



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **JUDr. L. H.**, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Těsnohlídkova 9, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2015, č. j. 5 A 180/2013 – 44,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) se správní žalobou ze dne 30. 10. 2013 domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného, která měla spočívat v tom, že žalovaný nevydal rozhodnutí o odvolání stěžovatele proti rozhodnutí rektorky Západočeské univerzity v Plzni (dále „ZČU“) ze dne 27. 6. 2012, č. j. R-683-09 (č. j. ZCU 021827/2012 (dále „podkladové rozhodnutí“), popřípadě nepředložil správní spis k rozhodnutí příslušnému správnímu úřadu.

Stěžovatel podkladové rozhodnutí napadl odvoláním, o němž žalovaný rozhodl podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), s přihlédnutím k § 6 odst. 1 písm. c), odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách, usnesením ze dne 13. 3. 2013, č. j. MSMT-10306/2013-30. Důvodem tohoto rozhodnutí byl názor žalovaného, že k vyřízení odvolání není věcně příslušný žádný správní orgán. Stěžovatel se s uvedeným názorem neztotožnil, neboť je přesvědčen, že rozhodnutí ZČU nebylo vydáno v rámci vysokoškolské samosprávy, nýbrž v rámci veřejné správy školství v přenesené působnosti, a o odvolání je tudíž příslušný rozhodovat nadřízený správní orgán, jímž je žalovaný. Uvedeným rozhodnutím proto, podle stěžovatele, žalovaný nesplnil povinnost rozhodnout odpovídajícím způsobem a je tudíž nečinný.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Rozsudkem Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) ze dne 20. 5. 2015, č. j. 5 A 180/2013 – 44, byla podle § 81 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“) správní žaloba zamítnuta.

Městský soud vycházel z předpokladu, že žalobu na ochranu proti nečinnosti může adekvátně využít ten, kdo se u správního orgánu domáhá vydání rozhodnutí nebo osvědčení, přičemž její použití není na místě tam, kde žalovaný správní orgán ve věci rozhodl. Právě to se podle městského soudu stalo v daném případě, neboť žalovaný vydal usnesení o odložení věci, v němž dostatečným způsobem odůvodnil, proč ve věci není příslušný žádný správní orgán. V souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 - 71, městský soud dovodil, že rozhodnutí žalovaného podléhá soudnímu přezkumu a stěžovatel jej mohl napadnout žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76 přitom městský soud konstatoval, že žaloba na ochranu proti nečinnosti je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu prostředkem subsidiárním, a neměla by tudíž přicházet v úvahu tehdy, mohl-li se stěžovatel domoci ochrany v řízení zahájeném žalobou proti rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že žalovaný ve věci vydal rozhodnutí (usnesení o odložení) a stěžovatel měl možnost bránit se proti němu žalobou dle § 65 odst. 1 s. ř. s., vyhodnotil městský soud nečinnostní žalobu jako nedůvodnou. Závěrem pouze podotkl, že ostatní žalobní námítky směřují nad rámec posouzení nečinnosti, a není proto nutné, aby se jimi blíže zabýval.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 17. 6. 2015, doplněnou podáním ze dne 7. 9. 2015, napadá stěžovatel rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Uvádí, že je jeho procesní strategie vyvolána specifickou situací, kdy je v důsledku prekluzivní lhůty k uplatnění soudní ochrany před nečinností nucen využít všech prostředků, které mu i v případě různých teoretických variant soudních rozhodnutí zaručí, že se nezbaví možnosti soudní ochrany.

Stěžovatel má za to, že Nejvyšší správní soud musí v dané věci vyřešit především otázku, zda je proti rozhodnutí o zrušení vysokoškolského diplomu přípustné odvolání, kdo je o něm případně oprávněn rozhodnout, a jaká je obrana proti rozhodnutí o odložení věci dle § 43 správního řádu. V tomto ohledu se stěžovatel táže, zda je napadené správní rozhodnutí nicotné či je samostatně přezkoumatelné soudem, popřípadě je-li proti němu přípustný další opravný prostředek.

Stěžovatel dále vysvětluje, že na podané žalobě musí setrvat, neboť dospěl-li by zdejší soud k závěru, že o odvolání proti podkladovému rozhodnutí rozhoduje žalovaný a zároveň by se ukázalo rozhodnutí o odložení věci nicotným, mohl by se domáhat vydání rozhodnutí o odvolání prostřednictvím nečinnostní žaloby. Naopak v případě, kdy by nečinnostní žalobu nepodal a nastalo by shora uvedené, uplynula by stanovená prekluzivní lhůta, v níž je možné nečinnostní žalobu podat, a tím by mu bylo znemožněno se proti případné nečinnosti žalovaného bránit. Právě proto se již před městským soudem domáhal ochrany před nečinností, avšak soud se výše naznačenými otázkami nezabýval, a zatížil tudíž rozsudek nepřezkoumatelností.

pokračování

Stěžovatel rovněž upozorňuje, že ve věci zrušení jeho vysokoškolského diplomu probíhá u Nejvyššího správního soudu několik souvisejících řízení – kompetenční spor o pravomoc vést řízení o jeho odvolání a řízení o kasační stížnosti, kterou ZČU napadla v mezidobí vydaný rozsudek, jímž bylo podkladové rozhodnutí zrušeno.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhuje, aby zdejší soud řízení přerušil do doby, než bude rozhodnuto v řízení o podkladovém rozhodnutí. Napadený rozsudek potom navrhuje zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 11. 9. 2015 a 12. 10. 2015. Zrekapituloval předmět posuzované věci a sdělil stav souvisejících řízení, které probíhají před městským soudem, Krajským soudem v Plzni i Nejvyšším správním soudem (sp. zn. *Komp 1/2015, kde byla žaloba usnesením ze dne 16. října 2015 odmítnuta, pozn. NSS*). Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 54/2012 - 122, podkladové rozhodnutí zrušil, (*žalovaný tento rozsudek napadl kasační stížností, která je vedena pod sp. zn. 2 As 170/2015 – pozn. NSS*).

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., přičemž z obsahu kasační stížnosti vnímaného v kontextu napadeného rozsudku lze dovodit, že argumentace směřuje pouze k vadám způsobeným nesprávným posouzením právní otázky, popřípadě k nepřezkoumatelnosti. Stěžovatel se totiž neztotožnil s názorem, že žalovaný nemohl být nečinný, když vydal rozhodnutí o odložení věci (odvolání), jež je samo o sobě přezkoumatelné ve správním soudnictví. Navíc se domnívá, že se městský soud komplexně nezabýval problematikou související s přípustností odvolání proti podkladovému rozhodnutí, čímž zatížil rozsudek nepřezkoumatelností.

Jako v mnoha jiných věcech se i v nyní posuzovaném případě zabýval Nejvyšší správní soud nejprve námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit. Vhodné je podotknout, že konstantní judikatura zdejšího soudu označuje za nepřezkoumatelné zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74, všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci

účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44). Nelze nicméně opomenout, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se totiž o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85).

V dané věci městský soud zvažoval, zda byl žalovaný nečinný i za situace, kdy odvolání stěžovatele odložil postupem dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu. Z odůvodnění napadeného rozsudku je zřejmé, že se svých povinností městský soud zhostil dostatečně. Z jeho argumentace vyplývá, že žaloba na ochranu před nečinností nemohla být úspěšná jednak z toho důvodu, že o odvolání stěžovatele bylo již rozhodnuto odložením věci dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, ale také proto, že stěžovatel měl možnost ochrany užitím žaloby, směřující přímo proti tomuto rozhodnutí. Městský soud poukázal na subsidiární povahu nečinnostní žaloby k žalobě podané dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a svůj názor podepřel i judikaturou zdejšího soudu. Stejně tak vysvětlil, proč je možné využít soudní ochrany přímo proti rozhodnutí o odložení věci. Z uvedeného je tak patrné, že se městský soud stěžejním otázkám věnoval dostatečně. Jeho závěry jsou srozumitelně odůvodněny a podpořeny relevantní judikaturou. Nejvyšší správní soud pokládá napadený rozsudek za komplexní a jasně odpovídající požadavkům plynoucím z nečinnostní žaloby. Pravda je, že se městský soud přímo nevyjádřil k souvisejícím otázkám, které stěžovatel v žalobě předestřel, avšak ty se míjely s důvody rozhodnutí, a nebylo tudíž nutné, aby se jimi blíže zabýval. To je dáno odlišnou logikou a rozsahem přezkumu chráněných práv v případě žaloby na ochranu před nečinností a žaloby proti rozhodnutí, přičemž nečinnostní žalobou se standardně nelze domáhat vyřešení stěžovatelem specifikovaných kompetenčních otázek. Postoj městského soudu je tedy z napadeného rozsudku zřejmý a v řízení o kasační stížnosti přezkoumatelný. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) tak dán být nemohl.

Následně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkami proti právnímu posouzení věci [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Za klíčovou považuje zdejší soud otázku, zda lze označit rozhodnutí o odložení věci dle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. za rozhodnutí ve věci samé, kterým je tak odstraněna nečinnost správního orgánu, respektive, zda je v daném případě efektivním prostředkem ochrany přímo žaloba proti takovému rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

S městským soudem lze souhlasit, že žaloba na ochranu před nečinností představuje subsidiární prostředek vůči žalobě proti rozhodnutí. Je to i logické, neboť tam, kde se lze bránit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. musí existovat rozhodnutí a nečinnostní žaloba je tudíž pojmově vyloučena (přiměřeně srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 - 52). Nejvyšší správní soud ovšem nesdílí názor městského soudu, že je rozhodnutí o odložení věci vydané dle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodnutím o odvolání proti podkladovému rozhodnutí, respektive, že se jedná o rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání stěžovatel požaduje. Povahou rozhodnutí o odložení věci se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 18. 3. 2010, č. j. 3 Ads 128/2009 – 71. Uvedl tehdy, že „[ú]čelem § 43 s. ř. je umožnit správnímu orgánu, aby se zjednodušeným způsobem vypořádal s podáním, které vykazuje takovou obsahovou vadu, která znemožňuje, aby je správní orgán mohl považovat za žádost. Správní orgán tak nemusí postupovat podle obecných ustanovení o řízení a vyzvat podatele k doplnění žádosti apod., neboť by takový postup byl zjevně neúčelný. Podle § 43 odst. 1 písm. b) s. ř. není zabájeno řízení o žádosti a správní orgán věc usnesením odloží, jestliže bylo učiněno podání, k jehož vyřízení není věcně příslušný žádný správní orgán. Toto ustanovení se vztahuje na situace, kdy věcná příslušnost k vyřízení podání nesevídčí žádnému správnímu orgánu ani na základě zvláštních zákonů, na které odkazuje § 10 s. ř., ani na základě „zbytkového“

pokračování

ustanovení § 133 odst. 1 s. ř., neboť jde o záležitost, jejíž vyřízení a rozhodnutí je zcela mimo sféru působnosti veřejné správy. Podání tedy ani nelze postoupit podle § 12 s. ř. jinému příslušnému správnímu orgánu. Usnesení o odložení věci je tak do značné míry usnesením deklaratorním, kterým správní orgán prohlašuje, že v důsledku nedostatku věcné příslušnosti správních orgánů nebylo správní řízení vůbec zahájováno (více viz Správní řád – Komentář, Josef Vedral, Bova Polygon, Praha 2006, str. 307-308). Na tomto místě je nutné zdůraznit, že proti tomuto usnesení je v souladu s § 81 odst. 1 s. ř. možné podat řádný opravný prostředek (odvolání), neboť správní řád jeho podání nevylučuje.“

Bez ohledu na úvahy o správnosti postupu žalovaného ve vztahu k odvolání stěžovatele proti podkladovému rozhodnutí je, při posuzování podmínek nečinnosti žaloby, zřejmé, že žalovaný rozhodl o tomto odvolání usnesením ze dne 13. 3. 2013, č. j. MSMT-10306/2013-30. Pak ovšem nelze hovořit o jeho nečinnosti. To samozřejmě stěžovatele nezbavuje možnosti bránit se proti odložení věci ve správním a následně i v soudním řízení. Ostatně z vyjádření žalovaného vyplývá, že tak stěžovatel učinil a proti uvedenému rozhodnutí podal rozklad a následně i správní žalobu. Až pokud by se zjistilo, že k odložení věci dojit nemělo a žalovaný měl postupovat v souladu s pravidly pro odvolací řízení, bylo by možné jeho případnou nečinnost, po splnění všech zákonných podmínek, napadnout žalobou dle § 79 s. ř. s. a domáhat se vydání rozhodnutí ve věci samé.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že k nečinnosti žalovaného za dané procesní situace dojit nemohlo. Stěžovatelova práva jsou adekvátně chráněna prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o odložení věci, respektive proti rozhodnutí o rozkladu, který byl v této věci podán, a další možnosti soudní ochrany se odvíjejí až od výsledku, jenž z tohoto řízení vzejde.

S ohledem na uvedené nesdílí zdejší soud ani obavu stěžovatele o uplynutí prekluzivní lhůty k podání nečinnosti žaloby v případě, kdy by se ukázalo, že žalovaný věc odložit neměl. Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze nečinnosti žalobu podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon. Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání počíná v souladu s § 90 odst. 6 správního řádu běžet dnem předání spisu odvolacímu správnímu orgánu k rozhodnutí, přičemž pro stanovení její délky se použije ustanovení § 71 správního řádu. Je nepochybné, že uvedená lhůta běží až v řízení o odvolání (srov. systematické zařazení ustanovení § 90 odst. 6 správního řádu do části druhé hlavy VIII tohoto zákona upravující odvolací řízení) a vzhledem k tomu, že odvolací řízení prozatím běžet nepočalo, nemohla marně proběhnout ani zmiňovaná lhůta k vydání rozhodnutí. Stěžovateli tak nic nebrání, aby případnou nečinnosti žalobu uplatnil za současného splnění všech zákonných podmínek až po vyřešení otázky, zda mohlo být podkladové rozhodnutí odvoláním napadeno.

Nejvyšší správní soud tedy závěrem konstatuje, že městský soud postupoval správně, když žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu dle § 79 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Zároveň poznamenává, že neshledal důvod k přerušení tohoto řízení, aby vyčkal na výsledky dalších sporů, které stěžovatel vede. Je tomu tak proto, že na rozhodnutí v nyní posuzované věci nemají přímý vliv žádná jiná probíhající řízení.

Jiné námitky, které by závěry městského soudu kvalifikovaným způsobem rozporovaly, stěžovatel neuplatnil. Jelikož všechny stěžovatelovy námitky jsou nedůvodné, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl dle ustanovení § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Toto právo by náleželo procesně úspěšnému žalovanému, u kterého však nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly.

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

V Brně dne 27. října 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu