



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Vysoká škola realitní – Institut Franka Dysona s.r.o.**, se sídlem v Brně, Masná 229/34, zastoupeného JUDr. Gabrielou Brůžičkovou, advokátkou se sídlem Příkop 27/2a, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem v Praze 1, Karmelitská 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2014, č. j. 11 A 32/2013 - 96,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včasnou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla jako nedůvodná zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 11. 12. 2012, č. j. MSMT – 26126/2012 – 650. Uvedeným rozhodnutím byl zamítnut rozklad stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2012, č. j. MSMT - 1011/2012 – 30, kterým byla stěžovateli dle ustanovení § 85 odst. 6 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), omezena akreditace počínaje přijímáním uchazečů ke studiu pro akademický rok 2012/2013 akreditovaného bakalářského studijního programu „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“, se standardní dobou studia 3 roky.

II. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

Vysoká škola realitní – Institut Franka Dysona s. r. o. (stěžovatel) je soukromou vysokou školou ve smyslu § 39 zákona o vysokých školách. Stěžovatel uskutečňuje bakalářský studijní program „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“ se standardní dobou studia 3 roky, a to na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2007, č. j. 27277/2007 – 30. Uvedeným rozhodnutím byla stěžovateli do 28. 11. 2011 udělena akreditace spočívající v oprávnění přijímat ke studiu daného studijního programu uchazeče, konat výuku a přiznávat akademický titul Bc., jež byla rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 7. 2011, č. j. 21810/2011 – M3 prodloužena do 31. 7. 2015.

Žalovaný obdržel dne 11. 7. 2011 návrh Akreditační komise podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, na omezení akreditace uvedeného bakalářského studijního programu. Akreditační komise svůj návrh zdůvodnila nedostatečným personálním zabezpečením studijního programu, skutečností, že vyučující profilujících předmětů nepublikují v oblastech předmětů, které zajišťují, a dále zhoršením personálního zabezpečení oproti stavu deklarovanému stěžovatelem v žádosti o udělení státního souhlasu. O zahájení správního řízení o návrhu na omezení akreditace žalovaný v souladu s ustanovením § 47 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) uvědomil přípisem ze dne 9. 8. 2011, č. j. 23875/2011 – 30, stěžovatele, a současně jej vyzval k vyjádření.

Následně mezi stěžovatelem a žalovaným probíhala korespondence, směřující k vyjasnění důvodů uvedených v návrhu Akreditační komise na omezení akreditace, tyto označil stěžovatel za vágní, neurčité a neodpovídající skutečnosti. Na výzvu žalovaného poskytl stěžovatel seznam děl a aktivit garanta studijního programu „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“, doc. Ing. F. D., CSc. Žalovaný předložil vyjádření stěžovatele Akreditační komisi, která na svém zasedání ve dnech 21. – 23. 11. 2011 rozhodla, že na omezení akreditace pro stěžovatele trvá a dne 9. 12. 2011 předala žalovanému toto stanovisko písemně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 6. 1. 2012, č. j. MSMT – 1011/2012 – 30 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), omezil stěžovateli akreditaci, počínaje přijímáním uchazečů ke studiu pro akademický rok 2012/2013, u bakalářského studijního programu „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“ se standardní dobou studia 3 roky.

Proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí podal stěžovatel včasný rozklad, v němž namítal zmatečnost a nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, neboť z něj není zřejmé, jaké konkrétní nedostatky jsou stěžovateli vytýkány. Shodně s předchozími vyjádřeními stěžovatel zopakoval, že závěr Akreditační komise je vágní, neurčitý a neodpovídající skutečnosti. Ze strany Akreditační komise nebyly stěžovateli vytknuty žádné nedostatky, a není proto zřejmé, z jakého důvodu se Akreditační komise rozhodla předložit správnímu úřadu návrh na omezení akreditace, jestliže neměla v minulosti k činnosti stěžovatele žádné připomínky. Ministr školství, mládeže a tělovýchovy (vedoucí žalovaného) rozhodnutím ze dne 11. 12. 2012, č. j. MSMT - 26126/2012 – 650, podaný rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť shledal, že v řízení bylo postupováno ve shodě s příslušnými ustanoveními zákona o vysokých školách a správního řádu, a že napadené rozhodnutí je v souladu s právními předpisy a je věcně správné.

III. Řízení před krajským soudem

Proti rozhodnutí ministra podal stěžovatel dne 13. 2. 2013 žalobu dle části třetí, hlavy II, dílu 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů

pokračování

(dále jen „s. ř. s.“), v níž zopakoval výše uvedené námitky obsažené již v rozkladu. Žalobou bylo navíc namítáno porušení zásady individuálního jednání v rámci správního řízení, neboť žalovaný měl rozhodnout údajně pouze na základě obecných standardů Akreditační komise. Stěžovatel rovněž upozornil na zásadní procesní pochybení v rámci správního řízení, které je třeba spatřovat ve skutečnosti, že podle ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách rozhodne ministerstvo o návrhu Akreditační komise do sto dvaceti dnů; v posuzovaném případě však žalovaný požadovanou lhůtu nedodržel, přičemž stanoviska Akreditační komise – jak doporučující prodloužení akreditace, tak i omezující akreditaci – jsou ze stejného data. Závěrem stěžovatel zmínil likvidační ekonomické důsledky omezení akreditace a nemožnost seznámit se s výhradami vůči kvalitě studia dříve než na konci správního řízení, bez možnosti se bránit či sjednat jakoukoliv nápravu.

Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K námitce porušení zásady individuálního jednání v rámci správního řízení městský soud uvedl, že zákon o vysokých školách ani jiný obecně závazný právní předpis nestanovuje specifické standardy pro hodnocení kvality vysokých škol ani kritéria, která musejí být naplněna, aby činnost vysoké školy byla označena jako kvalitní. Akreditační komise za účelem posouzení předpokladů pro uskutečňování akreditovaných činností a pro hodnocení jejich kvality používá vlastní standardy, které jsou veřejně přístupné, platí pro všechny studijní programy.

Městský soud rovněž konstatoval, že v posuzované věci bylo ve správním řízení zjištěno nedostatečné personální zabezpečení studijního programu a skutečnost, že vyučující profilujících předmětů nepublikují v oblastech předmětu, který zajišťují. Oproti stavu, deklarovanému v žádosti o udělení státního souhlasu, došlo ke zhoršení personálního zabezpečení a ve studijním programu nyní nepůsobí žádný habilitovaný vyučující, který by byl klíčový pro rozvoj daného studijního oboru. Městský soud dospěl k závěru, že otázka, zda takto zjištěný skutkový stav je důvodem pro zahájení správního řízení ve věci omezení akreditace vysoké školy, je otázkou správního uvážení; hodnocení rozhodných skutečností správním orgánem nebylo v daném případě soudem shledáno v rozporu s obsahem spisového materiálu a odlišný náhled účastníka řízení na způsob hodnocení rozhodujících skutečností správním orgánem není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. V dané věci městský soud neshledal, že by závěry správního orgánu nebyly dostatečně podloženy skutkovými zjištěními nebo s nimi byly v rozporu, či že by se správní orgán nevyřadil se všemi námitkami žalobce.

Lhůtu pro vydání rozhodnutí o návrhu na omezení o akreditaci podle ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách označil městský soud za procesní lhůtu pořádkovou, neboť zákon o vysokých školách ani jiný obecně závazný právní předpis nespojuje s nedodržením stodvacetidenní lhůty pro vydání rozhodnutí žádný konkrétně vyjádřený právní následek. Uvedená lhůta není prekluzivní, a proto městský soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že uvedené procesní pochybení je nutno kvalifikovat jako zásadní, které by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí a bylo důvodem pro jeho zrušení soudem v rámci přezkumu ve správním soudnictví.

Městský soud stran namítané shody dat stanovisek uvedl, že z obsahu spisového materiálu vyplývá, že Akreditační komise na svém zasedání ve dnech 20. - 22. 6. 2011 hodnotila činnost školy a kvalitu akreditovaných činností, přičemž odsouhlasila prodloužení platnosti akreditace bakalářského studijního programu, zároveň však z důvodu existence závažných nedostatků při uskutečňování studijního programu navrhla omezení akreditace studijního programu. Přestože městský soud připustil, že uvedené závěry nebyly zcela srozumitelně vyjádřeny v odůvodnění vydaných správních rozhodnutí, neshledal uvedenou skutečnost za natolik závažnou vadu, která by byla důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Závěrem městský soud odmítl i stěžovatelovo tvrzení týkající se seznámení s výhradami vůči kvalitě studia až na konci správního řízení, neboť z obsahu opakovaných vyjádření stěžovatele v průběhu správního řízení vyplývá opak.

IV. Kasační námitky stěžovatele

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje stížnostní důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

Stěžovatel spatřuje nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení v akceptaci postupu Akreditační komise v rámci posuzování podmínek pro omezení akreditace. Stěžovatel především zdůrazňuje skutečnost, že Akreditační komise během zasedání ve dnech 20. – 22. 6. 2011 odsouhlasila platnost prodloužení akreditace bakalářského studijního programu „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“, zároveň však z důvodu existence závažných nedostatků navrhla omezení akreditace, neboť dospěla k názoru, že může být řádně zabezpečeno pouze studium ve formě dostudování stávajících studentů. Přestože uvedené závěry nebyly dle stěžovatele zcela srozumitelně vyjádřeny v odůvodněních vydaných správních rozhodnutích, soud neshledal uvedenou skutečnost za natolik závažnou vadu, která by měla dopad do práv a právem chráněných zájmů účastníka řízení a byla důvodem pro zrušení rozhodnutí.

Vadu řízení stěžovatel spatřuje v porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem, konkrétně porušení lhůty jak dle zákona o vysokých školách, tak i dle správního řádu. Vychází-li stěžovatel z dělení na lhůty zákonné a soudcovské, pak lhůtu soudcovskou je možné rozhodnutím soudu prodloužit, ve smyslu ustanovení § 55 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se stěžovatel neztotožňuje s názorem soudu, že z důvodu nestanovení důsledku porušení lhůty v ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách se jedná pouze o lhůtu procesní, jejíž porušení není právní vadou řízení. Stěžovatel má za to, že se v případě uvedeného ustanovení jedná o lhůtu danou zákonem, tedy lhůtu zákonnou, kterou je nutné dodržet. Stěžovatel připomíná ustanovení § 71 správního řádu, který správnímu orgánu stanoví povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, a rekapituluje data zahájení řízení a vydání rozhodnutí v posuzovaném případě, jež dělí doba cca 5 měsíců. Stěžovatel rovněž poukazuje na skutečnost, že městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku připouští v dané věci překročení lhůty podle ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, tj. 120 dnů, a tedy vadu řízení, byť ne takového významu, aby podle soudu měla vliv na nezákonnost a správního rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo.

Stěžovatel uzavírá stížnost konstatováním o nesplnění podmínky srozumitelnosti, zřejmosti, jasnosti a nezaměnitelnosti v případě rozhodnutí žalovaného. Opakuje rozpor v závěrech Akreditační komise a setrvává na svém stanovisku, že mu nebyl dán prostor pro odstranění nedostatků v přiměřené lhůtě, a že mu konkrétní nedostatky byly vytknuty až na základě rozhodnutí ministra ze dne 11. 12. 2012, č. j. MSMT – 26126/2012 – 650.

Stěžovatel z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

Žalovaný ve vyjádření obsáhle reagoval na jednotlivé námitky uplatněné stěžovatelem v kasační stížnosti. Formulace užití Akreditační komisí byly dle žalovaného přes určitou míru

pokračování

obecnosti dostatečně konkrétní, určité a srozumitelné, což je patrné i z vyjádření stěžovatele, který sice na jedné straně určitost návrhu Akreditační komise popírá, na straně druhé však vznáší proti jednotlivým výtkám konkrétní argumenty, jimiž se snaží konstatované nedostatky vyvrátit. Žalovaný provedl a prostřednictvím citace stanoviska Akreditační komise v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí prezentoval hodnocení existujícího skutkového a právního stavu, včetně popisu zásadních nedostatků při uskutečňování studijního programu stěžovatelem. Tvrzení stěžovatele o údajné nesrozumitelnosti prvostupňového rozhodnutí proto žalovaný důrazně odmítá.

K námitce stěžovatele stran postupu, při kterém Akreditační komise vyslovila souhlas s prodloužením akreditace a zároveň téhož dne navrhla její omezení, žalovaný odkazuje na jeho vysvětlení k žalobě ze dne 8. 4. 2013. K tomu žalovaný dodává, že se jednalo o reakci na konkrétní žalobní námitku stěžovatele, která v předchozím správním řízení nebyla stěžovatelem uplatněna, nebylo proto důvodu daný postup Akreditační komise vysvětlovat, když důvody pro omezení akreditace byly jednoznačně dány a v prvostupňovém rozhodnutí popsány.

Pokud jde o lhůtu, stanovenou v ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, žalovaný nijak nerozporuje, že návrh Akreditační komise na omezení akreditace bakalářského studijního programu „*Nemovitý majetek*” pro studijní obor „*Realitní makléř*” obdržel dne 11. 7. 2011 a rozhodnutí omezující akreditaci vyhotovil až dne 6. 1. 2012. Tato dílčí procesní vada však dle žalovaného neměla vliv na soulad prvostupňového rozhodnutí s právními předpisy ani na jeho správnost. Žalovaný poznamenává, že lhůta 120 dnů, uvedená v ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, je procesní lhůtou pořádkovou, tedy nikoli prekluzivní lhůtou a tvrzení stěžovatele o zásadním procesním pochybení je tak neopodstatněné a nesprávné. Uvedené žalovaný doplňuje výkladem ustanovení § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, v kontextu s ustanovením § 105 téhož zákona, a teoretickým exkursem o veřejných subjektivních právech.

K argumentaci stěžovatele, že mu ze strany Akreditační komise nebyly vytknuty žádné nedostatky, žalovaný konstatuje, že Akreditační komise postupovala v souladu se zákonem. Ustanovení § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách totiž předpokládá, že Akreditační komise doporučí vysoké škole zjednatí nápravy v přiměřené lhůtě pouze v případě zjištění takových nedostatků, které nejsou závažné. Jestliže však Akreditační komise zjistí závažné nedostatky, jako tomu bylo ve věci stěžovatele, postupuje obligatorně podle ustanovení § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, tj. navrhne podle povahy věci omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace.

S ohledem na výše uvedené žalovaný konstatuje, že ani jedno z ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. naplněno nebylo a navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jádrem předmětné kasační stížnosti je rozpor mezi závěry městského soudu a žalovaným na straně jedné a závěry stěžovatele na straně druhé ve vztahu k otázce výkladu § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, a to, zda má lhůta v tomto ustanovení zakotvená charakter lhůty pořádkové či propadné a zda v návaznosti na to žalovaný nepostupoval v rozporu se zákonem a zda neměl městský soud prvostupňové rozhodnutí pro vadu v řízení zrušit.

Městský soud v napadeném rozsudku přisvědčil správním orgánům a vyslovil závěr, že předmětnou lhůtu je nutno považovat za lhůtu pořádkovou. Na postupu žalovaného neshledal žádné pochybení, které by způsobovalo nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Obdobně se ve vyjádření ke kasační stížnosti vyslovil i žalovaný, svoji argumentaci založil především na srovnání jednotlivých ustanovení právního řádu, kterými jsou upraveny lhůty v jednotlivých případech.

Nejvyšší správní soud věc posoudil a plně se ztotožnil s názorem městského soudu, který, byť stručně, lhůtu podle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách vyhodnotil jako lhůtu pořádkovou, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu.

Za lhůtu je nutno považovat časový interval, v němž má být, případně musí být, něco vykonáno. Lhůtou je rovněž časový úsek, ve kterém může být nárok (subjektivní právo) uplatněn u příslušného subjektu. Teorie rozlišuje dva druhy lhůt. Jsou jimi lhůty hmotněprávní a procesní. Hmotněprávní lhůty jsou lhůty, jejichž běh je stanoven zákonem a zpravidla jej nelze ovlivnit jednáním adresátů příslušných právních norem. Konec lhůty je absolutní a jejich zmeškání má za následek zánik práva. Tyto lhůty nelze navracet ani prominout. Jedná se o lhůty prekluzivní, neboli propadné. Procesní lhůty mohou být stanoveny přímo zákonem nebo mohou být stanoveny správním orgánem (soudem). Tyto lhůty mají svůj význam především ve vztahu k efektivitě řízení a jejich zmeškání nemusí mít za následek ztrátu práva. S nedodržením těchto lhůt zákon přímo nespojuje žádné právní následky pro věc samu. Přitom je nutno podotknout, že v případě zákonných lhůt právní normy obvykle výslovně nestanoví, zda se jedná o lhůtu propadnou, či pořádkovou. Určení povahy lhůty je proto záležitostí výkladu konkrétní právní normy upravující předmětnou lhůtu, stejně jak je tomu i v nyní projednávané věci (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2012, č. j. 9 As 114/2011 – 58, dostupný na www.nssoud.cz).

Ustanovení upravující lhůty propadné stanoví s jejich uplynutím konkrétní právní důsledek, který je zpravidla vyjádřen slovy, že po uplynutí těchto lhůt již nelze něco nadále vykonat či činit, či naopak, že pouze do uplynutí lhůty něco činit lze (např. zákonné lhůty, které pro zahájení řízení stanoví např. § 41 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, mají prekluzivní povahu a po jejich uplynutí již nemůže být správní řízení zahájeno, není-li zákonná lhůta prodloužena postupem podle ust. § 80 odst. 4 písm. d) správního řádu).

Podle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách *[v] případě závažných nedostatků při uskutečňování studijního programu navrhně Akreditační komise ministerstvu podle povahy věci a) omezení akreditace spočívající v zákazu přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče, nebo b) pozastavení akreditace spočívající v zákazu konat státní zkoušky a přiznávat akademické tituly, nebo c) odnětí akreditace.* Dle § 85 odst. 3 zákona o vysokých školách *[v] případě závažných nedostatků v habilitačním řízení nebo řízení ke jmenování profesorem navrhně Akreditační komise ministerstvu podle povahy věci akreditaci pozastavit nebo odejmout.* Odstavec čtvrtý stanoví, že *Akreditační komise navrhně ministerstvu akreditaci odejmout i v případě, že na straně vysoké školy, její součástí nebo spolupracující právnické osoby nastaly takové okolnosti, které by odůvodňovaly zamítnutí žádosti o akreditaci,* a odstavec pátý upravuje obligatorní postup

pokračování

Akreditační komise, pominou-li důvody, pro které navrhla restriktivní opatření. Podle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách *Ministerstvo rozhodne do 120 dnů po obdržení návrhu Akreditační komise podle odstavců 2 až 5.*

Přestože předmětné ustanovení stanoví maximální stodvacetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí o omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace, nevyplývá z něj *eo ipso*, že by s jejím nedodržením zákonodárce spojoval důsledky pro řízení ve věci samé, např. že by již nebylo možno po uplynutí této lhůty v řízení pokračovat (jak je tomu např. v ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., ze kterého je patrné, že předmětné *správní řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 3 měsíců ode dne, kdy Radě byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l*); lhůtu tří měsíců je tak nutno považovat za prekluzivní. Stěžovatel se tak mýlí, má-li za to, že předmětné ustanovení zákona o vysokých školách s uplynutím lhůty spojuje následek ve formě právní vady správního řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že lhůtu podle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách je třeba považovat za pořádkovou lhůtu bez právních důsledků pro věc samu, stejně jako je tomu u zákonných pořádkových lhůt pro vydání správního rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu, dle kterého *[s]právní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu. Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, je správní orgán povinen vydat rozhodnutí nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, k nimž se připočítává doba a) až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je-li třeba někoho předvolat, někoho nechat předvést nebo doručovat veřejnou vyhláškou osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, nebo jde-li o zvlášť složitý případ, b) nutná k provedení dožadání podle § 13 odst. 3, ke zpracování znaleckého posudku nebo k doručení písemnosti do ciziny.* Jak vyplývá z důvodové zprávy ke správnímu řádu, *jde o ustanovení sloužící především zájmům účastníků, jimž dává právní jistotu obledně lhůty, v níž musí být věc vyřízena, a v návaznosti na úpravu nečinnosti správního orgánu též efektivní nástroj, jak se domoci vydání správního aktu v přiměřené lhůtě, neboť dojde-li v důsledku nečinnosti správního orgánu ke škodě, nastupuje odpovědnost státu.*

Požadavek na vyřizování věcí v přiměřené lhůtě v žádném případě neznamená, že je zcela na libovůli správního orgánu, kdy zahájí řízení a vydá ve věci rozhodnutí. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý právo, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů. Tomuto požadavku pak odpovídá § 6 odst. 1 správního řádu, jenž stanoví, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tudíž není zcela na libovůli správního orgánu, kdy řízení zahájí, a proto správní řád, jak zdejší soud dále uvedl, zakotvil ve svém § 80 mechanismus ochrany před nečinností. Z uvedených ustanovení pak Nejvyšší správní soud již dříve ve své judikatuře dovodil následující: *„Nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední, učiní nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti. Z toho, že příslušný orgán má (primární) povinnost zahájit řízení včas a nadřízený orgán má (sekundární) povinnost učinit opatření proti nečinnosti, nesplní-li příslušný orgán svoji primární povinnost, však nelze dovozovat subjektivní právo osoby, která by měla být účastníkem takového řízení, na to, aby řízení, jež nebylo zahájeno v přiměřené lhůtě a u něhož nebyla v tomto smyslu zjednána náprava ani nadřízeným orgánem, již vůbec nebylo zahajováno nebo aby bylo zahájeno, avšak poté zastaveno bez uložení sankce účastníkovi, bylo-li by jinak na místě sankci uložit. Takový právní důsledek ze správního řádu pro zahájení řízení z úřední povinnosti neplyne“* (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 As 98/2010 – 67). Pokud tedy lze v rámci správního řízení v případě nečinnosti správního orgánu při zahajování řízení z moci úřední aplikovat § 80 odst. 2 správního řádu, který předpokládá po uplynutí stanovené lhůty aplikaci opatření nadřízeného správního orgánu proti nečinnosti správního orgánu projednávajícího věc v prvním stupni, je zřejmé, že třicetidenní lhůta stanovená pro zahájení řízení podle správního řádu nemůže mít povahu lhůty propadné. Pokud by tomu tak bylo, ustanovení § 80 odst. 2 s. ř. by v případě nedodržení lhůty již nebylo možno aplikovat, neboť jejím uplynutím by již správní orgány, a to i nadřízený správní orgán, pozbyly možnosti v projednávání věci pokračovat a řízení zahájit.

Tutéž úvahu lze aplikovat rovněž ve vztahu k § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách, neboť na řízení vedená podle zákona o vysokých školách se subsidiárně použijí ustanovení správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách), a bude tomu tak i v případě citovaného ustanovení § 80 odst. 2 správního řádu. Nicméně s ohledem na speciální délku lhůty podle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách je přijetí opatření proti nečinnosti možné až po uplynutí zmíněných stovceti dnů.

K tvrzení stěžovatele, že v posuzovaném případě nečinil nadřízený správní orgán opatření proti nečinnosti, Nejvyšší správní soud podotýká, že ze spisového materiálu vyplývá, že řízení vedené žalovaným nevykazuje známky průtahů. Po zahájení řízení dne 9. 8. 2011 žalovaný postupoval v souladu s ustanovením § 36 odst. 1 správního řádu a poskytl stěžovateli možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čehož stěžovatel prostřednictvím zaslaných vyjádření využil. Jelikož seznam děl a aktivit garanta studijního programu uskutečňovaného stěžovatelem, představoval v dané věci klíčovou námitku odborného charakteru k návrhu na omezení akreditace, žalovaný tento seznam předložil k posouzení Akreditační komisi. Komise zasedá podle Statutu schváleného Vládou ČR usnesením č. 744 ze dne 28. 7. 2004, v předem určených termínech, nejméně třikrát ročně (čl. 2 odst. 2 Statutu); vyjádření žalovaného ze dne 12. 9. 2011 proto Akreditační komise projednala na zasedání ve dnech 21. až 23. 11. 2011. Dne 9. 12. 2011 předala Akreditační komise žalovanému písemné stanovisko, na jehož základě bylo dne 6. 1. 2012 vydáno prvostupňové rozhodnutí. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v řízení neshledal časové prostoje takového rozsahu, jež by nepřiměřeně prodloužily délku řízení. Řízení jako celek odpovídá dobou svého trvání složitosti, skutkové a právní náročnosti projednávané věci a nutnosti koordinace spolupráce žalovaného a Akreditační komise.

Námitku porušení zákona v ustanoveních o řízení před správním orgánem tudíž Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Druhý okruh kasačních námitek se týkal nesouhlasu stěžovatele s postupem Akreditační komise, která nejprve souhlasila s prodloužením akreditace a zároveň v rámci svého správního uvážení dospěla k názoru, že studium může být řádně zabezpečeno pouze ve formě dostudování stávajících studentů a navrhla akreditaci omezit. Akceptace tohoto postupu způsobuje dle stěžovatele nezákonnost napadeného rozsudku městského soudu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že již dříve jednoznačně zdůraznil význam vysokého školství ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2013, č. j. 1 Aps 3/2013 – 4, jenž se týkal bránění ve výkonu mandátu členu akademického senátu a na jehož odůvodnění vztahující se k zasazení vysokoškolského vzdělávání do kontextu českého právního řádu lze zčásti odkázat i ve vztahu k nyní posuzované věci.

Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Základní práva a svobody jsou konkretizovány zejména v Listině základních práv a svobod. V projednávané věci lze zmínit čl. 33, podle něhož má každý právo na vzdělání; na základních a středních školách bezplatně, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách. Zřizovat jiné školy než státní a vyučovat na nich lze jen za podmínek stanovených zákonem; na takových školách se může vzdělání poskytovat za úplatu. Pro oblast vysokoškolského vzdělávání realizuje tyto základní ústavní principy zákon o vysokých školách.

Podle § 1 zákona o vysokých školách jsou vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti. „Vysokost“ vysokého školství spočívá především v nezávislém badatelství, edukaci či podněcování kulturního

pokračování

a společenského dění, sdíleného ve společenství učitelů a studentů (*universitas magistrorum et scholarium*).

Zákon o vysokých školách uděluje veřejným i soukromým vysokým školám jistou míru vnitřní autonomie, neboť jim přiznává široká oprávnění týkající se vnitřní správy vysokých škol spočívající zejména ve zřizování samosprávných akademických orgánů, volbě kandidátů na funkce rektora či děkana nebo v právu zřizovat si další orgány akademické samosprávy, případně úřední aparát.

Činnost vysokých škol podléhá kontrole vnitřní (skrze akademické orgány vysoké školy) a kontrole vnější. Ústředním orgánem státní správy vysokého školství je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (žalovaný), jehož kompetence se soustřeďují zejména do oblasti dozoru nad vnitřním fungováním vysokých škol. Kontrolní pravomoc ministerstva spočívá především v rozhodování o náplni studijních programů a o certifikaci absolvování studia. Žalovaný tak podle § 78 a násl. zákona o vysokých školách rozhoduje o oprávněních uskutečňovat výuku v různých oblastech studia (o akreditacích) na základě předchozího vyjádření Akreditační komise. Formou akreditací je kontrolována úroveň vzdělávání poskytovaného vysokými školami. Vzdělávání pouze v akreditovaných studijních programech je pak prostředkem realizace ústavně zaručeného práva na vysokoškolské vzdělávání (čl. 33 Listiny).

Akreditace udělovaná Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy podle ustanovení § 78 a násl. zákona o vysokých školách na základě předchozího vyjádření akreditační komise odpovídá požadavku vnější standardizace úrovně vzdělávání poskytovaného vysokými školami. Akreditační komise pečuje o kvalitu vysokoškolského vzdělávání a ve svém vyjádření všestranně posuzuje vzdělávací, vědeckou, výzkumnou, vývojovou, inovační a další tvůrčí činnost vysokých škol (§ 84 odst. 1 zákona).

Stěžovatel podal žádost o prodloužení platnosti akreditace jím uskutečňovaného studijního programu „*Nemovitý majetek*“ pro studijní obor „*Realitní makléř*“. Následně žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 7. 2011, č. j. 21810/2011-M3, podle § 79 odst. 4, § 80 odst. 2, § 105 zákona o vysokých školách platnost uvedené akreditace prodloužil a v odůvodnění odkázal na souhlasné stanovisko Akreditační komise ze dne 11. 7. 2011.

Postup pro udělování akreditace je upraven v části osmé zákona o vysokých školách. Písemnou žádost o akreditaci podává vysoká škola, obsahové náležitosti žádosti upravuje ustanovení § 79 odst. 1 zákona o vysokých školách a vyhláška MŠMT č. 42/1999 Sb., o obsahu žádosti o akreditaci studijního programu. Vysoká škola musí kromě obecných náležitostí týkajících se charakteristik studijního programu a pravidel pro vytváření studijních plánů doložit mj. personální zabezpečení ve studijním programu (§ 6 vyhlášky), finanční zabezpečení (§ 7 vyhlášky) nebo materiální a technické zabezpečení studijního programu (§ 8 vyhlášky).

Z § 80 zákona o vysokých školách vyplývá, že akreditace studijního programu se uděluje na dobu nejvýše deseti let, počítanou ode dne právní moci rozhodnutí (odstavec 1). Platnost akreditace lze i opakovaně prodloužit, přičemž na řízení o prodloužení platnosti akreditace se přiměřeně vztahuje ustanovení § 79 (odstavec 2). Během uskutečňování akreditovaného studijního programu může vysoká škola požádat o akreditaci jeho rozšíření (odstavec 3). Akreditace studijního programu zaniká oznámením vysoké školy o zrušení studijního programu nebo uplynutím doby, na kterou byla akreditace udělena. Vysoká škola zajistí studentům možnost pokračovat ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole (odstavec 4).

Náležitosti žádosti o prodloužení akreditace studijního programu jsou blíže upraveny v § 11 vyhlášky č. 42/1999 Sb. Kromě názvu a sídla žadatele (vysoké školy), názvu studijního programu a jeho charakteristik, dokladu o personálním zabezpečení programu a vnitřního hodnocení kvality studijního programu může žádost o prodloužení akreditace obsahovat i návrhy změn součástí studijního programu, jeho finančního či materiálního a technického zabezpečení nebo změn záměru rozvoje a odůvodnění studijního programu (§ 11 odst. 2 vyhlášky).

Řízení o prodloužení akreditace je zahajováno na žádost vysoké školy podle § 44 správního řádu. Ministerstvo neprodleně postoupí žádost Akreditační komisi, která ji posoudí do 120 dnů ode dne, kdy jí byla doručena a po obdržení stanoviska Akreditační komise ministerstvo rozhodne o udělení akreditace. V posuzovaném případě projednávala Akreditační komise žádost o prodloužení akreditace stěžovatele na zasedání ve dnech 20. – 22. 6. 2011 a shledala závažné nedostatky při uskutečňování studijního oboru a navrhla omezení akreditace. Zdůvodnila ji následujícím způsobem: „*Nedostatečné personální zabezpečení studijního programu. Vyučující profilující předměti nepublikují v oblastech předmětů, které zajišťují. Garant studijního programu vykazuje jako odbornou tvůrčí činnost pouze znalecké posudky k Oceňování lesních pozemků a vytyčování lyžařských běžeckých tratí. Profilující předměty z oblasti práva, které je rovněž předmětem SZZk, nevyučuje žádný habilitovaný vyučující. Oproti stavu deklarovanému v žádosti o udělení státního souhlasu došlo k zhoršení personálního zabezpečení (ve studijním programu nyní nepůsobí habilitovaný vyučující, který by byl klíčový pro rozvoj studijního oboru).*”

Ustanovení § 85 odst. 1 zákona o vysokých školách sice po udělení první akreditace studijnímu programu připouští postup, podle něhož zjistí-li Akreditační komise nedostatky při uskutečňování akreditovaných činností, doporučí vysoké škole nebo spolupracující právnické osobě, aby v přiměřené lhůtě zjedнала nápravu. Speciální ustanovení § 85 odst. 2 však stanoví pro Akreditační komisi obligatorní postup v případě zjištěných závažných nedostatků při uskutečňování studijního programu, spočívající podle povahy věci v podání návrhu žalovanému na *a) omezení akreditace spočívající v zákazu přijímat ke studiu daného studijního programu další uchazeče, nebo b) pozastavení akreditace spočívající v zákazu konat státní zkoušky a přiznávat akademické tituly, nebo c) odnětí akreditace.* Otázka, zda se jedná o nedostatky odstranitelné či natolik závažné, že ohrožují činnost vysoké školy a cíle studia, je věcí uvážení Akreditační komise, která se kromě zákona o vysokých školách, zmíněné vyhlášky a statutu řídí vlastními obecnými standardy, jež stanoví obecné minimální požadavky k projednávání žádostí a vycházejí z textu zákona a vyhlášky. O návrhu Akreditační komise rozhodne ministerstvo v řízení dle § 46 správního řádu.

Zatímco tedy k zahájení řízení o žádosti vysoké školy o prodloužení akreditace ve smyslu § 80 odst. 2 zákona o vysokých školách dochází na základě zásady dispoziční a iniciativa k zahájení řízení vychází ze strany účastníka řízení – vysoké školy, řízení o návrhu Akreditační komise dle § 85 odst. 2 zákona je zahajováno z iniciativy správního orgánu, který tak činí oznámením o zahájení řízení adresovaným účastníku řízení. Žádostí o prodloužení akreditace disponuje účastník řízení, může tak rozšířit předmět žádosti (§ 80 odst. 3 zákona) nebo vzít žádost zpět a předmětem řízení před správním orgánem je rozhodování o přiznání práva uskutečňovat akreditovaný studijní program. Řízení o omezení akreditace je řízením z moci úřední (*ex officio*), při kterém je správní orgán povinen při zjištění, že jsou splněny podmínky zákonem presumované, zahájit řízení vždy. Předpokladem pro zahájení řízení je návrh Akreditační komise, nezávislého kolektivního státního orgánu, a předmětem řízení je změna nebo zrušení práva uskutečňovat studijní program. Povaha obou řízení je tedy rozdílná a směřuje k odlišnému účelu, neboť záměrem vysoké školy je pro svou činnost akreditaci získat, zatímco Akreditační komise a ministerstvo prostřednictvím akreditace kontrolují úroveň vzdělávání poskytovaného vysokou školou.

pokračování

V posuzovaném případě Akreditační komise během zasedání ve dnech 20. – 22. 6. 2011 nejprve rozhodla o stanovisku ve věci žádosti stěžovatele o prodloužení akreditace studijního programu „*Nemovitý majetek*” pro studijní obor „*Realitní makléř*”, na jehož základě žalovaný vydal uvedené rozhodnutí ze dne 22. 7. 2011, č. j. 21810/2011 – M3. Jelikož však při posuzování dokladů o zabezpečení studijního programu Akreditační komise zjistila závažné nedostatky, postupovala dále v souladu s § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách a podala dne 11. 7. 2011 návrh žalovanému na omezení akreditace. Z vyjádření žalovaného, který se obdobně vyjádřil i k žalobě stěžovatele, vyplývá, že souhlas s prodloužením akreditace udělila Akreditační komise s ohledem na platnost předchozí původní akreditace, neboť dle § 80 odst. 4 zákona o vysokých školách akreditace studijního programu zaniká mj. uplynutím doby, na kterou byla akreditace udělena, což by v případě stěžovatele nastalo dne 28. 11. 2011. Ze strany Akreditační komise se jednalo o projev ustálené správní praxe aplikované po celou dobu platnosti zákona o vysokých školách, se snahou zajistit stávajícím studentům možnost pokračování ve studiu a studentům posledních ročníků možnost studium dokončit. Současně bylo žalovaným na základě návrhu Akreditační komise zahájeno správní řízení ve věci omezení akreditace, ke kterému se stěžovatel mohl před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 4 správního řádu vyjádřit.

Nejvyšší správní soud neshledal v postupu Akreditační komise stěžovatelem namítanou nezákonnost. S ohledem na výše uvedené žalovaný nejdříve rozhodl o žádosti stěžovatele a posléze v novém řízení o návrhu Akreditační komise na omezení akreditace. Vzhledem k tomu, že řízení o návrhu na omezení akreditace předpokládá dle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách stodvacetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí a ta již v posuzovaném případě zasahovala do rozvrhu studia v akademickém roce vysoké školy, musela Akreditační komise zohlednit rovněž počet studentů, jejichž studium může být v rámci daného studijního programu ještě zabezpečeno. Akreditační komise tedy vzala v úvahu zajištění kontinuity studijního programu a její postup dle ustálené správní praxe, vyplývající mj. i z veřejně přístupných zápisů ze zasedání, dostupných na stránkách Akreditační komise, byl v souladu se zásadou legitimního očekávání. V postupu Akreditační komise proto Nejvyšší správní soud spatřuje správní praxi neodtrženou od reality a respektující zásady správního řízení, především zásadu proporcionality a ochrany legitimních očekávání a nabytých práv. Návrh na omezení akreditace nebyl podán izolovaně, bez nemožnosti stěžovatele se k návrhu vyjádřit. Naopak, v rámci správního řízení, zahájeného žalovaným, stěžovatel mohl realizovat svá práva dle § 36 odst. 4 správního řádu a zároveň, do doby vydání definitivního rozhodnutí, mu bylo nerušeně zachováno jeho oprávnění uskutečňovat akreditovaný studijní program. V neposlední řadě postupem Akreditační komise nebyla dotčena práva studentů daného studijního programu ve smyslu § 62 zákona o vysokých školách, mj. právo konat zkoušky za podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem, zapsat se do další části studijního programu, pokud splnil povinnosti stanovené studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem, nebo navrhopat téma své bakalářské práce.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatele stran nedostatečného prostoru pro odstranění nedostatků v přiměřené lhůtě. Stěžovatel byl v oznámení o zahájení řízení ze dne 9. 8. 2011, č. j. 23875/2011 – 30, informován jak o podaném návrhu Akreditační komise dle § 85 odst. 2 zákona o vysokých školách, tak i o zdůvodnění tohoto návrhu. V oznámení o zahájení řízení byl tedy výslovně citován návrh Akreditační komise, včetně specifikace shledaných nedostatků, zahrnujících nedostatečnou požadovanou publikaci u garanta studijního programu „*Nemovitý majetek*” pro studijní obor „*Realitní makléř*”, absenci habilitovaného vyučujícího v oblasti práva, jež je předmětem státní závěrečné zkoušky a chybějícího habilitovaného vyučujícího. Byl zkonstatován skutkový stav s tím, že Akreditační komise shledala základní nedostatky podle dokladů o personálním zabezpečení (§ 6 vyhlášky). Na oznámení o zahájení řízení stěžovatel zareagoval vyjádřením, doručeným žalovanému dne 22. 2011, ve kterém sice považuje zdůvodnění Akreditační komise za irelevantní, vágní a neurčité a vyzývá

ke konkretizaci návrhu na omezení akreditace, vzápětí však stěžovatel dodává, že garant studijního programu vykazuje bohatou tvůrčí činnost. I z navazující korespondence mezi stěžovatelem a žalovaným je patrná obeznámenost stěžovatele s obsahem a odůvodněním návrhu Akreditační komise, ke kterému se dále vyjadřoval a zasílal seznam děl a aktivit garanta jím uskutečňovaného programu, jenž byl totožný s dokladem z obsahu návrhu na prodloužení akreditace. Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou námitku stěžovatele, že mu konkrétní nedostatky byly vytknuty až na základě prvostupňového rozhodnutí žalovaného.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatele, že by městský soud nedostatečně posoudil srozumitelnost odůvodnění správních rozhodnutí. Naopak, městský soud své úvahy, na základě nichž dospěl k závěru, že se v případě § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách jedná pouze o lhůtu pořádkovou, odůvodnil uspokojivě. Zdejší soud má za to, že dostatečným způsobem rovněž vysvětlil postup Akreditační komise ve věci prodloužení akreditace a návrhu na její omezení. Za podstatné zdejší soud považuje to, že krajský soud v napadeném rozhodnutí své závěry řádně odůvodnil.

Nejvyšší správní soud tak dospěl ze všech uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu nad rámec jeho běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. srpna 2014

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu