání, a to z následujících důvodů.

[36] Nutno předeslat, že podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 spr. ř. není žádnou lhůtou ohraničeno. Lhůta jednoho roku omezuje z hlediska včasnosti pouze podání samotné žaloby na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu ve smyslu § 80 s. ř. s. To znamená, že i po uplynutí roční lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti lze podat u nadřízeného správního orgánu žádost dle § 80 odst. 3 spr. ř. a nadřízený správní orgán má povinnost o takové žádosti rozhodnout, resp. nemůže ji z formálních důvodů (např. pro opožděnost) odmítnout. Rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 spr. ř. nepochybně také zakládá (podobně jako kasační rozsudek správního soudu – srov. odstavec [23] tohoto odůvodnění) běh nové lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., a to i kdyby ta původní již uplynula (srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 12. 2012 č. j. 2 Ans 14/2012-41, publikovaný pod č. 2785/2013 Sb. NSS). Opačný výklad, tzn. že opatření proti nečinnosti ze strany nadřízeného správního orgánu nepřerušuje lhůtu pro podání žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, by zcela popřel smysl institutu opatření proti nečinnosti podle správního řádu a subsidiaritu soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Opatřením proti nečinnosti zesílená a zdůrazněná povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí by se paradoxně (a absurdně) stala v důsledku uplynutí původní roční lhůty soudně nevymahatelnou. Jinak řečeno, primární prostředek ochrany v rámci veřejné správy, jímž je podle správního řádu žádost nadřízenému správnímu orgánu o uplatnění opatření proti nečinnosti, by byl pouze zdržením, v jehož důsledku by účastník mohl přijít o možnost domoci se ochrany před soudem.

[37] Použití prvních dvou restriktivních výkladových variant by tak žalobci odepřelo přístup k soudní ochraně, a to převážně z důvodů závislých na okolnostech, jež jsou mimo jeho dispozici v důsledku nečinnosti nadřízeného správního orgánu v kombinaci s nemožností bránit se proti této nečinnosti samostatnou žalobou, jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ans 2/2010 - 127 ze dne 11. 3. 2010. V situaci, kdy je kasačním rozsudkem zrušeno rozhodnutí správního orgánu a zároveň zvláštní zákon nestanoví lhůtu pro vydání jeho rozhodnutí a správní orgán i nadřízený správní orgán zůstávají ve věci nečinní, je proto nutné volit takový ústavně konformní výklad § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., který co nejvíce šetří základní právo na soudní ochranu, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Tomuto výkladu *in favorem libertatis*



nestojí v cestě ani právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 3/2005-107 ze dne 12. 6. 2006, neboť nezmiňuje žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti mezi úkony, jež nejsou posledními úkony ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. Nadto, oproti zde vyjmenovaným mimoprocesním úkonům (urgence a odpovědi na ně) je žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti nepochybně úkonem procesním, předvídaným a předepsaným správním řádem. Tomuto výkladu nemůže bránit ani lpění na doslovném, resp. zužujícím výkladu pojmu „správní orgán“ v § 80 odst. 1 větě poslední s. ř. s. tak, že se jím rozumí pouze správní orgán žalovaný, jenž má povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (§ 79 odst. 2 s. ř. s.). Je-li nadřízený správní orgán oprávněn učinit opatření proti nečinnosti „podřízeného“ správního orgánu, a to dokonce v podobě převzetí věci a rozhodnutí namísto nečinného správního orgánu (§ 80 odst. 4 spr. ř.), odpovídá subsidiární povaze soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy vnímání veřejné správy v jejím celku, nikoli izolovaně v jednotlivých stupních veřejné správy, čemuž odpovídá rozšiřující výklad pojmu „správní orgán“ použitého v § 80 odst. 1 větě poslední s. ř. s. tak, že tento pojem zahrnuje též nadřízený správní orgán, vůči němuž byla podána žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

[38] Žádost podanou žalobcem vůči MŠMT o uplatnění opatření proti nečinnosti dne 11. 5. 2012 je proto v uvedené věci třeba považovat za poslední úkon učiněný žalobcem vůči správnímu orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. Od této právní skutečnosti se ve zkoumané věci odvíjela lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 s. ř. s., která začala plynout dnem následujícím po dni podání žádosti na ochranu proti nečinnosti k MŠMT, tj. 12. 5. 2012, a skončila dne 11. 5. 2013. Druhá žaloba na ochranu proti nečinnosti byla doručena krajskému soudu dne 10. 12. 2012, tedy před uplynutím roční lhůty k jejímu podání. Podmínka včasnosti stanovená § 80 odst. 1 s. ř. s. tak byla splněna.

[39] Opačný než shora použitý výklad ustanovení § 81 odst. 1 *in fine* s. ř. s. by v důsledku vedl k tomu, že v předmětné věci by žalobce pro nečinnost obou správních orgánů přišel o možnost řádně a přezkoumatelným způsobem projednat svoji věc ve správním soudnictví a s konečnou platností se dobrat zákonného rozhodnutí o tom, zda bylo či nebylo ukončeno jeho studium na Teologické fakultě Jihočeské univerzity.

[40] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že řízení před Krajským soudem v Českých Budějovicích nebylo zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť žaloba na ochranu proti nečinnosti byla podána v zákonné lhůtě jednoho roku ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu učiněn poslední úkon. Z toho důvodu vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

#### IV. Náklady řízení

[41] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka, žalobce nebyl v řízení zastoupen advokátem a v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

[42] Výrok o vrácení uhrazeného soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti se opírá o ustanovení § 10 odst. 1 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních

poplaticích, podle kterého soud vrátí poplatek z účtu soudu, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. V projednávané věci nebylo o žádosti stěžovatelky o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti rozhodováno, neboť bylo bez odkladu přistoupeno k meritornímu projednání kasační stížnosti (srov. výše odstavec [12] odůvodnění tohoto rozsudku). Stěžovatelka proto nebyla povinna k úhradě soudního poplatku za žádost o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl tak, že se stěžovatelce vrací uhrazený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, a to ve lhůtě k tomu přiměřené.

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

V Brně dne 26. června 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu