



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupeného Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 9. 2012, č. j. MSMT-38268/2012-30, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č. j. 9 A 167/2012 – 183,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č. j. 9 A 167/2012 – 183, **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] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „Univerzita Karlova“) ze dne 21. 11. 2011, č. j. 7228/11/III/Ko, o zamítnutí žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získaného absolvováním studijního programu „Právo a právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodu na Ukrajině (dále jen „Zakarpatská univerzita“), a řízení zastavil pro překážku litispendence, neboť se dozvěděl, že doposud nebylo pravomocně ukončeno řízení vedené o předchozí žádosti žalobce v téže věci zahájené u jiného správního orgánu – Západočeské univerzity v Plzni.

[2] Rozhodnutí napadl žalobce žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), již se domáhal vyslovení nicotnosti, popřípadě zrušení rozhodnutí žalovaného. Nicotnost spatřoval v nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, konkrétně ve vnitřní rozpornosti výroku, dále ve skutečnosti, že z rozhodnutí není zřejmé, kdo byl účastníkem řízení a naposled v nespecifikování vzdělání, které mělo být uznáno. Pokud by rozhodnutí nebylo prohlášeno za nicotné, bylo by nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. I pokud žalovaný shledal důvody pro zastavení řízení, musel nejdříve zkoumat, zda předchozí rozhodnutí nebylo nicotné. Žalovaný se však s námitkou nicotnosti nevypořádal. Další důvod pro zrušení rozhodnutí žalobce spatřoval v překvapivosti rozhodnutí. Vůči žalobci nebyl v průběhu správního řízení učiněn žádný úkon,

z něhož by se dal dovodit názor žalovaného o existenci překážky věci zahájené, žalobce se tak nemohl k věci vyjádřit a ve správním řízení mu tak byla odňata možnost jakékoli obrany. Bylo tak porušeno právo na spravedlivý proces zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a dále § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dál jen „správní řád“). Namítal, že v posuzované věci nenastala překážka věci zahájené. Z § 48 odst. 1 správního řádu podle něj vyplývá, že se musí jednat o stejné věci, tj. o věci se stejným skutkovým základem. Jelikož každá žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání vyplývá z jiných skutkových tvrzení (souladnost s odlišným studijním programem), nejedná se o překážku věci zahájené.

## II. Právní názor krajského soudu

[3] Městský soud shledal všechny žalobní námitky nedůvodnými. K namítané nicotnosti rozhodnutí žalovaného z důvodu nicotnosti předchozího rozhodnutí městský soud poukázal na judikaturu správních soudů, konkrétně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31 a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74. K namítané vnitřní rozpornosti uvedl, že z textu výroku a následného odůvodnění je jednoznačně seznatelná vůle správního orgánu I. stupně žádost žalobce zamítnout podle § 90 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“). Nepřesné uvedení právního předpisu ve výroku rozhodnutí není vadou, která by způsobila vnitřní rozpornost celého výroku a měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, tím spíše není vadou natolik intenzivní, aby způsobila nicotnost rozhodnutí. Nepřisvědčil ani druhému důvodu tvrzené nicotnosti, a to vzhledem k tomu, že z rozhodnutí Univerzity Karlovy je zřejmé, že adresátem je žadatel, tj. žalobce, který byl rovněž po celou dobu řízení o žádosti jeho jediným účastníkem. V rozhodnutí je označen tak, jak sám sebe označil ve své žádosti. K třetímu důvodu nicotnosti, tj. k nedostatečnému vymezení žádosti žalobce, uvedl, že není pochyb o tom, že se rozhodnutí vztahuje k jediné podané žádosti žalobce o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace u správního orgánu I. stupně.

[4] K namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro nevypořádání se s námitkami nicotnosti prvostupňového rozhodnutí městský soud konstatoval, že žalovaný postupoval správně. Vypořádávat námitky proti rozhodnutí, jež bylo zrušeno, by bylo nadbytečné. Žalobou napadené rozhodnutí neshledal soud ani překvapivým. Žalovaný rozhodoval na základě listinných důkazů, založených ve spise již v řízení před správním orgánem prvního stupně. Zdůraznil, že se navíc jednalo o listiny předložené samotným žalobcem.

[5] Soud přisvědčil žalovanému, že vedení správního řízení o dřívější žádosti žalobce vytváří překážku litispendence ve smyslu § 48 odst. 1 správního řádu pro správní řízení o později podané žádosti u Univerzity Karlovy. Předmětem notificačního řízení podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách není srovnávání studijních programů zahraniční a tuzemské vysoké školy ve všech směrech poskytovaného vzdělání, nýbrž pouze v obsahově obdobném studijním programu, což jsou základní prvky vnitrostátního akreditovaného studia, které jsou v obdobných studijních programech společné všem studijním programům vysokých škol. Předmět a skutkový základ řízení zahájených žádostmi žalobce je tentýž. O totožnosti účastníka řízení není pochyb.

## III. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil.

[7] Namítá, že odůvodnění nedůvodnosti námitek nicotnosti rozhodnutí nalézacího správního orgánu, potažmo rozhodnutí žalovaného, je téměř doslovným přepisem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, jímž bylo rozhodováno o totožných námitkách žalobce. První důvod nicotnosti prvostupňového správního rozhodnutí spatřuje stěžovatel ve vnitřní rozpornosti výroku. Podle výrokové části rozhodnutí Univerzita Karlova rozhodla podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, avšak podle tohoto ustanovení nelze žádost zamítnout, ale pouze vydat osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání. Výrok je rozporný, neboť z uvedeného ustanovení vyplývá, že bylo rozhodnuto o uznání, avšak v další části výroku je uvedeno, že bylo rozhodnuto o zamítnutí. Aby mohlo být zjištěno, zda se jedná o uvedení nesprávného právního předpisu, muselo by být postaveno na jisto, zda bylo vydáno pozitivní či negativní rozhodnutí. Podle městského soudu se jedná o zamítavé rozhodnutí, podle žalobce však není v žádném právním předpise dána přednost slovního vyjádření toho, jak bylo rozhodnuto, s výsledkem rozhodnutí, jež vyplývá z uvedeného ustanovení zákona. Druhý důvod nicotnosti spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že z rozhodnutí není zřejmé, kdo byl účastníkem řízení. V horní části rozhodnutí je uvedeno pouze jméno stěžovatele, z čehož lze dovodit, že je adresátem, z ničeho však neplyne, že se jedná o účastníka, o jehož žádosti mělo být rozhodnuto. Městský soud nedovozuje okolnost, kdo je účastníkem řízení ze samotné listiny, ale rozhodnutí interpretuje s ohledem na obsah spisu. Podle stěžovatele tak soud nepřistupuje k rozhodnutí Univerzity Karlovy jako k veřejnoprávnímu aktu, jehož obsah by měl být nepochybný každému, tj. i třetím osobám, a to především z důvodu, že jde o veřejnou listinu. Odstraňování pochybností nad jejím zněním je možné, avšak pouze z tohoto aktu samotného, nikoli ze spisového materiálu či jiných okolností. Městský soud sám dokládá nicotnost rozhodnutí Univerzity Karlovy, pokud jej interpretuje pouze díky znalosti spisu. Je v rozporu, pokud na jednu stranu uvádí, že není možné obsah rozhodnutí dovozovat ze spisového materiálu, na druhou stranu však rozhodnutí interpretuje výlučně s pomocí spisového materiálu a neuvádí alternativu interpretace rozhodnutí z listiny samé. V této souvislosti cituje usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. 20 Cdo 2020/2007. Třetím důvodem nicotnosti je nespecifikování vzdělání, o jehož uznání stěžovatel žádal. Neuvedení předmětu řízení způsobuje neuskutečnitelnost rozhodnutí. Aby byl předmět řízení dostatečně specifikován, měl být nezaměnitelně specifikován diplom, kterého se uznání týká. Podle stěžovatele není jasné, o čem bylo rozhodnuto, rozhodnutí proto nemůže mít žádné účinky a je neuskutečnitelné. Argumentaci městského soudu považuje za účelovou i vzhledem k tomu, že rovněž žalovaný fakticky potvrdil nicotnost rozhodnutí Univerzity Karlovy. Odkazuje rovněž na vyjádření žalovaného ze dne 17. 12. 2012, v němž uvedl, že je názoru, že výrok rozhodnutí je neurčitý.

[8] Podle stěžovatele městský soud přehlédl rovněž další důvod nicotnosti prvostupňového rozhodnutí, k němuž byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Rozhodnutí není procesním úkonem oprávněné úřední osoby podle § 15 odst. 2 správního řádu, nejedná se proto o projev vůle nalézacího správního orgánu, ale o paakt, neboť jej správní orgán vůbec nevydal. Nebylo podepsáno rektorem Univerzity Karlovy, jehož jméno je na rozhodnutí uvedeno, ale jinou osobou, která jej měla zřejmě zastupovat. Ze správního spisu však nevyplývá, že by byla jiná osoba oprávněna rozhodovat místo rektora. Přitom o tom, kdo je oprávněnou osobou, musí být ve spise podle § 15 odst. 4 správního řádu záznam.

[9] Stěžovatel dále zdůrazňuje vnitřní rozpornost odůvodnění rozsudku, neboť městský soud na jednu stranu uvádí, že podstatné náležitosti pro individualizaci rozhodnutí mají vyplývat ze samotného rozhodnutí a nelze je dovozovat ze spisového materiálu, na druhou stranu však předmět řízení dovozuje z čísla jednacího. Odůvodnění proto považuje za nesrozumitelné.

[10] Pokud by rozhodnutí Univerzity Karlovy bylo nicotné, nemohlo být rozhodnuto o zastavení řízení a zrušení předchozího rozhodnutí. S touto argumentací se městský soud

nevypořádal a pouze uvedl, že jiný postup zákon žalovanému neumožňoval. Založil tak nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a dostal se do rozporu s nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 435/09-2, III. ÚS 521/05 a I. ÚS 74/06, na které stěžovatel odkazoval.

[11] Podle stěžovatele bylo rozhodnutí žalovaného překvapivé z důvodu zastavení řízení na základě právní argumentace, jejíž užití nebylo na základě dosavadního průběhu řízení možné stěžovatelem předvídat a vyjádřit se k ní. Stěžovatel odkazuje na judikaturu citovanou v žalobě, která je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 59/2005 - 83 aplikovatelná i na správní řízení, a dále na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 654/03, II. ÚS 523/02, I. ÚS 220/04 a rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 4 As 20/2007 - 69, z nichž vyplývá, že porušením práva na spravedlivý proces a projevem libovůle je rozhodnutí, které je pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení a dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné procesní námitky překvapivé.

[12] Městský soud se nevypořádal byť s jediným argumentem uvedeným ve vyjádření stěžovatele ze dne 18. 7. 2014, důsledkem čehož je nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Součástí námitek byla argumentace týkající se ustálené praxe správních orgánů, které porovnávají zahraniční studijní program s příslušným studijním programem veřejné vysoké školy v celé jejich šíři, nikoli studijní program a jakési hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice. Tato praxe je podle stěžovatele způsobila modifikovat pravidla obsažená v právní normě. K prokázání svých tvrzení stěžovatel navrhl provést 7 listinných důkazů, tyto však městský soud neprovedl ani jejich provedení nezamítl, jedná se proto o tzv. opomenuté důkazy, což je vada zakládající rozpor s právem na spravedlivý proces. Podle stěžovatele je dále nepřezkoumatelný závěr městského soudu ve vztahu k předmětu nostrifikačního řízení. Není uvedeno, jak k takovému závěru dospěl, jaká konkrétní ustanovení aplikoval, jak je vyložil a z jakého důvodu.

[13] Dále z důvodu opatrnosti stěžovatel opakuje výhrady vůči rozsudku Krajského soudu v Ostravě (pozn. NSS: jedná se o rozsudek ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114). Uvádí, že podle ustálené praxe je předmětem srovnání vždy konkrétní studijní program, bez ohledu na hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice. Tuto skutečnost demonstruje na odlišných důvodech, pro které jednotlivé univerzity (Univerzita Karlova, Univerzita Palackého v Olomouci a Západočeská univerzita v Plzni) zamítly jeho žádosti o nostrifikace. Z jednotlivých rozhodnutí je zřejmé, že předmětem srovnání je studijní program zahraniční vysoké školy a té, ke které je žádost podána. Porovnávání jednotlivých studijních programů pak jednoznačně plyne i z § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Cituje stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 1/96 ze dne 21. 5. 1996, z něhož podle něj vyplývá priorita jazykového výkladu před výkladem teleologickým. V rámci kasační stížnosti se vypořádává rovněž s očekávanou argumentací žalovaného ke kasační stížnosti.

#### IV. Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný v obsáhlém odůvodnění zrekapituloval průběh předchozích řízení. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou, nejsou podle něj dány žádné relevantní důvody pro zrušení napadeného rozsudku, navrhuje ji proto zamítnout.

[15] Tvrzení stěžovatele o nicotnosti rozhodnutí Univerzity Karlovy a v návaznosti na to i rozhodnutí žalovaného podle něj nemá oporu v právním a skutkovém stavu a je podle něj nesprávné. Rozhodnutí Univerzity Karlovy sice bylo vadné, resp. nezákonné, jeho vady však nebyly takové intenzity a charakteru, že by způsobily jeho nicotnost. Rozhodnutí netrpělo žádnou

z vad uvedených v § 77 správního řádu, jež nicotnost způsobují, jeho vydáním tedy byla žalovanému založena kompetence rozhodovat o odvolání.

[16] K interpretaci § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách žalovaný uvádí, že toto zmocňovací ustanovení je obecnou zákonnou oporou pro výkon veřejné moci v oblasti rozhodování ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace jak v případě vyhovění žádosti, tak v případě jejího zamítnutí. Ve vztahu k charakteru osvědčení podle § 89 zákona o vysokých školách poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 129/2012 - 41.

[17] Žalovaný zdůrazňuje, že § 36 odst. 3 správního řádu se na případ stěžovatele nevztahoval a žalovaný jej nebyl povinen aplikovat, neboť nevydával rozhodnutí „ve věci“, nýbrž rozhodnutí procesní (zastavení řízení). I kdyby však žalovaný o odvolání rozhodoval meritorně, nemohlo by k porušení § 36 odst. 3 správního řádu dojít, neboť žalovaný žádné dokazování neprováděl, ale zvolil způsob ukončení správního řízení s ohledem na skutečnosti známé ministerstvu z jeho předchozí úřední činnosti, které s ohledem na § 50 odst. 1 správního řádu nejsou předmětem dokazování. Nadto s těmito skutečnostmi (tj. mj. s existencí a obsahem žádosti podané Západočeské univerzitě v Plzni) byl stěžovatel nepochybně obeznámen, neboť byl jejím původcem. Žalovaný dodává, že žádné nové podklady, s nimiž by stěžovatel nebyl obeznámen, nepořizoval. Naopak to byl stěžovatel, kdo porušil informační povinnost podle § 8 odst. 1 věty druhé správního řádu, jež zakládá povinnost dotčené osoby upozornit na to, že současně probíhá více postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci. Stěžovatel proto nese i případné negativní procesní důsledky plynoucí z jeho opomenutí, jež jdou k jeho tíži.

[18] K překážce litispendence uvádí, že ze skutečnosti, že mohou být veřejnými vysokými školami srovnávány studijní programy, nelze dovozovat rozdílnost předmětů řízení, vedených o žádostech téhož žadatele o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání v České republice, podaných na různých veřejných vysokých školách. Nehledě na to zákon o vysokých školách, do jehož § 89 a § 92 byla částečně implementována úprava obsažená v Úmluvě o uznání kvalifikace týkající se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu, podepsané dne 11. 4. 1997 v Lisabonu, publ. pod č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Lisabonská úmluva“), umožňuje, aby veřejná vysoká škola uznala zahraniční vysokoškolské vzdělání v České republice, aniž by prováděla srovnání studijních programů. Vzdělání lze v České republice uznat též toliko na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy, na níž žadatel zahraničního vysokoškolského vzdělání získal. Z jedinečnosti existujících akreditovaných vysokoškolských programů uskutečňovaných v České republice veřejnými vysokými školami podle žalovaného nelze dovozovat, že by se v řízeních téhož žadatele o uznání téhož zahraničního vysokoškolského vzdělání nejednalo o tentýž předmět řízení. Zahraniční vysokoškolské vzdělání buď uznáno je anebo není, nemůže však být uznáno několikrát. Na uznávání prováděné podle zákona o vysokých školách je proto třeba aplikovat § 48 odst. 1 i 2 správního řádu. Žalovaný považuje za nepochybné, že ve všech zahájených správních řízeních se jednalo o totožný předmět řízení, totožný důvod a totožného žadatele.

[19] Skutečnost, že rozhodnutí Univerzity Karlovy není nicotné, a nicotné proto není ani rozhodnutí žalovaného, byla fakticky několikrát potvrzena i městským soudem a rovněž Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, jehož odůvodnění žalovaný cituje. Dále poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014 - 108, jímž byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114 kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2012, č. j. MSMT-31538/2012-30/300, jímž žalovaný pro překážku litispendence zrušil rozhodnutí Univerzity Palackého v Olomouci. Argumentace Nejvyššího správního soudu je podle žalovaného přiléhavá i na nyní posuzovanou věc.

[20] K stěžovatelem tvrzené nicotnosti rozhodnutí Univerzity Karlovy z důvodu jeho nepodepsání rektorem žalovaný zdůrazňuje, že tato námitka byla poprvé uplatněna až v kasační stížnosti. Rozhodnutí podepsal tehdejší prorektor pro studijní záležitosti, což bylo plně v souladu s § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách, dle něhož rektora zastupují v jím určeném rozsahu prorektoři. Jedná se o obecné pravidlo uplatňující se nejen v nostrifikačních řízeních.

[21] Argumentaci k překvapivosti rozhodnutí považuje žalovaný za nepřipadnou, pokud je pro nedostatek podmínek soudní či správní řízení zastaveno. Irelevantní ve vztahu k posuzované věci jsou rovněž stěžovatelem citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, jež se týkají postupu soudů. Podle žalovaného nebyl zmíněný § 2 odst. 4 správního řádu chránící legitimní očekávání postupem žalovaného nikterak porušen, neboť při existenci překážky litispendence postupuje žalovaný vždy stejně, tj. jediným přípustným způsobem, a řízení zastaví, případné vyjádření účastníka by na tomto postupu nemohlo nic změnit.

## V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud předně považuje za důležité zdůraznit, že při přezkoumání rozhodnutí soudů, obdobně jako i správních úřadů postupuje podle zásad plynoucích z ustálené judikatury tohoto soudu. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, čímž se s námitkami účastníka řízení - minimálně implicitně - vypořádá. Absence výslovné odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 13). Zpravidla proto postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je akceptovatelná i odpověď implicitní [srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 515/09, (dostupné, stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na <http://nalus.usoud.cz>), nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72]. Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Podle Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013,

č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv.

[25] Soud se nejprve zabýval námitkami vad způsobujících nicotnost rozhodnutí (V. A). Následně se věnoval námitce překvapivosti rozhodnutí žalovaného (V. B). Jako poslední posoudil námitky ve vztahu k neprovedení navrhovaných důkazů městským soudem (V. C).

*V. A. K námitkám vad způsobujících nicotnost prvostupňového rozhodnutí*

[26] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal vady, pro které je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a v jeho důsledku i rozhodnutí žalovaného.

[27] Námitky nicotnosti jsou nedůvodné.

[28] Nicotnost správních rozhodnutí představuje vadu, k níž je správní soud povinen přihlídnout z úřední povinnosti, tedy i bez námítky žalobce. Povahou této vady se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, publikovaným pod č. 1629/2008 Sb. NSS.: „*nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“*

[29] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se nicotností zabýval rovněž v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, v němž dospěl k závěru, že „*v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b) správního řádu z roku 2004 i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí.“*

[30] Nejvyšší správní soud upozorňuje, že první tři vady, pro něž je nicotné rozhodnutí Univerzity Karlovy, stěžovatel namítal shodně již v kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 2. 2013, č. j. 9 A 94/2012 - 35, jímž byla zamítnuta žaloba na ochranu proti nečinnosti Univerzity Karlovy. Tato kasační stížnost byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, v němž soud vyslovil závěr, že rozhodnutí Univerzity Karlovy nelze považovat za nicotné a správní orgán tudíž nečinný nebyl.

[31] Městskému soudu proto nelze vytýkat, že převzal závěry vyslovené ve výše označeném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve vztahu k týmž námitkám vůči témuž správnímu rozhodnutí. Postupoval zcela správně, jestliže rozhodl shodně. Jen dílčím pochybením bylo, že městský soud výslovně neuvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, se vztahuje k témuž rozhodnutí Univerzity Karlovy, ale citoval jej pouze

obecně ve vztahu k institutu nicotnosti v judikatuře správních soudů. Nejvyšší správní soud se s vyslovenými závěry ztotožňuje.

[32] Poslední, čtvrtá námitka nicotnosti, uplatněná až v nyní projednávané kasační stížnosti, spočívala podle stěžovatele v nepodepsání prvostupňového rozhodnutí rektorem Univerzity Karlovy, jehož jméno je na rozhodnutí uvedeno, ale jinou osobou.

[33] Podle § 90 zákona o vysokých školách rozhoduje ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rektor. Podle § 10 odst. 4 téhož předpisu pak rektora zastupují v jím určeném rozsahu prorektoři, které jmenuje a odvolává rektor.

[34] Stěžovatelova námitka se jednak týká funkční, nikoliv věcné nepříslušnosti. Nadto je vedena ve zcela obecné rovině. Ve vztahu k této skutkové otázce nenavrl žádné důkazy k prokázání svých tvrzení, z nichž by vyplývalo porušení výše citovaných ustanovení zákona o vysokých školách, konkrétně pak, že by tehdejší prorektor pro studijní záležitosti nebyl oprávněn rozhodnutí podepsat. Námitka je proto nedůvodná.

[35] Nadto obecně platí, že funkční nepříslušnost, nemůže být důvodem nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Tu může způsobit jen nedostatek příslušnosti věcné. S případným nedostatkem funkční příslušnosti je pak spojována „pouze“ nezákonnost rozhodnutí, nikoli nulita, k níž je soud povinen přihlížet *ex officio* (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 666).

#### *V. B. K námitce překvapivosti rozhodnutí žalovaného*

[36] Další kasační námitkou byla překvapivost rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel vytýkal žalovanému, že vůči němu neučinil jediný úkon, z něhož by mohl dovodit názor žalovaného o existenci překážky litispendence.

[37] Tato námitka je nedůvodná.

[38] Městský soud správně zdůraznil, že žalovaný rozhodoval na základě listinných důkazů založených ve spise, s nimiž měl stěžovatel možnost se seznámit, přičemž se navíc jednalo o listiny předložené samotným stěžovatelem.

[39] Podle ustálené judikatury správních soudů součástí práva na seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu není povinnost správního orgánu seznámit účastníka se závěry, ke kterým svým rozhodnutím na základě shromážděných podkladů teprve dospěje (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2007, č. j. 62 Ca 1/2007 – 153, publ. pod č. 2077/2010 Sb. NSS). Není proto namístě spojovat překvapivost rozhodnutí s vysloveným závěrem o existenci překážky litispendence.

[40] Především se ale § 36 odst. 3 vztahuje na rozhodnutí „ve věci“. Za takové sice zřejmě bude v některých případech považováno i rozhodnutí o zastavení řízení, má-li v konkrétní věci „kvazimeritorní“ povahu (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 406). Takovým případem však není zastavení řízení pro nedostatek podmínek řízení, včetně překážky řízení v podobě litispendence. Tyto podmínky, resp. neexistenci překážek řízení, je totiž správní orgán povinen posuzovat z úřední povinnosti po celou dobu řízení a z § 36 odst. 3 nelze dovodit povinnost správního orgánu avizovat účastníkům řízení svůj záměr řízení pro nedostatek podmínek, resp. překážku řízení zastavit. Současně takovým rozhodnutím není nikterak rozhodováno ve věci samé.



[41] Totéž pak musí platit pro rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu zrušeno a řízení je zastaveno právě proto, že řízení mělo být již na prvním stupni zastaveno a ve věci vůbec nemělo být vydáváno rozhodnutí ve věci samé. Právě pro tyto případy (mimo jiné) správní řád zakotvil možnost odvolacího správního orgánu takto rozhodnout, namísto toho, aby musela být věc vrácena správnímu orgánu prvního stupně se závazným pokynem k zastavení řízení.

#### V. C. K námitce opomenutých důkazů

[42] Stěžovatel namítal, že městský soud neprovedl ani nezamítl provedení 7 listinných důkazů, jejichž provedení stěžovatel navrhl. Jedná se proto podle něj o tzv. opomenuté důkazy.

[43] Pro posouzení této námítky Nejvyšší správní soud ze soudního spisu zjistil následující rozhodné okolnosti. Stěžovatel podal správní žalobu u městského soudu dne 21. 9. 2012. Dne 27. 6. 2014 žalovaný předložil městskému soudu zamítavý rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114, vydaný v řízení o žalobě, jíž se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného v obdobné věci (pozn. nostrifikační řízení u Univerzity Palackého v Olomouci). Toto vyjádření bylo zasláno stěžovateli, který následně v podání ze dne 18. 7. 2014, označeném jako „vyjádření k rozsudku Krajského soudu v Ostravě“, polemizoval se závěry obsaženými v rozsudku Krajského soudu v Ostravě. Ve vyjádření označil důkazy na podporu svých tvrzení k překážce litispendence, konkrétně nostrifikační řád Univerzity Palackého v Olomouci, rozhodnutí Univerzity Palackého v Olomouci ze dne 28. 4. 2011, č. j. 109/2011, rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni ze dne 27. 4. 2011, č. j. PR-P 738/10, rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2011, č. j. 22159/2011-3, a kopie tří internetových stránek. Městský soud vyjádření zaslal žalovanému na vědomí a následně ve věci rozhodl bez nařízení ústního jednání.

[44] Pokud se navržené důkazy vztahují k tomu, co již účastník tvrdil v žalobě, nelze jejich navrhování považovat za rozšíření žaloby, a proto není omezenou lhůtou stanovenou v § 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2007, č. j. 4 Azs 176/2006 - 84, publ. ve Sb. NSS pod 1834/2009.)

[45] K otázce důkazů, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, Nejvyšší správní soud odkazuje především na bohatou judikaturu Ústavního soudu, podle níž „zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), nutno proto rozumět tak, že (...) v řízení před soudem (obecným) musí být dána jeho účastníkovi možnost (...) označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (přetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (...); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, (...). Tak zvané opomenuté důkazy (...) proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (...), ale současně též jeho protiústavnost (...).“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94; obdobně se k otázce opomenutých důkazů vyjádřil Ústavní soud např. v nálezu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07; nebo ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 3320/09 aj.). Stejně požadavky vyplývají i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (viz např. rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 21. 10. 2008 ve věci *Sgarbi proti Itálii*, stížnost č. 37115/06, oddíl 1; či rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 13. 9. 2011 ve věci *Köktas proti Německu*, stížnost č. 23674/08, oddíl 1).

[46] Výše uvedené právní závěry převzal do své rozhodovací činnosti také Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Azs 26/2009 - 100, ze dne 2. 9. 2009, č. j. 2 Azs 26/2009 - 123; či v rozsudku ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 – 72 aj.). Z citované judikatury vyplývá, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení; je ovšem vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010 – 72).

[47] Stěžovatelem navržené důkazy městský soud v řízení neprovedl, ani se s důkazními návrhy nijak nevyřadil v napadeném rozsudku. Přitom se jednalo o důkazy vztahující se ke skutečnostem, které byly předmětem řízení před městským soudem, totiž naplnění podmínek vzniku překážky litispendence v souběžně probíhajících řízeních o žádostech stěžovatele na různých vysokých školách. Rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS). Je tedy naplněn důvod pro zrušení napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[48] Vzhledem k výše uvedenému se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkou, že městský soud nesprávně posoudil otázku litispendence, jež byla důvodem zrušení prvostupňového rozhodnutí žalovaným. Právě k této námitce se totiž vztahovaly navrhované důkazy.

## VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[49] Nejvyšší správní soud z důvodu nepřezkoumatelnosti napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[50] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. července 2015

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu