ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Bc. J. K., DiS.,** zastoupený JUDr. Danuší Matěnovou, advokátkou se sídlem Praha 8 – Karlín, Sokolovská 101/101b, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni,** se sídlem Plzeň, Univerzitní 8, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 96/2014 - 49,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 96/2014 - 49, jímž byla zamítnuta jeho žaloba na ochranu proti nečinnosti žalované podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterou se stěžovatel domáhal vydání rozsudku, kterým krajský soud žalované uloží povinnost ve lhůtě do 14 dnů od právní moci rozhodnutí vystavit a předat stěžovateli osvědčení o ukončení studia na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni (dále jen „FP ZČU“) v magisterském studijním programu *„Právo a právní věda“*, oboru *„Právo“*, tj. vysokoškolský diplom a vysvědčení o státní závěrečné zkoušce.

Stěžovatel v žalobě tvrdil, že splnil všechny předpoklady, aby mohl složit státní závěrečné zkoušky, což také ve dnech 16. 1. 2009 a 19. 5. 2009 učinil; diplomovou práci obhájil dne 4. 5. 2009. Dne 9. 6. 2009 uhradil správní poplatek za promoci, nicméně pozvánku na promoci již neobdržel. Stěžovateli bylo bez jeho žádosti či souhlasu prodlouženo studium na akademický

rok 2009/2010 s odůvodněním, že je potřeba vyřešit uznání stěžovatelem složených státních závěrečných zkoušek. Následně bylo stěžovateli nařízeno, aby tyto zkoušky absolvoval znovu.

Rozhodnutím statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, bylo rozhodnuto o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU. Proti rozhodnutí o ukončení studia podal stěžovatel opravný prostředek – žádost o přezkoumání rozhodnutí dle § 68 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“). Rozhodnutím rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, byla žádost stěžovatele zamítnuta a původní rozhodnutí bylo potvrzeno. Stěžovatel doplnil, že ve věci podal několik žalob, které nebyly z procesních důvodů soudem projednány.

O vydání dokladů o řádném ukončení studia na FP ZČU začal stěžovatel opětovně jednat s proděkankou FP ZČU v červnu 2013. Jednání byla bezvýsledná, proto stěžovatel dopisem ze dne 4. 6. 2014 žalovanou vyzval k vydání osvědčení o řádném ukončení studia. Jelikož neobdržel žádnou odpověď, zaslal žalované předžalobní upomínku ze dne 18. 7. 2014. Podáním ze dne 1. 8. 2014, doručeným stěžovateli dne 5. 8. 2014, žalovaná žádosti stěžovatele nevyhověla. Stěžovatel proto z důvodu namítané nečinnosti žalované podal správní žalobu ke krajskému soudu.

II.

Napadený rozsudek krajského soudu

Krajský soud z obsahu předloženého správního spisu a důkazů provedených při ústním jednání zjistil, že statutární proděkan FP ZČU vydal dne 23. 9. 2010 rozhodnutí, kterým podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách rozhodl o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU. Stěžovatel se dle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách domáhal přezkoumání tohoto rozhodnutí; nebyl úspěšný, neboť rektor žalované rozhodl o jeho žádosti dne 30. 11. 2010 tak, že ji zamítl.

Stěžovatel se následně dne 4. 6. 2014 domáhal na žalované vydání osvědčení o řádném ukončení studia s odůvodněním, že magisterské studium na FP ZČU ukončil složením státních závěrečných zkoušek ve dnech 16. 1. 2009 a 19. 5. 2009 a obhajobou diplomové práce dne 4. 5. 2009. Žalovaná v reakci na tuto žádost zaslala stěžovateli přípis ze dne 1. 8. 2014, zn. ZCU-024517/2014, ve kterém uvedla, že studium stěžovatele bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, které bylo stěžovateli doručeno dne 8. 12. 2010; za této situace mu proto nevyplývá povinnost k vydání jakéhokoli *„osvědčení“* či dokladu.

Na základě těchto skutečností dospěl krajský soud k závěru, že žaloba stěžovatele není důvodná. Z obsahu předloženého spisového materiálu bylo patrné, že stěžovateli bylo studium na FP ZČU skutečně ukončeno, a to na základě § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu. Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 8. 12. 2010 doručením stěžovateli do vlastních rukou, přičemž mu až do doby jeho zrušení svědčí presumpce správnosti. K věcnému přezkumu tohoto rozhodnutí ve správním soudnictví nedošlo, neboť žaloba stěžovatele směřující proti tomuto rozhodnutí byla odmítnuta pro opožděnost usnesením krajského soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 57 A 30/2011 - 67. Existuje-li pravomocné rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU, na něž je třeba ve smyslu zásady presumpce správnosti individuálních správních aktů hledět jako na správné, nemůže se podle názoru krajského soudu žalovaná vůči stěžovateli dopouštět nečinnosti spočívající v tom, že mu odmítá vydat diplom a vysvědčení o státní závěrečné zkoušce.

Z uvedeného důvodu se krajský soud nemohl věcně zabývat námitkami stěžovatele, které se vztahují k samotnému průběhu jeho studia na FP ZČU. Tyto námitky zpochybňují zákonnost rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele, které nabylo právní moci, a jehož věcnou správnost krajský soud nebyl oprávněn v tomto řízení jakkoli zpochybňovat. Z týchž důvodů krajský soud nepřistoupil ani k provedení důkazů navržených stěžovatelem.

Jedinou relevantní námitkou dle názoru krajského soudu zůstala otázka nicotnosti vydaných správních rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele, kterou stěžovatel uplatnil při ústním jednání krajského soudu. V této souvislosti stěžovatel namítl, že o ukončení studia na FP ZČU nerozhodl dle zákona o vysokých školách děkan, ale tzv. *„statutární proděkan“*, ačkoli tato funkce podle zákona o vysokých školách ani podle statutu žalované vůbec neexistuje. Zastupujícího proděkana nadto ani nebylo možno jmenovat, neboť FP ZČU v září 2009 (krajský soud k tomu poznamenal, že stěžovatel měl patrně na mysli září 2010) děkana neměla. Stěžovatel se proto domníval, že z tohoto důvodu jsou vydaná rozhodnutí o ukončení jeho studia nicotnými správními akty.

K takto uplatněné námitce krajský soud uvedl, že k nicotnosti správního rozhodnutí je soud ve smyslu § 76 odst. 2 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda stěžovatel tuto námitku v žalobě uplatnil či nikoli. Teorie i ustálená judikatura správních soudů ovšem považuje za nicotný pouze takový správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze v jeho souvislosti o správním aktu hovořit. Takovými vadami jsou například neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, absolutní nedostatek pravomoci či absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, nikoli ovšem nedostatek příslušnosti funkční. Otázka, zda v dané věci byl *„statutární proděkan“* oprávněn jednat ve věci ukončení studia stěžovatele za děkana a zda byl k tomu děkanem pověřen, je dle krajského soudu právě otázkou posuzování *příslušnosti funkční*, tedy otázkou zákonnosti vydaného rozhodnutí. Případné pochybení žalované, kterého by se v tomto ohledu dopustila, by proto bylo možno hodnotit jen jako nezákonnost, ale nikoli jako vadu takové intenzity, která by způsobovala jeho nicotnost.

Nad rámec nosných důvodů napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že v rozsudku ze dne 23. 5. 2012, č. j. 57 A 20/2011 - 85, dospěl k závěru, že JUDr. Jiří Pospíšil ještě v době, kdy vykonával funkci děkana FP ZČU, určil, že tehdejší proděkan, prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, bude proděkanem, který jej bude ve smyslu čl. 12 odst. 2 Statutu FP ZČU zastupovat v plném rozsahu. Takový úkon děkana měl dle uvedeného rozsudku krajského soudu oporu zejména v § 28 odst. 5 zákona o vysokých školách, čl. 29 odst. 2 Statutu žalované a čl. 12 odst. 2 Statutu FP ZČU, a byl tedy zcela v souladu se zákonem i vnitřními předpisy FP ZČU i žalované. Proděkan prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš se na základě předmětného úkonu děkana stal osobou oprávněnou jednat za funkčně příslušného děkana. Jestliže rozhodnutí statutárního proděkana o ukončení studia stěžovatele bylo vydáno 23. 9. 2010, tedy poté, co děkan FP ZČU rezignoval na svou funkci (dne 8. 8. 2010) a nový děkan ještě nebyl zvolen (volba proběhla v říjnu 2010), neměla tato rezignace žádné právní důsledky na v minulosti udělené pověření jmenovaného proděkana k zastupování děkana.

III.

Kasační stížnost

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností ve smyslu § 102 s. ř. s. z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť je přesvědčen, že tento rozsudek spočívá na nesprávném právním posouzení věci. Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje v nesprávném právním posouzení nečinnosti žalované a právním posouzení nicotnosti vydaných rozhodnutí.

Stěžovatel v období akademických let 2003/2004 až 2009/2010 studoval na FP ZČU v magisterském studijním programu *„Právo a právní věda“* v oboru *„Právo“*. V letním semestru akademického roku 2008/2009 vykonal všechny předepsané státní závěrečné zkoušky a úspěšně obhájil diplomovou práci. Při přechodu FP ZČU na nový informační systém dne 31. 5. 2009 zmizely z informačního systému žalované záznamy stěžovatele o složených zkouškách a udělených zápočtech.

Po několika marných pokusech u žalované a v soudních sporech se stěžovatel domáhal svých práv. Žalovaná ovšem nekonala s odkazem na rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, o ukončení studia pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu a na přezkoumání tohoto rozhodnutí rektorem žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, jímž bylo rozhodnutí děkana, resp. statutárního proděkana, potvrzeno. Soudní řízení vedená v této věci nebyla ukončena meritorním rozhodnutím, nýbrž došlo z procesních důvodů k jejich zastavení. Pro projednávanou věc je podle stěžovatele důležité usnesení krajského soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 57 A 30/2011 - 67, o odmítnutí žaloby stěžovatele proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, z důvodu opožděnosti.

Stěžovatel v průběhu ústního jednání před krajským soudem namítl nicotnost správních rozhodnutí o ukončení studia na FP ZČU, neboť je přesvědčen, že tyto nebyly vydány v souladu se zákonem o vysokých školách a současně o ukončení studia nerozhodl děkan, ale tzv. *„statutární proděkan“*, přestože tato funkce dle zákona o vysokých školách ani dle statutu žalované neexistuje. Zastupujícího proděkana nebylo možné jmenovat, neboť FP ZČU v září 2010 děkana neměla.

Stěžovatel je toho názoru, že správní rozhodnutí o ukončení jeho studia je nicotné, a to nejen pro nesprávné označení osoby, která ho vydala, ale především pro nedostatek právního podkladu k vydání tohoto rozhodnutí a nesplnění podmínek pro jeho vydání. Žalovaná se dopustila mnoha administrativních pochybení, která vyplývají z vedení studijního spisu, svévolně prodloužila stěžovateli studium o jeden rok, čímž jej nejen poškodila, a to i finančně, ale současně jej zavázala k plnění povinností, které by stěžovatel plnil bezdůvodně opakovaně. Nicotným je rovněž rozhodnutí rektora žalované, kterým rektor zamítá žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí I. stupně, neboť nicotné rozhodnutí nelze zhojit jeho potvrzením v přezkumném řízení.

Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že až do doby, kdy bude zrušeno rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, o ukončení studia stěžovatele, a rozhodnutí rektora žalované o zamítnutí žádosti o přezkum ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, svědčí těmto rozhodnutím presumpce správnosti. Dle stěžovatele nelze nicotné rozhodnutí zrušit, ale lze jen autoritativně deklarovat jeho nicotnost, neboť nelze zrušit něco, co není. K nicotnosti by měl podle stěžovatele soud přihlížet kdykoliv, a to i bez návrhu, neboť opačný postup by znamenal porušení jeho práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud v napadeném rozsudku cituje z právní teorie i ustálené judikatury, která považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze v jeho souvislosti o správním aktu hovořit. Kromě jiných příkladů nicotného správního aktu zde uvádí i nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. Tento nedostatek lze podle stěžovatele vztáhnout také na jednání orgánů žalované při vydání správních rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

Vyjádření žalované

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že stěžovatel si až v průběhu řízení postupně ujasňuje, v čem má spočívat údajná nicotnost rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, o ukončení jeho studia, a rozhodnutí rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, kterým bylo rozhodnutí statutárního proděkana potvrzeno.

Pokud jde o tvrzení stěžovatele, že rozhodnutí proděkana je nicotné proto, že nebylo vydáno děkanem, ale *„statutárním proděkanem“*, žalovaná nad rámec argumentace krajského soudu, se kterou se ztotožňuje, uvedla, že označení *„statutární proděkan“* či také *„první proděkan“* je vcelku běžné a jde jen o vyjádření skutečnosti, že jde o proděkana, který je oprávněn zastupovat děkana po dobu jeho nepřítomnosti v plném rozsahu, když rozsah zastupování tímto proděkanem je širší, než rozsah oprávnění ostatních proděkanů. Jde o proděkana *„primus inter pares“*. Podle názoru žalované je zjevné, že tato skutečnost nicotnost rozhodnutí způsobit nemůže, neboť jinak není sporu o tom, že prof. JUDr. Karel Eliáš, CSc., byl v dané době proděkanem FP ZČU, kterému bylo svěřeno rozhodování o ukončení studia.

Ke druhé námitce stěžovatele žalovaná uvedla, že má za to, že stěžovatel si obsah pojmu *„nedostatek právního podkladu“* vykládá chybně. Nezákonnost rozhodnutí je soud oprávněn zkoumat pouze na základě žaloby podané podle § 65 s. ř. s. Lhůtu pro podání této žaloby však stěžovatel svojí nečinností zmeškal. Kromě toho krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že se zabýval i tím, zda v projednávané věci nebyla nicotnost rozhodnutí způsobena nedostatkem právního podkladu. Krajský soud přitom dospěl k názoru, že o žádný z případů, které by zakládaly nicotnost, včetně nedostatku právního podkladu, se v uvedené věci nejedná.

Na základě uvedeného má žalovaná za to, že krajský soud správně věc posoudil a není dán důvod pro zrušení jeho rozsudku ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 96/2014 - 49.

V.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozhodnutí krajského soudu, které vzešlo z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a je zastoupen advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatňoval stěžovatel v kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel své námitky výslovně podřadil pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud jde o důvod kasační stížnosti dle uvedeného ustanovení, tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, takový důvod je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na věc jiný právní předpis, než měl, nebo pokud soud aplikoval správný právní předpis, avšak nevyložil ho správně.

Stěžovatel se v projednávané věci žalobou podle § 79 s. ř. s. domáhal, aby krajský soud vydal rozsudek, kterým žalované uloží povinnost k tomu, aby stěžovateli vydala vysokoškolský diplom a vysvědčení o státní závěrečné zkoušce, tj. doklady o úspěšném ukončení studia na FP ZČU. Nečinnost žalované stěžovatel dovozoval na základě svého názoru, že rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, jímž bylo rozhodnuto o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU, je nicotné a nevyvolává žádné právní účinky.

Za tohoto stavu se tedy žalovaná, která odmítá vydat stěžovateli doklad o úspěšném ukončení studia na FP ZČU, vůči němu dopouští nečinnosti. Důvodem pro konstatování nicotnosti rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU má podle stěžovatele být skutečnost, že *„statutární proděkan“* nebyl příslušný k vydání tohoto rozhodnutí, přičemž k vydání takového rozhodnutí chybí rovněž právní podklad.

Krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že stěžovateli bylo studium na FP ZČU ukončeno podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu rozhodnutím statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, ve spojení s rozhodnutím rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, které bylo stěžovateli doručeno dne 8. 12. 2010, téhož dne nabylo právní moci a do doby jeho zrušení mu svědčí presumpce správnosti. Žalovaná tedy nebyla povinna vydat stěžovateli doklad o úspěšném ukončení studia, neboť studium stěžovatele *„úspěšně“* ukončeno nebylo. Otázka, zda v dané věci byl *„statutární proděkan“* oprávněn jednat ve věci ukončení studia stěžovatele za děkana, jakož i otázka, zda byl k tomu děkanem pověřen, byla podle názoru krajského soudu otázkou posuzování příslušnosti funkční, tedy otázkou *„pouhé“* zákonnosti, nikoli nicotnosti, ke které by soud mohl kdykoliv přihlížet.

Nejvyšší správní soud se s těmito závěry krajského soudu ztotožňuje.

Nečinnost je jako právní institut upravena v § 79 a násl. s. ř. s. V čem spočívá podstata tohoto pojmu, objasnil opakovaně ve své judikatorní činnosti také Ústavní soud, který nečinnost posoudil jako *„jiný zásah orgánu veřejné moci“* dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, když konstatoval, že *„právo na řádný a spravedlivý proces v sobě zahrnuje též právo na trvání procesu až do jeho ukončení zákonem předpokládaným způsobem“* [viz např. nález ze dne 25. 9. 1997, sp. zn. IV. ÚS 114/96 (N 114/9 SbNU 71); rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz]. V okamžiku, kdy správní orgán nekoná, tedy nerozhoduje, ač mu to zákon ukládá, tj. stanoví správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení v určité věci, uplatní se právo subjektů, jejichž oprávněné zájmy či práva byly dotčeny, na soudní ochranu. V tomto řízení, zahájeném žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, soud rozsudkem uloží nečinnému orgánu povinnost konat, tedy vydat rozhodnutí nebo osvědčení v předmětné věci. Zákonnost již vydaných rozhodnutí soud v tomto řízení neposuzuje.

Ochrany ve správním soudnictví postupem podle § 79 a násl. s. ř. s. se však nelze, jak připomněl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 26. 2. 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 - 50 (rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na adrese www.nssoud.cz), stejně jako v řadě dalších rozhodnutí, dovolávat proti jakékoliv absenci činnosti správního orgánu. Dovolání se ochrany u správního soudu je omezeno pouze na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpal, pokud mu je ovšem příslušný procesní předpis zakládá, zákonné prostředky k ochraně před nečinností správního orgánu. V tomto směru je tedy určující, že pravomoc soudu k poskytnutí ochrany před nečinností správního orgánu vydáním rozhodnutí podle části třetí hlavy druhé dílu druhého s. ř. s. je dána jen tehdy, pokud je žalobou požadována ochrana proti nečinnosti správního orgánu spočívající v tom, že správní orgán o věci samé nerozhodl, či nevydal osvědčení, přestože tak byl v souladu se zákonem povinen učinit. Této skutečnosti pak koresponduje i žalobní petit, kterým se žalobce domáhá, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat.

V nyní projednávané věci bylo rozhodnutím statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách rozhodnuto o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU v magisterském studijním programu *„Právo a právní věda“*, oboru *„Právo“*. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí brojil žádostí o přezkum rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách, ovšem neúspěšně. Rozhodnutí rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10, o zamítnutí žádosti stěžovatele

a potvrzení rozhodnutí statutárního proděkana mu bylo doručeno 8. 12. 2010 a téhož dne nabylo právní moci. Lze se tedy ztotožnit s krajským soudem, že rozhodnutími statutárního proděkana FP ZČU a rektora žalované bylo pravomocně rozhodnuto o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU. Pokud byl i přes uvedená rozhodnutí správních orgánů stěžovatel přesvědčen, že své studium ukončil úspěšně, měl včas podat žalobu proti rozhodnutí rektora žalované. Podal-li však tuto žalobu opožděně a krajský soud musel jeho žalobu z toho důvodu odmítnout, jde nastalá situace k jeho tíži. Žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu právním prostředkem subsidiárním a nemůže tedy být úspěšně použita v případě, ve kterém se stěžovatel mohl domáhat ochrany žalobou podle ust. § 65 a násl. s. ř. s. (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76).

Dále je třeba uvést, že § 79 odst. 1 s. ř. s. chrání před nečinností správního orgánu s důsledkem nerozhodování ve věci samé, nikoliv však před jinými procesními vadami rozhodnutí či správního řízení, anebo před rozhodnutími nezákonnými z hlediska práva hmotného (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64). V takových případech je adekvátním prostředkem obrany žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. S ohledem na shora uvedené je tedy zřejmé, že vzhledem k existenci pravomocného rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele na FP ZČU se stěžovatel nemohl nečinnostní žalobou úspěšně domáhat vydání osvědčení, které by bylo s uvedeným pravomocným rozhodnutím o ukončení studia stěžovatele v rozporu.

Spornou otázkou dále je, zda rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele je nicotným správním aktem.

Povahou institutu nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008 č. j. 8 Afs 78/2006 - 74. V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl, že nicotnost představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není *„běžným“* nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za rozhodnutí správního orgánu považovat a které nevyvolává veřejnoprávní účinky. V případě *„obvyklých vad“* správních rozhodnutí se uplatní zásada presumpce správnosti a platnosti správních aktů. V rámci této zásady se na daná rozhodnutí hledí jako na existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů. Naopak v případě nicotných správních rozhodnutí se tato zásada neuplatní. Z povahy nejtěžších vad pak plynou i ty nejtěžší následky v podobě nicotnosti. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.

Riziko, které vyplývá z toho, že si adresát správního aktu daný akt vyhodnotí jako nicotný a nebude jej vůbec za správní akt považovat, přestože daný správní akt nicotný nebude, nese však sám adresát. Proto sám tento adresát musí počítat s negativními důsledky takového počínání (HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 217).

Správní řád ve svém § 77 neobsahuje podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto nejen v minulosti, ale i po účinnosti nového správního řádu, vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Judikatura dospěla k závěru, že vady takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013 č. j. 7 As 100/2010 - 65, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012 č. j. 3 As 24/2012 - 22).

Současná právní úprava, judikatura a doktrína považují nicotnost za samostatný právní institut, který je odlišný od institutu nezákonnosti z hlediska právních účinků dotyčného správního aktu. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné, vynutitelné a svědčí mu presumpce správnosti správních aktů, a to až do doby, než je zrušeno. Lze se proti němu bránit opravnými či dozorčími prostředky, avšak pokud tyto prostředky nejsou uplatněny řádně a včas, zůstává toto rozhodnutí objektivně existujícím a již ho nelze odstranit. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65).

Rozlišování nezákonnosti a nicotnosti rozhodnutí není pouze akademickou záležitostí, ale nese s sebou i vysoce praktické důsledky pro soudní přezkum. K nicotnosti správního aktu jsou správní soudy jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak v řízení o kasační stížnosti povinny přihlížet z úřední povinnosti, tedy nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti. Je-li rozhodnutí skutečně nicotné, soud v řízení o žalobě pouze deklaratorním výrokem vyhlásí jeho nicotnost. Tento postup odpovídá i samotné logice věci: není-li tu *„nic“*, co by zakládalo práva či povinnosti subjektů, nelze toto *„nic“* zrušit. (srov. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96).

Stěžovatel v kasační stížnosti za důvod nicotnosti rozhodnutí o ukončení svého studia na FP ZČU považuje skutečnost, že nebylo vydáno příslušným orgánem, ale tzv. statutárním proděkanem, který k jeho vydání nebyl oprávněn. V důsledku toho je pak dle stěžovatele nicotné také napadené rozhodnutí rektora žalované. Další důvod nicotnosti rozhodnutí o ukončení studia spatřuje stěžovatel v nedostatku právního (zákonného) podkladu pro vydání tohoto rozhodnutí.

Podle § 28 odst. 1 zákona o vysokých školách je v čele fakulty děkan, který jedná a rozhoduje ve věcech fakulty, pokud zákon o vysokých školách nestanoví jinak. Děkan tak rozhoduje podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách o nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, podle kterého se studium ukončuje, nesplní-li student (v nyní projednávané věci stěžovatel) požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu. Na tato ustanovení pak navazuje čl. 28 odst. 1 písm. c) Studijního a zkušebního řádu ZČU, podle kterého děkan rozhodne o ukončení studia pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu, jestliže student získal v kterýchkoliv čtyřech po sobě jdoucích úplných semestrech (tj. semestrech, v jejichž průběhu nedošlo k přerušení studia) celkem méně než 80 kreditů (přičemž semestry se považují za po sobě jdoucí i v případě, že student mezi nimi přerušil studium). Děkana přitom podle § 28 odst. 5 zákona o vysokých školách zastupují v jím určeném rozsahu proděkani, což platí také o rozhodování podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách. Výše uvedená ustanovení jsou dále rozvedena ve Statutu FP ZČU, podle jehož článku 12 odst. 2 děkan určí z řad proděkanů toho, který je oprávněn zastupovat jej v plném rozsahu, jinak jej po dobu jeho nepřítomnosti zastupuje věkem nejstarší z proděkanů. Je zjevné, že v projednávané věci se *„statutárním proděkanem“* míní proděkan, který je oprávněn zastupovat děkana v plném rozsahu ve smyslu čl. 12 odst. 2 Statutu FP ZČU, což je v souladu s § 28 odst. 5 zákona o vysokých školách. Tento statutární proděkan je tedy logicky rovněž oprávněn zastupovat děkana při rozhodování podle § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách o nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Neobstojí ani kasační námitka, že FP ZČU v září 2010 děkana neměla, proto nemohl být děkanem jmenován statutární (tj. v plném rozsahu zastupující) proděkan, neboť i na tento případ pamatuje citovaný čl. 12 Statutu FP ZČU, podle kterého v takovém případě, nebyl-li děkanem statutární proděkan určen, je jím věkem nejstarší z proděkanů. Kasační námitka, že o ukončení studia stěžovatele rozhodoval nepříslušný orgán, je tedy nedůvodná.

Pro úplnost je ovšem také vhodné v této souvislosti dodat, že správní soudy již dříve judikovaly, že nikoli každý nedostatek správního rozhodnutí způsobuje nicotnost takového rozhodnutí. V rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 74/2010 - 173, kupř. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru: *„Jak dovozuje k pojmu věcné příslušnosti doktrína, věcná příslušnost vyjadřuje vztah určitého správního orgánu k předmětu daného řízení. Určuje, která kategorie správních orgánů a v rámci kategorie též orgán kterého stupně je oprávněn a povinen provádět určitý druh správního řízení... Pokud existuje v rámci vnitřně strukturovaných správních úřadů nebo právnických osob více správních orgánů, je třeba též určit, který z těchto více orgánů bude rozhodovat. Jedná se o zvláštní případ určení věcné příslušnosti, který se označuje též jako tzv. příslušnost funkční (viz Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 324 - 325). Věcná příslušnost správních orgánů k vydávání konkrétních správních aktů je primárně stanovena složkovými předpisy správního práva (tzn. jeho zvláštní části)… Přináležitost určitého rozhodovacího oprávnění určitému typu (kategorii) správního orgánu v určitém procesněprávním vztahu znamená zároveň i věcnou příslušnost takového správního orgánu k rozhodování věci. Od tohoto kruciálního právního vztahu správního orgánu je třeba odlišit výše uvedenou funkční příslušnost. Jakkoliv ji lze považovat za relativně samostatnou složku věcné příslušnosti, nelze s jejím nedostatkem spojovat vždy tytéž právní následky, jako s nedostatkem samotné věcné příslušnosti ve výše vymezeném smyslu. Obdobně tento rozdíl reflektuje i samotný správní řád, který nespojuje nicotnost správního rozhodnutí se situacemi, v nichž je rozhodnutí vydáno nadřízeným orgánem (zejména v případech atrakce či opatření proti nečinnosti), ani se situacemi, pokud by rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem, ale nikoliv oprávněnou úřední osobou.“* Tyto závěry platí obdobně i v nyní posuzované věci.

S názorem stěžovatele, že rozhodnutí statutárního proděkana vykazuje natolik zásadní vady, že je lze označit za nicotné, se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť v projednávané věci nejde o absolutní nedostatek věcné příslušnosti, protože proděkan je součástí organizační struktury FP ZČU. Otázka, zda byl tzv. statutární proděkan v projednávané věci také příslušný také k vydání rozhodnutí o ukončení studia stěžovatele, může směřovat pouze k případnému nedostatku příslušnosti funkční, který nicotnost nezakládá. Mohlo by se ovšem jednat o vadu řízení, která by mohla vyvolávat nezákonnost napadeného rozhodnutí (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2006, č. j. 6 Ads 2/2005 – 95, rozsudky Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 9. 1998, č. j. 6 A 86/1996 – 45, a ze dne 30. 9. 1998, č. j. 6 A 202/1995 - 40). Taková nezákonnost ovšem nebyla stěžovatelem včas uplatněna v řízení podle § 65 s. ř. s., jak výše uvedeno.

Důvodná není rovněž kasační námitka nedostatku zákonného podkladu pro vydání předmětného rozhodnutí o ukončení studia, což má mít za následek nicotnost tohoto rozhodnutí, neboť rozhodnutí o ukončení studia z důvodu nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu má oporu v § 56 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 68 odst. 3 písm. g) zákona o vysokých školách.

Důvodné nejsou ani kasační námitky, kterými stěžovatel vytýká, že nebyly splněny podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí rektora žalované, resp. statutárního proděkana PF ZČU, neboť žalovaná se podle názoru stěžovatele dopustila mnoha administrativních pochybení, která mají vyplývat z vedení studijního spisu, když také svévolně prodloužila stěžovateli studium o jeden rok, čímž jej poškodila a současně jej zavázala k plnění povinností, které by stěžovatel plnil bezdůvodně opakovaně.

Ve vztahu k těmto námitkám, které zpochybňují existenci důvodů k ukončení studia stěžovatele na FP ZČU (nikoliv existenci právního podkladu pro vydání rozhodnutí o ukončení studia), nezbývá než uvést, že tento typ námitek napadající rozhodnutí statutárního proděkana a rektora žalované ve věci samé (ukončení studia stěžovatele), nemá své místo v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu ve věci ochrany proti nečinnosti žalované. K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 6. 2005, č. j. 5 As 34/2004 - 118, podle kterého nesouhlas stěžovatele s obsahem meritorního rozhodnutí správního orgánu nemůže sám o sobě založit důvodnost žaloby proti nečinnosti správního

orgánu. V posuzované věci stěžovatel uplatnil námitky, které se k nečinnosti nijak nevztahují, a které by bylo možné uplatnit v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Předmět řízení ve věci ochrany proti nečinnosti tedy vylučuje úspěšné uplatnění námitek vytýkající vady rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU a rektora žalované ve věci samé, jež mohou mít případně vliv na zákonnost těchto rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud ve svém rozsudku dospěl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ke správnému právnímu závěru o nedůvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti z důvodu existence pravomocných rozhodnutí statutárního proděkana FP ZČU ze dne 23. 9. 2010, zn. DFPR-1620/2010, a rektora žalované ze dne 30. 11. 2010, č. j. PR-P 710/10.

VI.

Závěr a náklady řízení

Ze shora uvedených důvodů dospěl zdejší soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji zamítl.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel úspěch neměl a žalované žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže jí Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 19. června 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu