



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D. a JUDr. Miloslava Výborného v právní věci **žalobce: L. K.**, zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti **žalovanému: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2012, č. j. MSMT-31371/2012-30-300, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č. j. 29 A 5/2013 - 141,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č. j. 29 A 5/2013 - 141, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) shora označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále též „krajský soud“), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2012, č. j. MSMT-31371/2012-30-300. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Masarykovy univerzity ze dne 1. 6. 2011, č. j. MU/34925/2011/RMU, a řízení zastavil. Zrušeným prvostupňovým rozhodnutím Masarykovy univerzity byla zamítnuta stěžovatelova žádost o uznání jeho vzdělání ze Zakarpatské státní univerzity.

[2] V napadeném rozsudku, který je dostupný z www.nssoud.cz, krajský soud uvedl, že v obdobné věci téhož stěžovatele rozhodl již Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114 (taktéž dostupným z www.nssoud.cz).

[3] Krajský soud konstatoval, že součástí správního spisu jsou též listiny, které se týkají řízení vedeného o žádosti stěžovatele u Západočeské univerzity v Plzni (konkrétně jde o žádost ze dne 29. 11. 2010 a rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2011, č. j. 22 159/2011-30, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni a kterým bylo rozhodnuto o vrácení věci

k novému projednání). Žalovaný sice stěžovateli neumožnil se s uvedenými listinami seznámit, došlo tedy k porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „správní řád“), toto pochybení však dle krajského soudu nezpůsobilo nezákonnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud akcentoval smysl uvedeného ustanovení a konstatoval, že stěžovatel se nemohl seznámit s podklady, které mu však byly nepochybně známy a nebylo možno ani zpochybnit jejich existenci. Byť byl stěžovatel v odvolacím řízení aktivní, nezpochyboval, že před podáním žádosti k Masarykově univerzitě podal svou žádost u Západočeské univerzity v Plzni. Stěžovatel nezpochybuje skutkový základ, ale právní hodnocení žalovaného.

[4] Krajský soud posléze citoval pasáž z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, v níž bylo poukázáno na to, že rozhodnutí žalovaného mělo formu rozhodnutí, ale po materiální stránce jím došlo k zastavení řízení před správním orgánem I. stupně, což by se v prvostupňovém řízení dělo prostřednictvím usnesení. Pro účely vydání usnesení pak správní řád nepožaduje seznámení účastníků s podklady rozhodnutí, rozdílnost v právech účastníků pak nemůže být dána tím, že překážka věci zahájené, pro kterou bylo řízení zastaveno, byla odhalena až v odvolacím řízení.

[5] Stěžovatel si podal žádosti o nostrifikaci téhož studia u více vysokých škol, první podal u Západočeské univerzity v Plzni. Nemohlo tak pro něj být překvapivé, pokud žalovaný tuto skutečnost zjistil a konstatoval. Překvapivým mohl být pro stěžovatele závěr, který z uvedeného žalovaný vyvodil, tedy že řízení zastavil. Až v odvolacím řízení, kdy se u žalovaného sešla odvolání proti rozhodnutí jednotlivých univerzit, vyšlo najevo, že stěžovatel podal více žádostí o nostrifikaci. Jednotlivé univerzity se o tomto faktu nemohly dozvědět, stěžovatel jim to neoznámil. Otázkou litispence se tak mohl zabývat nejdříve až žalovaný. Stěžovatelovy odkazy na judikaturu uvedené v této souvislosti považoval krajský soud za nepřipadné.

[6] Dále se krajský soud zabýval hodnocením, zda v případě řízení před Masarykovou univerzitou a Západočeskou univerzitou v Plzni šlo o řízení *v téže věci* a vedená *z téhož důvodu*. Zde se krajský soud ztotožnil s názorem Krajského soudu v Ostravě vyjádřeným v jeho rozsudku ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 – 114, v němž tento soud uvedl, že stěžovatel vyšel pouze z jazykového výkladu, soud však akcentoval smysl a účel právní úpravy uznávání vzdělávání v § 89 a následujících zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o vysokých školách“), který navazuje na Úmluvu o uznávání kvalifikace týkající se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu přijatou dne 11. 4. 1997 v Lisabonu, publikovanou pod č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Lisabonská úmluva“). Konkrétní zahraniční vzdělání může být v České republice uznáno jen jednou, nikoli vícekrát. Poskytování vysokoškolského vzdělání je v České republice podmíněno akreditací, která zajišťuje vzájemnou kompatibilitu studijních programů, čímž je garantována jejich shoda alespoň v hrubých obrysech. Právě v těchto hrubých obrysech jsou studijní programy porovnávány. Krajský soud tak shledal, že podání jedné žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání představuje překážku litispence ve vztahu k žádostem o uznání shodného vzdělání.

[7] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že žalovaný se nevypořádal s námitkou nicotnosti. Odůvodnění rozhodnutí o odvolání je v souladu s jeho výrokem, obsahuje důvody výroku a rozebírá podklady, z nichž žalovaný vycházel. Rozhodnutí žalovaného tedy za nepřezkoumatelné krajský soud nepovažoval. Správní řízení bylo zastaveno, žalovaný se tak nezabýval odvolacími námitkami, nevypořádanou tak zůstala i námitka nicotnosti. Tato skutečnost dle krajského soudu nemůže být důvodem pro zrušení napadeného správního

pokračování

rozhodnutí. Vzhledem k důvodu námitky nicotnosti by ji bylo nutno podřadit pod § 77 odst. 2 správního řádu, žalovaný však napadené rozhodnutí zrušil z jiných, jednoznačně prokázaných důvodů. Za těchto okolností ztratilo smyslu posuzování otázky, zda prvostupňové správní rozhodnutí bylo pro namítanou vadu nicotné. Krajský soud tak žalobu zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že krajský soud mu v řízení nepřeposlal vyjádření žalovaného ze dne 20. 6. 2014, v němž žalovaný poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, vydaný ve stěžovatelově obdobné věci. Krajský soud přitom převzal část argumentace z tohoto rozsudku do svého rozsudku. Požadavek na zaslání vyjádření protistrany je dle stěžovatele v nynějším případě o to silnější, že krajský soud rozhodoval bez nařízení jednání. Stěžovatel namítl, že nezasláním vyjádření žalovaného byla porušena zásada rovnosti stran a došlo k zásahu do jeho práva na spravedlivý proces.

[9] Napadený rozsudek považuje stěžovatel za překvapivý, jelikož jej krajský soud založil na takovém právním názoru týkajícím se překážky věci zahájené, který nebyl v řízení nikým uplatněn. Žalovaný ve svém rozhodnutí neuvedl žádnou argumentaci k § 48 odst. 1 správního řádu, která by se zabývala tím, proč dříve zahájené řízení před Západočeskou univerzitou představuje překážku litispendence. Až v rozsudku bylo uvedeno, co nebylo do té doby nikým ani tvrzeno, totiž že se srovnávají programy v hrubých obrysech. K tomuto závěru neměl stěžovatel možnost se vyjádřit.

[10] Z odůvodnění rozsudku krajského soudu stěžovatel vyrozuměl, že důvodnost námitek byla posuzována dle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který umožňuje napadené správní rozhodnutí zrušit pro nejzávažnější vady i bez jednání. Jestliže však správní rozhodnutí netrpí takto závažnými vadami, postupuje se dle § 78 s. ř. s. Krajský soud tak měl zkoumat, zda napadené rozhodnutí není třeba zrušit i dle § 78 odst. 1 s. ř. s., který nevyžaduje kvalifikované porušení procesních předpisů ani příčinnou souvislost mezi jejich porušením a nezákonností rozhodnutí. Dle stěžovatele dle § 78 odst. 1 s. ř. s. musí soud zrušit napadené správní rozhodnutí vždy, když zjistí vadu řízení, ať už tato vada řízení měla nebo neměla vliv na zákonnost rozhodnutí.

[11] Navíc dle judikatury je neseznámení účastníka řízení s podklady rozhodnutí před jeho vydáním vždy vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [stěžovatel odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 19. 8. 2009, č. j. 5 As 2/2009 – 119, a ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243, a rozhodnutí dalších soudů; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz]. Jestliže je nepřezkoumatelné takové rozhodnutí, které nereaguje na námitky účastníka, tím spíše musí být zrušeno rozhodnutí, před jehož vydáním účastník ani své námitky vznést nemohl.

[12] Na argumentaci krajského soudu týkající se materiální povahy vydaného rozhodnutí stěžovatel reagoval tak, že správní řád identifikuje rozhodnutí podle formálního označení a že § 36 odst. 3 správního řádu je třeba vykládat tak, že účastníci musí být seznámeni s podklady „rozhodnutí v širším smyslu“. Krajský soud se odchýlil od judikatury správních soudů, jestliže při porušení § 36 odst. 3 správního řádu neshledal důvod pro zrušení napadeného správního rozhodnutí.

[13] Dále stěžovatel vyjadřuje pochybnost, zda žádost podaná k Západočeské univerzitě v Plzni byla v době vydání rozhodnutí žalovaného založena ve spise, a spekuluje, že do něho

mohla být vložena až *ex post*. Zjištění krajského soudu, že tento podklad byl součástí soudu předloženého spisu, neodůvodňuje závěr, že tam byl i v době vydání rozhodnutí. V napadeném rozsudku není uvedeno, co dokazuje, že se předmětný podklad v této době ve správním spise nacházel, proto stěžovatel označil napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Žalovaný musel postupovat dle § 12 odst. 3 a § 17 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, takže krajský soud měl bez problémů zjistit, kdy byla předmětná žádost do spisu vložena. Jestliže ze spisu není patrné, kdy do něj byl příslušný podklad zařazen, musí jít tato skutečnost k tíži žalovaného.

[14] Napadený rozsudek považuje stěžovatel za nepřezkoumatelný též z toho důvodu, že krajský soud uvedl, že pro stěžovatele mohlo být překvapivé pouze to, jaký závěr žalovaný učinil na základě zjištění, že bylo souběžně podáno několik žádostí o uznání totožného vzdělání. Použití slova „mohlo“ nepovažuje stěžovatel za dostatečně exaktní, a proto na rozsudek hledí jako na nepřezkoumatelný.

[15] Stěžovatel se domnívá, že krajský soud svůj rozsudek založil na úvaze, že stěžovatel porušil svou povinnost dle § 8 odst. 1 správního řádu uvědomit správní orgány o tom, že současně probíhá více postupů, mezi nimiž má být zajištěna souladnost. Z důvodu porušení této povinnosti pak nelze klást za vinu správním orgánům překvapivost rozhodnutí. Sankcí za porušení § 8 odst. 1 správního řádu mohou být jen procesní důsledky jejího porušení, ale jen takové, které jsou spojeny s nevědomostí správního orgánu o souvisejícím postupu. Jediným důsledkem nesplnění informační povinnosti účastníka řízení může dle stěžovatele být jen to, že se nemůže dovolávat porušení ustanovení o tom, že správní orgány dbají souladnosti všech postupů, pokud k němu dojde. Mimo to se stěžovatel nedomnívá, že mu vznikla povinnost informovat správní orgány o překážce věci zahájené.

[16] Namítnuto bylo rovněž, že krajský soud se nemůže s odkazovanou judikaturou vypořádat tak, že ji označí za nepřijatelnou, aniž by uvedl proč. Stěžovatel tak znovu namítl nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[17] K překvapivosti rozhodnutí žalovaného stěžovatel uvedl, že porušením práva na spravedlivý proces a projevem libovůle je rozhodnutí, které je pro účastníka řízení překvapivé s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující situaci a především uplatněné námítky (odkázáno bylo na rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005 - 83, a nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 654/03, II. ÚS 523/02, I. ÚS 220/04). Důvodem překvapivosti rozhodnutí o odvolání není skutečnost, že žalovaný zjistil a konstatoval podání dřívější žádosti, ale to, že o tom žalobce nespravil a ten nemohl očekávat, že na této skutečnosti žalovaný vystaví své rozhodnutí.

[18] Ohledně posuzování, zda měla řízení před jednotlivými univerzitami stejný předmět, stěžovatel vycházel z mnohaleté správní praxe spočívající v porovnání dvou studijních programů v celé jejich šíři. O vydání osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání rozhoduje dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obdobný studijní program. Činí tak z důvodu, že zná nejlépe obsah svého studijního programu. Porovnání jednotlivých studijních programů vyplývá i z § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Krajský soud dle stěžovatele vycházel z teleologického výkladu, třebaže ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. Ús-st. 1/96, vyplývá prioritá jazykového výkladu a podmínky pro použití výkladu teleologického. Ty však nebyly v daném případě splněny. Tím, že absolvent zahraniční vysoké školy může podat více žádostí o uznání svého vzdělání, není absolventovi znemožněno či ztíženo dosáhnout jeho uznání. V rozsudku je uvedeno, že uznání vzdělání lze dosáhnout jen jednou, to se však již vztahuje k překážce věci

pokračování

rozhodnutí, která je ve správním řádu formulována jinak než překážka litispendence. Účelem akreditace dle stěžovatele není zajištění shodnosti jednotlivých studijních programů v České republice, ale zaručení jejich minimálního kvalitativního standardu. Mezi jednotlivými studijními programy tak mohou být velké rozdíly a stěžovatel nespatřuje problém v tom, že jedna vysoká škola žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání zamítne, zatímco druhá jí vyhoví.

[19] Hodnocení krajského soudu o nutnosti porovnat studijní programy v hrubých rysech je dle stěžovatele nepřezkoumatelné, jelikož není zřejmé, co se hrubými rysy rozumí. Nedávalo by ani smysl, proč by nostrifikaci prováděly jednotlivé vysoké školy, neboť ty nemají informace o studijních programech ostatních vysokých škol, aby porovnaly ony hrubé rysy.

[20] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se utvořila správní praxe porovnávat studijní programy v celé šíři, z čehož vyplývá, že řízení před jednotlivými univerzitami měla jiný předmět. Změna správní praxe je možná jen do budoucna. To, že univerzity neporovnávají hrubé rysy studijních programů, vyplývá z jejich rozhodnutí a z rozhodnutí žalovaného a z toho, že informace k jiným studijním programům netvoří obsah jejich spisů. Stěžovatel v této souvislosti poukazuje na nostrifikační řád Univerzity Palackého v Olomouci a rozhodnutí Karlovy Univerzity v Praze ze dne 21. 11. 2011, č. j. 7228/11/III/Ko. Univerzity za podstatné odlišnosti berou i obsah státních zkoušek a je zřejmé, že žádné hrubé rysy studijních programů v úvahu neberou.

[21] Krajský soud dle stěžovatele zvolil „ultrarestriktivní“ výklad § 89 a následujících zákona o vysokých školách, aniž by uvedl, jak vyložil konkrétní ustanovení. Bez bližšího odůvodnění byly abstrahovány základní principy uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Krajský soud ve své podstatě postupoval zcela bez ohledu na konkrétní zákonná ustanovení a vycházel pouze z obecného smyslu a účelu institutu uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Jde tak o tvorbu, nikoli nalézání práva.

[22] I pokud by byl výklad zaujatý krajským soudem možný, dovolává se stěžovatel zásady *in dubio mitius* a žádá upřednostnit ten výklad, který je pro něj příznivější.

[23] Na závěr pak uplatnil námitku, že žalovaný se nemohl vyhnout vypořádat se s odvolací námitkou nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí. Stěžovatel neakceptuje vypořádání krajského soudu, který konstatoval, že vypořádání této námítky ztratilo význam, jelikož žalovaný našel jiné důvody, pro které dané rozhodnutí zrušil. Pokud by bylo prvostupňové správní rozhodnutí nicotné, nepřicházelo by v úvahu zastavení řízení a navíc by v takovém případě muselo být odvolání zamítnuto dle § 92 odst. 1 správního řádu jako nepřípustné.

[24] Stěžovatel navrhl, aby rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[25] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu se § 36 odst. 3 daného zákona použije, jde-li o nově pořízené podklady v odvolacím řízení. Dle § 90 odst. 4 správního řádu platí, že jestliže odvolací orgán zjistí, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, napadené rozhodnutí se *bez dalšího* ruší a řízení zastavuje. Výraz „bez dalšího“ dle žalovaného znamená, že není třeba aplikovat ani § 36 odst. 3 správního řádu. Dané ustanovení se navíc na stěžovatelův případ vůbec nevztahovalo, jelikož pojednává o právu účastníků vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí *ve věci samé*.

V nynějším případě se však o rozhodnutí ve věci samé nevydávalo, jelikož bylo vydáno jen rozhodnutí procesní. I pokud by šlo o rozhodnutí ve věci samé (s čímž žalovaný nesouhlasí), stěžovatel byl s existencí a obsahem svých žádostí obeznámen a žalovaný neprováděl dokazování, jelikož šlo o skutečnosti, které mu byly známy z jeho úřední činnosti.

[26] Stěžovatel navíc porušil svou povinnost dle § 8 odst. 1 správního řádu informovat správní orgány o současně probíhajících postupech, musí proto nést negativní důsledky svého jednání. Univerzita Palackého v Olomouci od žadatelů o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání požaduje prohlášení o tom, že současně nežádají o uznání jinou vysokou školu. Kromě zmíněného prohlášení nemají vysoké školy jinou možnost, jak zjistit, že bylo současně podáno více žádostí o nostrifikaci. Byl to až žalovaný, který zjistil, že stěžovatel podal čtyři žádosti o nostrifikaci ke čtyřem různým vysokým školám. Překážka litispendence byla v odvolacím řízení jednoznačně prokázána a postup, kdy bylo prvostupňové správní rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, není projevem libovůle, ale jediným zákonem předvídaným postupem.

[27] K totožnosti předmětu řízení před jednotlivými vysokými školami žalovaný uvedl, že osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání může vysoká škola vydat dle § 89 odst. 3 zákona o vysokých školách též na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací. Ze skutečnosti, že se porovnávají studijní programy, nelze dovozovat rozdílnost předmětu, a to s ohledem na to, že zahraniční vysokoškolské vzdělání lze uznat i na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy. Konkrétní zahraniční vysokoškolské vzdělání lze v České republice uznat jen jedenkrát. I Lisabonská smlouva stanoví požadavek, aby vysokoškolská kvalifikace byla uznána, ledaže by mohl být prokázán *podstatný rozdíl* mezi kvalifikací, o jejíž uznání je žádáno, a odpovídající kvalifikací ve státě, kde je uznání žádáno. Zkoumá se tedy rámcová podobnost studijního programu.

[28] Žalovaný nesouhlasí s tím, že by prvostupňové správní rozhodnutí bylo nicotné. Ve vztahu k námitce nicotnosti považuje stěžovatelovu žalobu za vnitřně rozpornou, jelikož zde na jednu stranu tvrdil, že nicotné bylo prvostupňové správní rozhodnutí a v důsledku toho i rozhodnutí žalovaného, na druhou stranu však po krajském soudu nepožadoval prohlásit jeho nicotnost, ale domáhal se zrušení napadeného rozhodnutí. O tom, že nejde o nicotné rozhodnutí, nasvědčuje i argumentace NSS v rozsudku ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, které mělo vztah k rozhodnutí o jiné stěžovatelově žádosti o nostrifikaci.

[29] Stěžovatelův požadavek na přeposlání vyjádření k žalobě dle žalovaného neodpovídá procesním předpisům, kromě toho mohl stěžovatel využít institutu nahlížení do spisu. Argumentaci stěžovatele o překvapivosti rozhodnutí považuje žalovaný za zmatečnou, o překážce litispendence pojednalo již rozhodnutí o odvolání a dále se touto otázkou zabýval rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, ve vztahu k jiné stěžovatelově žádosti.

[30] Dle žalovaného pro vady řízení může správní soud rozhodnutí zrušit jen tehdy, když takové vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Ostatně i odvolací správní orgán dle § 89 odst. 2 správního řádu nepřihlíží k těm vadám, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí se zákony, resp. na jeho správnost.

[31] Žalovaný nesouhlasí s tím, že by postup krajského soudu byl svévolný. Napadený rozsudek zmiňuje smysl a účel vykládaných ustanovení a je plně v souladu s obsahem nostrifikačních ustanovení. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

pokračování

IV. Replika stěžovatele k vyjádření žalovaného

[32] Stěžovatel uvedl, že žalovaný sice navrhuje kasační stížnost zamítnout, avšak s důvody rozsudku krajského soudu nesouhlasí a předeštlá vlastní argumentaci, jde např. o hodnocení, zda došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský soud uvedl, že žalovaný toto ustanovení porušil, žalovaný to ve svém vyjádření popírá.

[33] Ust. § 36 odst. 3 správního řádu stanoví povinnost seznámit účastníky řízení s podklady rozhodnutí, nikoli pouze s důkazy. Možnost seznámit se s podklady je přitom jedním ze základních procesních práv účastníka řízení. Povinnost seznámit účastníka s podklady rozhodnutí platí i pro případy, kdy se řízení končí jeho zastavením. Jen takto je zajištěno, aby účastník řízení mohl uvést takové skutečnosti, které by závěr správního orgánu zvrátily. Pojem „rozhodnutí ve věci“ ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu stěžovatel chápe tak, že sem spadají jak meritorní rozhodnutí, tak i rozhodnutí, jimiž se řízení končí.

[34] Výraz „bez dalšího“ v § 90 odst. 4 správního řádu nelze vykládat tak absolutně, jak to činí žalovaný, a to vzhledem k zásadám spravedlivého procesu. Uvedené vyplývá i z § 51 odst. 3 správního řádu, který vyžaduje zjištění skutečností v souladu s § 3 správního řádu. Nelze vyloučit, že po seznámení se s podklady bude účastník řízení schopen zpochybnit určitý podklad a navrhnout dokazování, které zpochybní existenci důvodu pro zastavení řízení.

[35] Stěžovatel poukázal na rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2009, č. j. 4 As 71/2008 - 123, v němž NSS dospěl k závěru, že odvolací správní orgán měl postupovat dle § 36 odst. 3 správního řádu, i když zjistí okolnost odůvodňující zastavení řízení. Porušení povinnosti umožnit účastníkovi řízení seznámit se s podklady řízení je vždy takovou vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci (stěžovatel odkazoval na rozsudky NSS ze dne 19. 8. 2009, č. j. 5 As 2/2009 - 119, a ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 - 243). Za zásadní stěžovatel považuje to, aby účastník věděl o tom, že určitý podklad obsahem spisu je, nikoli aby věděl o jeho existenci.

[36] Stěžovatel zopakoval svou argumentaci k § 8 odst. 1 správního řádu. Ustanovení Lisabonské smlouvy, na kterou žalovaný odkazoval, dle něj nelze použít, jelikož nejde o smlouvu *self-executing*. Ve vztahu k překvapivosti rozhodnutí považuje za nerozhodné, jaký byl výsledek řízení, tedy zda bylo rozhodnutí učiněno z důvodu tvrzeného zjištění překážky věci zahájené nebo z jiného důvodu, zásadní je pouze, zda mohl jako účastník právně a skutkově argumentovat.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[37] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátkou. Důvody kasační stížnosti odpovídají důvodům podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

V. a) Námitka, že krajský soud nezaslal stěžovateli sdělení žalovaného

[38] Stěžovatel vznesl námitku, že mu v řízení před krajským soudem nebylo zasláno sdělení žalovaného ze dne 20. 6. 2014, v němž žalovaný poukazoval na to, že Krajský soud v Ostravě

rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, zamítl stěžovatelovu žalobu, která se týkala rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Univerzity Palackého v Olomouci a řízení bylo zastaveno.

[39] Okolnosti rozhodné pro posouzení této námitky jsou následující. Krajský soud v Ostravě rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ve stěžovatelově věci, kde žalovaný zaujal stejný názor jako v rozhodnutí, které bylo napadeno před Krajským soudem v Brně. Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku řešil otázky, které byly předmětem námitek i před Krajským soudem v Brně. Vzhledem k tomu, že Krajský soud v Ostravě rozhodl o stěžovatelově žalobě dříve než Krajský soud v Brně, informoval žalovaný Krajský soud v Brně o rozsudku, který vydal Krajský soud v Ostravě (sdělení žalovaného s touto informací bylo Krajskému soudu v Brně doručeno dne 27. 6. 2014).

[40] Krajský soud v Brně však toto sdělení žalovaného nepřeposlal stěžovateli a dne 29. 7. 2014 ve věci stěžovatele rozhodl, rozsudek zaslal stranám sporu dne 29. 8. 2014 (žalovanému byl doručen téhož dne, stěžovateli prostřednictvím jeho zástupkyně dne 5. 9. 2014). V mezidobí dne 6. 8. 2014 stěžovatel krajskému soudu doručil své podání z téhož dne, v němž uvedl podrobnou polemiku s hodnocením, k němuž dospěl Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114.

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nezaslání sdělení žalovaného, v němž poukazoval na zmíněný rozsudek Krajského soudu v Ostravě, představovalo vadu řízení před krajským soudem. Relevantním zdejší soud shledal stěžovatelův odkaz na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 2. 1997 ve věci *Nideröst-Huber proti Švýcarsku*, č. 18990/91 (bod 24.), či rozsudek stejného soudu ze dne 3. 3. 2010 ve věci *Křemář a další proti České republice*, č. 35376/97 (bod 40.), dostupné v angličtině z <http://hudoc.echr.coe.int>. Dle této judikatury koncept spravedlivého procesu zahrnuje též právo na kontradiktorní řízení, dle něhož strany sporu musí mít nejen možnost přednést každý důkaz nutný k úspěchu s jejich nároky, ale musí být seznámeny s každým důkazem nebo stanoviskem, jehož cílem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k němu vyjádřit. Z této judikatury Nejvyšší správní soud pravidelně vychází (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2007, č. j. 2 Afs 91/2007 – 90, a další na něj navazující rozsudky).

[42] Předmětem sdělení žalovaného ze dne 20. 6. 2014 bylo v podstatě jen upozornění na to, že Krajský soud v Ostravě ve sporu, který inicioval stěžovatel a který měl velmi podobný skutkový základ, vydal zamítavý rozsudek ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, který žalovaný přiložil. Nejvyšší správní soud konstatuje, že takové sdělení žalovaného mělo jistě za cíl ovlivnit rozhodování krajského soudu. O tom ostatně svědčí i to, že krajský soud z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ve svém rozsudku rozsáhle citoval.

[43] Žalovaným zasláný rozsudek byl sice stěžovateli dobře znám, jelikož mu byl ze strany Krajského soudu v Ostravě prostřednictvím jeho zástupkyně zaslán (šlo o rozsudek v jeho věci); tato skutečnost však za situace, kdy Krajský soud v Brně rozhodoval bez jednání, dle názoru zdejšího soudu nemohla zvrátit to, že krajský soud byl povinen takové sdělení žalovaného přeposlat stěžovateli. Skutečnost, že žalovaný se snažil soustředit pozornost Krajského soudu v Brně k zaslánému rozsudku, měla pro stěžovatele význam při zvažování, zda se v řízení před krajským soudem případně proti tomuto rozsudku aktivně vymezovat či ne. Navíc zaslání sdělení žalovaného se stanovením lhůty, v níž soud očekává případné vyjádření stěžovatele, by mělo v řízení i význam z hlediska přehlednosti a předvídatelnosti řízení. Jasně by vymezilo prostor pro reakci stěžovatele s tím, že jeho případná pozdní reakce by šla výhradně k jeho tíži.

pokračování

[44] Nejvyšší správní soud tak shrnuje, že nezaslání sdělení žalovaného ze dne 20. 6. 2014 představovalo vadu řízení před Krajským soudem v Brně. Ve vztahu k takové vadě je však dále třeba zhodnotit, zda měla či neměla vliv na zákonnost kasační stížností napadeného rozsudku.

[45] Krajský soud v Brně o stěžovatelově žalobě rozhodl dne 29. 7. 2014, kdy rozsudek také vyhlásil, vyhotovený rozsudek odeslal stranám sporu dne 29. 8. 2014 (srov. § 54 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovateli byl rozsudek Krajského soudu v Ostravě, na který odkazoval žalovaný, doručen dne 17. 6. 2014. Svě podání, v němž se stěžovatel vymezoval proti zmíněnému rozsudku Krajského soudu v Ostravě, stěžovatel Krajskému soudu v Brně doručil dne 6. 8. 2014, tedy až poté, co Krajský soud v Brně rozhodl. S ohledem na tuto skutečnost Krajský soud v Brně ve svém rozsudku nereagoval na stěžovatelovo podání doručené dne 6. 8. 2014.

[46] Důsledkem pochybení Krajského soudu v Brně spočívajícího v nezaslání sdělení žalovaného a toho, že krajský soud tak k případnému vyjádření nestanovil žádnou lhůtu, bylo to, že krajský soud při svém rozhodnutí nemohl brát v potaz stěžovatelovu polemiku s rozsudkem Krajského soudu v Ostravě, z něhož ve svém rozsudku vycházel. Stěžovatel se zde mj. obšírně vymezoval i proti hodnocení o totožnosti předmětu řízení před jednotlivými univerzitami, které Krajský soud v Brně převzal od Krajského soudu v Ostravě. Vada řízení před Krajským soudem v Brně tak měla i reálný projev v jeho rozhodnutí, jelikož zasáhla do možnosti stěžovatele předestřít soudu před jeho rozhodnutím svůj náhled na věc. Z tohoto důvodu je třeba napadený rozsudek zrušit.

[47] S ohledem na tuto vadu se Nejvyšší správní soud nemůže vyslovit k hodnocení krajského soudu vztahujícímu se k otázkám, jichž se týkalo podání ze dne 6. 8. 2014, nejprve je totiž nutno umožnit krajskému soudu případ posoudit i s ohledem na zmíněné stěžovatelovo podání. Lze však zmínit, že obdobné otázky tvoří předmět řízení, které je před zdejší soudem vedeno pod sp. zn. 6 As 153/2014, kde je přezkoumáván rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114. Jedinou kasační námitkou, kterou se tak mohl zdejší soud v nynějším řízení dále zabývat, je námitka vztahující se ke stěžovatelovu tvrzení o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně [část V. b) tohoto rozsudku], jí se totiž podání ze dne 6. 8. 2014 netýkalo.

*V. b) Námitka směřující proti hodnocení krajského soudu
ve vztahu k nicotnosti správního rozhodnutí*

[48] Krajský soud se ve svém rozsudku vyjadřoval i k žalobní námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, kterou stěžovatel spatřoval v tom, že se žalovaný nevyslovil k namítané nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí. V odvolání stěžovatel ve vztahu k nicotnosti poukázal na § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, kde se hovoří o zahraniční vysoké škole, resp. zahraničním vysokoškolském vzdělání a uvedl dále: „Na jednu stranu tedy správní orgán tvrdí, že podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách se nemůže postupovat, jelikož se nejedná o ‚zahraniční studijní plán‘, na druhou stranu žádost zamítl, v souladu s ustanovením § 89 odst. 1 písm. b) a § 90 zákona o vysokých školách“. Namítám tímto tedy, že jelikož je rozhodnutí vnitřně rozporným, je nicotné, čili to v podstatě není individuální správní akt, nýbrž paakt.“

[49] Krajský soud ve svém rozsudku k danému uvedl, že správní řízení bylo zastaveno, žalovaný se tak nezabýval odvolacími námitkami, nevypořádanou tak zůstala i námitka nicotnosti. Tato skutečnost nemůže dle krajského soudu být důvodem pro zrušení napadeného správního rozhodnutí. Dle názoru krajského soudu vzhledem k důvodu námitky nicotnosti by jí bylo nutno podřadit pod § 77 odst. 2 správního řádu, žalovaný však napadené rozhodnutí zrušil z jiných, jednoznačně prokázaných důvodů.

[50] Dle § 77 odst. 2, věty první, správního řádu: „*Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.*“

[51] Nejvyšší správní soud s hodnocením krajského soudu nesouhlasí. Krajský soud v napadeném rozsudku připustil, že by vznesenou námitku bylo možno podřadit pod § 77 odst. 2 správního řádu, dle něhož rozhodnutí činí nicotným takové vady, které jej činí zjevně vnitřně rozporným (k tomu dále viz bod [53] níže). Pokud by odvolací námitka poukazovala na vadu, která je svým objektivním charakterem tak závažná, že způsobuje nicotnost rozhodnutí, bylo by povinností odvolacího orgánu se s ní vypořádat, i za situace, kdy by zde existovaly jiné důvody, které činí napadené rozhodnutí nezákonným (nikoli však nicotným) a pro které odvolací orgán hodlá řízení zastavit. Důvodem je skutečnost, že způsob, jakým má odvolací orgán reagovat, je-li odvoláním napadeno nicotné rozhodnutí, se odlišuje od jeho procesní reakce pro případ, že je stíženo nezákonností, která nedosahuje intenzity nicotnosti.

[52] Dle závěrů usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, publ. pod č. 2837/2013 Sb. NSS, lze v odvolacím řízení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu i z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 téhož zákona. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí. Nutnost ve výroku vyjádřit to, že se rozhodnutí zrušuje z důvodu nicotnosti, má ten význam, že jde o zrušení s účinkem, jako by nebylo nikdy vydáno (srov. body [44] a [45] citovaného usnesení rozšířeného senátu). Pokud výrok rozhodnutí o odvolání nevyjadřuje, že se rozhodnutí prvního stupně ruší pro nicotnost, považuje se tento správní akt za existující do okamžiku jeho zrušení – tímto způsobem se postupuje, je-li rozhodnutí stíženo nezákonností, která nedosahuje intenzity nicotnosti.

[53] S ohledem na závažnost vady spočívající v nicotnosti a jejích důsledků je třeba otázku nicotnosti zkoumat před otázkou nezákonnosti, která nedosahuje intenzity nicotnosti. Nejvyšší správní soud tak konstatuje, že na jednu stranu nelze připustit, že by důvody námitky bylo možno podřadit pod § 77 odst. 2 správního řádu, a na druhou stranu konstatovat, že rozhodnutí bylo zrušeno z jiných důvodů, které intenzity nicotnosti nedosahují. Takto však krajský soud postupoval a vypořádání předmětné žalobní námitky v konkrétní formě, kterou zvolil krajský soud, tak nemůže obstát.

[54] Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že vzhledem k důvodu námitky nicotnosti by ji bylo nutno podřadit pod § 77 odst. 2 správního řádu. Nejvyšší správní soud konstatuje, že uvedené není v napadeném rozsudku blíže rozvedeno. V bodě [31] rozsudku ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 – 31 (tento rozsudek má vztah k rozhodnutí Univerzity Karlovy ve věci nynějšího stěžovatele, které je mimochodem založeno na č. l. 114 spisu krajského soudu), zdejší soud konstatoval: „*Je pravda, že neurčitost či nesmyslnost projevu vůle, resp. vnitřní rozpornost obsahu správního aktu mohou způsobit, že předmětné rozhodnutí bude nicotným. Avšak v uvedeném případě se bude jednat o takovou situaci, kdy z předmětného aktu nebude vůbec vyplývat, jaký byl jeho obsah, k čemu vlastně opravňuje, jakou povinnost ukládá, či bude existovat závažný logický rozpor mezi různými částmi tohoto aktu (HENDRYCH, op. cit., s. 216).*“ Vady způsobující nicotnost se řadí mezi nejzávažnější vady, kterými může akt trpět, § 77 odst. 2 správního řádu tak nikoli náhodou hovoří o *zjevné* vnitřní rozpornosti. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v dalším řízení je tak na zvážení krajského soudu, zda odvolací námitka citovaná v bodě [48] shora poukazuje na vadu, která by svým objektivním charakterem naplnila pojem zjevné vnitřní rozpornosti, a zda je či není určující povaha namítané vady či to, že účastník námitku označí jako námitku nicotnosti. V daném ohledu však krajský soud na daném místě nemůže k ničemu zavazovat.

pokračování

VI. Závěr a náklady řízení

[55] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadený rozsudek zrušil dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. O věci bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[56] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. února 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu