



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupen Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 A 54/2015 - 87,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce dne 30. 11. 2010 podal u Západočeské univerzity v Plzni žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání absolvovaného na Zakarpatské univerzitě v Užhorodu. Žádost univerzita rozhodnutím ze dne 27. 4. 2011 zamítla, avšak žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2011 toto rozhodnutí v odvolacím řízení zrušil a věc vrátil univerzitě k dalšímu řízení. Univerzita dne 15. 12. 2014 žádost opět zamítla, proti tomuto rozhodnutí se žalobce opět odvolal. Odvolání spolu se spisem bylo žalovanému předáno dne 30. 1. 2015, ten o něm však do dne 6. 5. 2015 nerozhodl. Žalobce se proto tento den obrátil na městský soud s žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného v odvolacím řízení.

[2] Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný uvedl, že žaloba je již bezpředmětná, neboť dne 20. 7. 2015 (tj. po podání žaloby) vydal o odvolání žalobce rozhodnutí č. j. MSMT-5062/2015-4, kterým odvolání zamítl.

[3] Žalobce následně podal repliku, ve které trval na podané žalobě s tím, že rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015 je nicotné, přičemž vydáním nicotného rozhodnutí nemohla být ukončena nečinnost žalovaného.

[4] Žalobce v žalobě vymezil čtyři důvody nicotnosti. Za prvé, nicotné bylo již původní rozhodnutí univerzity ze dne 27. 4. 2011, které bylo nesprávně žalovaným zrušeno (nicotné přitom nelze zrušit). Z tohoto důvodu všechna následující rozhodnutí ve správním řízení (včetně toho, které mělo ukončit nečinnost) jsou nicotná. Za druhé, nicotné je druhé rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014 i z toho důvodu, že je vnitřně rozporné. Na jedné straně v něm univerzita uvádí, že jako orgán, jehož příslušnost je založena tím, že je žalobce absolventem zahraniční vysoké školy, zamítá jeho žádost o uznání vzdělání získaného na této zahraniční vysoké škole z důvodu, že z porovnání studijních programů vyplývá, že se tyto studijní programy v podstatných rysech odlišují. Na straně druhé však uvádí, že žalobce nezískal vzdělání na zahraniční vysoké škole a univerzita tak žádné studijní programy neporovnávala. Toto si zjevně odporuje. Třetí důvod nicotnosti spatřuje ve výroku rozhodnutí univerzity ze dne 15. 4. 2014, který je neurčitý. Chybí v něm identifikace diplomu, jež umožňuje jednoznačně odlišit věc od jiných. Konečně jako čtvrtý důvod nicotnosti žalobce uvedl, že rozhodnutí univerzity je podepsáno prorektorem, ač oprávněnou úřední osobou pro vydání rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je rektor (§ 90 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách). Při ústním jednání dodal ještě důvod pátý, totiž, že ve správním spisu chybí doklad o tom, kdo byl v odvolacím řízení oprávněnou úřední osobou. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015 přitom podepsala jiná osoba, než je v rozhodnutí předtištěna.

[5] Městský soud žalobu zamítl. Žalovaný dle soudu požadované rozhodnutí již vydal, a proto je vyloučeno, aby byl nečinný. Vydané rozhodnutí soud za nicotné nepovažoval. K prvnímu důvodu tvrzené nicotnosti uvedl, že nicotné rozhodnutí lze ve odvolacím správním řízení zrušit. Navíc nicotnost tohoto rozhodnutí je irelevantní, protože vydáním nového rozhodnutí univerzity ze dne 15. 4. 2014 byla přetržena návaznost mezi původním rozhodnutím univerzity ze dne 27. 4. 2011 a rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 7. 2015. Druhý důvod nicotnosti dle soudu neobstojí, neboť rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 12. 2014 rozporné není. První žalobcem citovaná část se týká otázky kompetence správního orgánu, druhá část hmotněprávního posouzení. Ani třetí námitka dle soudu není důvodná, neboť výrok rozhodnutí univerzity ze dne 15. 4. 2014 je dostatečně určitý. Stejně tak nedůvodná je námitka čtvrtá – vydal-li by rozhodnutí prorektor místo rektora, nejednalo by se o nepříslušnost věcnou, ale pouze funkční. Ta přitom dle soudu nicotnost založit nemůže, nanejvýše nezákonnost. K poslední páté námitce soud uvedl, že rozhodnutí je podepsáno PhDr. D., o kterém žalovaný tvrdí, že je jeho zaměstnancem zařazeným v odboru vysokých škol a podle organizačního řádu zodpovídá za vydávání rozhodnutí ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Toto je známé soudu rovněž z úřední činnosti. Nadto by případná vada v podpisu rozhodnutí vzhledem k obsahu organizačního řádu nemohla vyvolat jeho nicotnost, ale nanejvýše jeho nezákonnost.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

[7] Nejprve namítá nesoulad odůvodnění výroku rozsudku městského soudu uvedeného ústně po jeho vyhlášení s písemným vyhotovením odůvodnění. Ihned po vyhlášení soud uvedl, že otázka nicotnosti rozhodnutí je v tomto řízení irelevantní, odmítl se jí zabývat a odkázal stěžovatele na možnost podat žalobu proti rozhodnutí (stěžovatel v tomto odkázal na zvukový

záznam z jednání). Následně však jádro písemného odůvodnění rozsudku tvořilo právě zkoumání nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015. Že otázku nicotnosti musí řešit, si evidentně soud uvědomil až poté, co rozhodnutí vyhlásil a byl tak vázán jeho výrokiem. Odůvodnění tak není popisem důvodů vedoucích k výroku, ale naopak výrok je důvodem toho, jak je napsáno odůvodnění.

[8] Dále stěžovatel napadá, že rozsudek městského soudu neobsahuje veškeré náležitosti, které by obsahovat měl. Dle § 54 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 157 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“) musí rozsudek v záhlaví mimo jiné obsahovat označení projednávané věci. V záhlaví napadeného rozsudku je přitom věc nedostatečně identifikována, neboť je v něm pouze uvedeno, že se jedná o řízení na ochranu proti nečinnosti. Chybí označení věci, ve které se stěžovatel domáhal ochrany proti nečinnosti. Ze samotného výroku ve spojení se záhlavím to nelze zjistit. Rozsudek je proto nevykonatelný.

[9] Následně se stěžovatel v kasační stížnosti věnuje jádru věci, tedy otázce nicotnosti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015. Setrvává přitom na pěti důvodech nicotnosti uvedených v řízení před městským soudem.

[10] Prvním uváděným důvodem nicotnosti rozhodnutí žalovaného je nicotnost původního rozhodnutí univerzity ze dne 27. 4. 2011. Výrok tohoto rozhodnutí nebyl dostatečně konkrétní, rozhodnutí proto bylo nicotné. Pokud žalovaný o nicotném rozhodnutí univerzity ze dne 27. 4. 2011 rozhodl tak, že se zrušuje, je i toto jeho rozhodnutí nicotné. Dle judikatury je nicotné rozhodnutí o odvolání, které navazuje na nicotné rozhodnutí (rozsudek ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS). Nicotná jsou proto i všechna rozhodnutí na toto rozhodnutí navazující, včetně rozhodnutí žalovaného, které mělo dle městského soudu ukončit nečinnost.

[11] Městský soud k tomuto důvodu nicotnosti uvedl, že dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS, může odvolací orgán nicotné rozhodnutí zrušit. Tuto citaci považuje stěžovatel za vytrženou z kontextu, neboť nicotné rozhodnutí lze zrušit, ale pouze pokud je ve výroku vyjádřeno, že důvodem zrušení rozhodnutí je jeho nicotnost (body 44 a 48 rozhodnutí rozšířeného senátu). Není přitom pravda, že by vydáním nového rozhodnutí správního orgánu prvního stupně byla přetržena návaznost mezi předchozími správními rozhodnutími, neboť žalovaný vyslovil ve zrušujícím rozhodnutí právní názor, který by v případě, že by toto rozhodnutí nebylo nicotné, byl pro nalézací správní orgán závazný.

[12] Druhým důvodem nicotnosti je zřejmá vnitřní rozpornost rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014. Na jednu stranu v něm správní orgán uvádí, že jako orgán, jehož příslušnost je založena tím, že je stěžovatel absolventem zahraniční vysoké školy, zamítá jeho žádost o uznání vzdělání získaného na této zahraniční vysoké škole, jelikož z porovnání studijních programů vyplývá, že se tyto studijní programy v podstatných rysech odlišují, na stranu druhou uvádí, že stěžovatel nezískal vzdělání na zahraniční vysoké škole jak to vyžaduje § 89 zákona o vysokých školách a Západočeská univerzita v Plzni proto žádné studijní programy neporovnávala. Vnitřní rozpornost rozhodnutí nalézacího správního orgánu je tedy zjevná. Takové rozhodnutí je nicotné dle ustanovení § 77 odst. 2 správního řádu, tedy právně vůbec neexistuje. Totožnou vadou trpí i rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015, které argumentuje obdobně.

[13] Rozlišení městského soudu na kompetenční a hmotněprávní části odůvodnění se s argumentací stěžovatele míjí. Navíc si soud do ustanovení zákona přidal slovo, které tam

není. Příslušnost správního orgánu není založena *tvrzením* žadatele, že je absolventem zahraniční vysoké školy, ale žádostí absolventa zahraniční vysoké školy. Proto i jediným důvodem zamítnutí žádosti je odlišnost studijních programů dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Není-li žadatel vůbec absolventem vysoké školy, k zahájení řízení a vydání rozhodnutí nemůže vůbec dojít.

[14] Třetím důvodem nicotnosti je neurčitost výroku rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014. Nelze z něj totiž odvodit, o jaký tvrzený nárok se v řízení jednalo. Chybí přesná identifikace diplomu ze zahraniční školy. Takto neurčitý výrok je právně i fakticky neuskutečnitelný, což způsobuje dle § 77 odst. 2 správního řádu jeho nicotnost. S touto argumentací se městský soud téměř nevypořádal.

[15] Čtvrtý důvod nicotnosti spočívá v tom, že rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014 není úkonem oprávněné úřední osoby. Nevydal ho totiž rektor, ale prorektor. Podle zákona (§ 90 odst. 1 zákona o vysokých školách) i interních předpisů Západočeské univerzity v Plzni může takové rozhodnutí vydávat pouze rektor. Jelikož jde o přenesený výkon státní správy, nemůže se přitom rektor nechat zastoupit prorektorem. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak není projevem vůle nalézacího správního orgánu, ale pouze projevem vůle prorektora, jenž není správním orgánem. Rozhodnutí je proto nicotné, neboť ho správní orgán vůbec nevydal. Stěžovatel odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 402/04 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Azs 64/2003 - 54 a ze dne 21. 5. 2008, č. j. 1 As 42/2008 - 34, ze kterých plyne, že není-li součástí spisu rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou úřední osobou, je rozhodnutí nicotné.

[16] Městský soud při vypořádání této námítky přehlíží, že jejím jádrem není funkční nepřislušnost prorektora, ale to, že není oprávněn projevit vůli správního orgánu prvního stupně, a proto na takové rozhodnutí nelze nahlížet jako na rozhodnutí správního orgánu. Dle výkladu městského soudu by mohl projevit vůli správního orgánu každý, například i sekretářka, uklízečka nebo údržbář, což je absurdní. Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 9. 1998, č. j. 6 A 202/95 - 40, který městský soud v odůvodnění citoval, použít nelze. Rozhodnutí pochází z doby účinnosti předchozího správního řádu, dnešní správní řád přitom výslovně uvádí, že rozhodnutí není nicotné, pokud ho vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu (§ 77 odst. 1 správního řádu). *A contrario* tedy z toho stěžovatel dovozuje, že rozhodnutí vydané věcně nepřislušným podřízeným orgánem je nicotné.

[17] Poslední pátý důvod nicotnosti stěžovatel spatřuje ve vadě rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015. Rozhodnutí nepodepsala osoba, jejíž jméno je na rozhodnutí předtištěno, ale někdo jiný. Přitom oprávněnou úřední osobu nelze zastupovat. Oprávnění úřední osoby navíc musí prokázat správní orgán, nikoliv žalobce, jak uvádí městský soud. Žalobce zpochybnil, že by rozhodnutí bylo podepsáno oprávněnou osobou, bylo tak na žalovaném, aby tvrdil a prokázal opak. Nebylo ovšem prokázáno, že rozhodnutí podepsal PhDr. D., ani že je zaměstnancem žalovaného.

[18] K této námítce stěžovatel dodává, že městský soud po vyhlášení napadeného rozsudku „*zřalšoval důkazy obsažené v soudním spise ve snaze pomoci žalovanému*“, z čehož dovozuje jeho podjatost. Až po vyhlášení soud zařadil do spisu organizační řád žalovaného a seznam zaměstnanců žalovaného, který byl součástí jiného soudního spisu. V tomto jiném spisu ohledně těchto skutečností přitom ke dni vydání napadeného rozsudku nebylo dosud provedené dokazování, proto je soud nemohl považovat za skutečnosti známé z úřední povinnosti. Rozhodnutí přitom není dle městského soudu nicotné právě z důvodu obsahu organizačního řádu žalovaného. Stěžovateli tedy nebylo umožněno, aby se ke skutečnostem známým soudu

z úřední činnosti vyjádřil, ostatně ani nevěděl, že tyto skutečnosti zamýšlí soud v rozsudku použít (stěžovatel odkazuje na rozsudek ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 31/2010 - 94).

[19] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhuje zrušit rozhodnutí městského soudu a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

[20] Žalovaný ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout. Ztotožnil se s rozsudkem městského soudu. Vydáním druhého rozhodnutí o odvolání ze dne 20. 7. 2015 nečinnost zanikla, tudíž soud nemohl rozhodnout jinak, než žalobu zamítnout. Argumentaci stěžovatele ohledně nicotnosti všech rozhodnutí považuje za absurdní, neboť sám se svou žalobou domáhal rozhodnutí žalovaného o odvolání proti rozhodnutí univerzity. Tímto sám připouštěl existenci druhého rozhodnutí univerzity. Soud se nemusel na ústním jednání zabývat nicotností všech rozhodnutí, ale pouze druhého rozhodnutí univerzity a na něj navazujícího rozhodnutí žalovaného. Dále žalovaný uvedl, že PhDr. D. byl a stále je zaměstnancem žalovaného na odboru vysokých škol na základě organizačního řádu žalovaného a je oprávněnou úřední osobou ve smyslu správního řádu, ačkoliv v rozporu se správním řádem tato skutečnost nebyla uvedena ve správním spisu. Toto pochybení je ale pro rozhodnutí soudu ve věci ochrany proti nečinnosti žalovaného bez významu. Na závěr žalovaný uvádí, že stěžovatel podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni.

[21] Dne 19. 5. 2016 zaslal stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu podání nadepsané „*sdělení dalších skutečností*“. V podání uvádí, že podal předsedovi městského soudu podnět k zahájení kárného řízení se soudci, kteří založili do soudního spisu listiny po vyhlášení rozsudku. Předseda odpověděl, že mu příslušný soudce sdělil, že listiny byly do spisu zařazeny již v rámci přípravy jednání. Toto však není dle stěžovatele pravda, protože listiny (organizační řád žalovaného a seznam jeho zaměstnanců) nemohly být do spisu zařazeny z jiného důvodu, než jako reakce soudu na námitku žalobce uvedenou na ústním jednání, že rozhodnutí je nicotné, neboť není podepsané oprávněnou úřední osobou. Z tohoto je zřejmým, že se senát 3 A nezákonný postup ve prospěch žalobce snaží zakrýt uváděním nepravdivých okolností. Z tohoto dovozuje stěžovatel podjatost rozhodujících soudců.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Kasační stížnost je projednatelná. Není však důvodná.

[23] Nejprve se soud bude věnovat námitkám namítajícím pochybení samotného městského soudu, následně se bude zabývat otázkou nicotnosti rozhodnutí žalovaného, které dle městského soudu mělo ukončit nečinnost žalovaného.

[24] Stěžovatel namítá rozpor mezi ústním a písemným odůvodněním rozsudku. Je pravdou, že ústní a písemné odůvodnění rozhodnutí musí být v souladu (§ 157 odst. 2 o. s. ř.). V projednávané věci však městský soud tento požadavek dodržel. Základní linie jak ústního, tak písemného odůvodnění je, že žaloba je nedůvodná, neboť žalovaný již ukončil svoji nečinnost vydáním požadovaného rozhodnutí.

[25] Stěžovateli je konkrétně trnem v oku část ústního odůvodnění, ve které městský soud uvedl, že „... bylo vydáno rozhodnutí, které se vlastně žalobce touto žalobou domáhal. Jestliže žalobce není jaksi spokojen s tímto rozhodnutím, má námitky, považuje je za nezákonné, nicotné, pak k tomu je určen jiný tedy institut, a to žaloba proti rozhodnutí. ...“. Je pravdou, že zvolená slova jsou nešikovnou formulací, avšak je z nich zřejmé, že soud rozhodnutí žalovaného považoval za rozhodnutí, tudíž

ho nicotným neshledal. Odkázání žalobce s jeho námitkami, které on sám nazývá námitkami nicotnosti, na řízení o žalobě proti rozhodnutí je přitom v pořádku. Jak dále uvedeno, stěžovatelovy námitky jsou skutečně takového charakteru, že patří do řízení o žalobě proti rozhodnutí. I kdyby žalobce trval na tom, že jím namítané vady způsobují nicotnost (s čímž se městský soud evidentně neztotožnil), mohl by je uplatňovat právě i v řízení o žalobě proti rozhodnutí (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Odkaz soudu na toto řízení byl tedy správný.

[26] Ze stručného ústního odůvodnění naopak nelze dovozovat, že se soud nicotností rozhodnutí žalovaného alespoň jako úvahou na pozadí jeho závěru o existenci rozhodnutí absolutně odmítl zabývat, či otázku nicotnosti považoval za v řízení na ochranu proti nečinnosti irelevantní, jak uvádí stěžovatel. Námitka rozporu ústního a písemného odůvodnění výroku je proto nedůvodná.

[27] Dále se soud věnoval kasační námitce, podle níž napadený rozsudek neobsahuje všechny náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s. a je z tohoto důvodu materiálně nevykonatelný. Stěžovatel má pravdu v tom, že záhlaví rozsudku by mělo obsahovat označení věci, o které soud rozhodoval. V případě nečinnostní žaloby, o kterou se nyní jednalo, má být v záhlaví uvedena alespoň spisová značka správního řízení, v němž se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí. O pochybení městského soudu se tak jedná, ale zajisté ne o pochybení takové intenzity, které by způsobovalo materiální nevykonatelnost výroku rozsudku. Z jeho odůvodnění je totiž jednoznačně seznatelné, o jaké řízení se jedná, neboť městský soud hned v úvodu uvádí číslo jednací rozhodnutí žalovaného v řízení o odvolání, které celé správní řízení identifikuje. Mezi účastníky řízení tak nemohlo být sporu o tom, o jakou věc jde. Bylo by tedy přepjatě formální považovat výrok napadeného rozsudku za nevykonatelný, ba dokonce celý rozsudek za zmatečný (totožně viz rozsudek v jiné věci stěžovatele ze dne 14. 6. 2016, č. j. 1 As 39/2016 - 36).

[28] Další námitkou stěžovatel dovozuje z údajného založení listin do soudního spisu po vydání rozhodnutí podjatost rozhodujícího senátu městského soudu. Tato námitka není důvodná. Kromě spekulace stěžovatele není nijak z námitky zřejmé, proč by se z tohoto procesního postupu měla dovozovat podjatost rozhodujících soudců. Založení listin po vyhlášení rozsudku do soudního spisu nepředstavuje samo o sobě důvod pochybovat o nepodjatosti soudců. Bez jakýchkoliv dalších indicií by se mohlo jednat nanejvýše o nesprávný procesní postup, který je případně možné napadat v rámci námitek v kasační stížnosti. Stejně tak není pro otázku podjatosti soudců v době projednávání a rozhodování o věci rozhodná jejich reakce na dotaz předsedy městského soudu. Ať už soudci uvedli, že listina byla do spisu založena před či po ústním jednání, nelze z tohoto tvrzení jakkoliv myslitelně zpochybňovat jejich nestrannost při projednávání a rozhodování již rozhodnuté věci.

[29] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval důvody, ze kterých stěžovatel dovozuje nicotnost rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015. Stěžovatel v žalobě i kasační stížnosti z velké části opakuje argumentaci ohledně nicotnosti uplatněnou v jiných řízeních zabývajících se obdobnými otázkami (o nostrifikaci žádal na všech čtyřech veřejných právnických fakultách na území České republiky). Nejvyšší správní soud upozorňuje, že druhou, třetí a čtvrtou vadu 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. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl, přičemž vyslovil závěr, že rozhodnutí Univerzity Karlovy nelze považovat za nicotné a správní orgán tudíž nečinný nebyl (rozsudek ze dne 17. 7. 2013, č. j. 6 Ans 3/2013 - 31, ústavní stížnost proti tomuto odmítl Ústavní soud pro zjevnou neopodstatněnost usnesením ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. I. ÚS 3118/2013). Stejně tak se k některým aspektům stěžovatelovy argumentace Nejvyšší správní soud již vyjádřil v rozhodnutí ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 22/2015 - 143.

[30] Stěžovatel se u městského soudu domáhal vydání rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Důvodnost takové žaloby závisí na tom, zda bylo či nebylo ke dni rozhodnutí soudu ve věci vydáno správní rozhodnutí (srov. § 81 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.). Městský soud dospěl k závěru, že v dané věci bylo žalovaným rozhodnutí vydáno. Stěžovatel tuto skutečnost nezpochybňuje, tvrdí však, že jde o rozhodnutí nicotné, které nevyvolává žádné právní následky, tudíž se na něj má hledět, jako by vůbec nebylo vydáno, včetně důsledku, který by to mělo mít pro závěr o důvodnosti nečinnostní žaloby. Nejvyšší správní soud se stěžovatelovým názorem nesouhlasí.

[31] Podle § 77 správního řádu je nicotné „rozhodnutí, ke jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal.“ (odstavec 1). Nicotné je dále (odstavec 2) „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. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního. A podle odstavce 3, „pokud se důvod nicotnosti týká jen některého výroku rozhodnutí nebo vedlejšího ustanovení výroku, je nicotná jen tato část, jestliže z povahy věci nevyplyvá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.“

[32] Zákonná právní úprava neobsahuje podrobné definiční vymezení nicotnosti. K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti vyjadřovala četná rozhodnutí správních soudů. Judikatura dospěla k závěru, že vady takové intenzity, které způsobují nicotnost daného rozhodnutí, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost 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 k něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, či rozsudek ze dne 20. 12. 2012, č. j. 3 As 24/2012 - 22).

[33] Povahou institutu nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008 č. j. 8 Afs 78/2006-74, publikovaném pod č. 1629/2008 Sb. NSS. 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. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské 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. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky.

[34] 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, dokud není 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. Naproti tomu nicotné rozhodnutí se bude vždy jevit jako rozhodnutí neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky. Proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí nesmí být vynucováno. 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. března 2013 č. j. 7 As 100/2010 - 65).

[35] První důvod nicotnosti stěžovatel spatřuje v tom, že první rozhodnutí univerzity ze dne 27. 4. 2011 bylo nesprávně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 12. 2011 pro nicotnost. Z toho důvodu dovozuje stěžovatel, že je nicotné jak toto zrušující rozhodnutí žalovaného, tak i všechna následná rozhodnutí vydaná v tomto správním řízení. Tato argumentace je však nesprávná. Rozhodnutí žalovaného ze dne ze dne 7. 12. 2011 zrušilo rozhodnutí univerzity výslovně z důvodu nepřezkoumatelnosti výroku pro nesrozumitelnost (viz str. 6 rozhodnutí). Naopak žalovaný výslovně uvedl, že neurčitost výroku je napravena až v odůvodnění rozhodnutí. Z toho je zřejmé, že se nejednalo o zjevnou vadu způsobující nulitu rozhodnutí univerzity, jak dovozuje stěžovatel, ale o „pouhou“ vadu způsobující nepřezkoumatelnost (rozhodnutí tedy je). Z tohoto důvodu padá i celá jeho argumentační linie spočívající v řetězení nulitních aktů. Ta by ostatně stejně k jeho kýženému cíli prohlásit rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015 nicotným nevedla, neboť kdyby podle jeho názoru rozhodnutí univerzity ze dne 27. 4. 2011 a následné zrušující rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2011 byla obě nicotná, neexistovala by, následným rozhodnutím ze dne 15. 12. 2014 by univerzita ve správním řízení rozhodla poprvé. Není přitom zřejmé, z čeho stěžovatel dovozuje, že by vydání paaktu, který není, nikoho nezavazuje a nezpůsobuje překážku věci rozhodnuté, mělo způsobovat i nicotnost dalšího rozhodnutí toho samého správního orgánu. Takové rozhodnutí je totiž na nicotném rozhodnutí absolutně nezávislé.

[36] Za druhý důvod nicotnosti stěžovatel považuje vnitřní rozpornost rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014. Univerzita na jedné straně implicitně předpokládá, že má kompetenci rozhodnout o žádosti stěžovatele jakožto absolventa zahraničního vysokoškolského studia, na druhé straně ale v rozhodnutí dochází k závěru, že stěžovatel zahraniční studium vůbec neabsolvoval.

[37] Ustanovení § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách zní následovně: *„Na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice: a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.“* Dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách *„zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy pro jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne“*.

[38] V rozhodnutí žalovaného žádný rozpor není. Ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zakládá pravomoc univerzity o žádosti stěžovatele rozhodnout. I když uvedené ustanovení zákona o vysokých školách hovoří pouze o pravomoci pro vydání osvědčení na žádost absolventa, nelze ho číst doslovně v tom smyslu, že správní orgán může pouze *vydávat osvědčení* a rozhodovat *pouze, je-li žadatel absolvent zahraniční vysoké školy*. Naopak ustanovení zakládá pravomoc žádost i zamítnout, a to třeba z důvodu, že byla podána subjektem, který sám sebe označil za absolventa zahraniční vysoké školy, což se však následně v řízení neprokáže. Z uvedeného plyne, že ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách je kompetenční, umožňující správnímu orgánu žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání vůbec posoudit, kdežto závěr o tom, že žadatel není absolventem zahraniční univerzity ve smyslu zákona

o vysokých školách, je již součástí věcného posouzení jeho žádosti. Rozhodnutí tedy vnitřní rozporností zakládající jeho nicotnost netrpí.

[39] Na okraj lze dodat, že stěžovatelova metodologie výkladu by vedla k absurdnímu důsledku, že veřejná vysoká škola by nikdy nemohla žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání zamítnout. Ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách zakládá pravomoc rozhodnout veřejné vysoké škole, „*kteřá uskutečňuje obsahově obdobný studijní program*“. Zároveň jedním z důvodů odmítnutí žádosti dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách je, „*že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné*“. Podle stěžovatelova výkladu by vysoká škola vždy při zamítnutí žádosti dle citovaného ustanovení zároveň popřela svoji pravomoc vůbec o této žádosti rozhodnout. Všechna zamítavá rozhodnutí by tak byla nicotná. Tak tomu ale není, protože kompetence rozhodnout vzniká již žádostí někoho, kdo v žádosti tvrdí, že splnil podmínky pro uznání zahraničního vzdělání, kdežto výrok se odvíjí od toho, zda tato tvrzení jsou pravdivá.

[40] Lze navíc dodat, že neurčitost rozhodnutí je typicky kategorií nepřezkoumatelnosti, nikoliv jeho nicotnosti. Neurčitost či nesmyslnost projevu vůle, resp. vnitřní rozpornost obsahu správního aktu, mohou způsobit nicotnost pouze v případě, že z předmětného aktu neplyne, jaký je jeho obsah, k čemu vlastně opravňuje, jakou povinnost ukládá, pokud existuje závažný logický rozpor mezi různými částmi tohoto aktu (srov. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 216, nebo výše citovaný rozsudek č. j. 6 Ans 3/2013 - 31). Z rozhodnutí žalovaného je však zřejmé, že došlo k zamítnutí žádosti o nostrifikaci, stejně jako proč k tomu došlo.

[41] Za další vadu, která způsobuje nicotnost rozhodnutí univerzity ze dne 15. 12. 2014, považuje stěžovatel skutečnost, že v jeho výroku nebyla blíže konkretizována žádost stěžovatele o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, resp. nebyl identifikován přesně diplom ze zahraniční školy, o kterém se v řízení rozhodovalo. Tato skutečnost dle stěžovatele způsobila neurčitost a neuskutečnitelnost předmětného rozhodnutí a jeho nicotnost.

[42] Nejvyšší správní soud tento právní názor stěžovatele rovněž nesdílí. K tomu opět předesílá, že nicotnost rozhodnutí by mohla nastat pouze u tak závažných vad, že by ani nebylo možné zjistit, čeho se rozhodnutí týká. O tak intenzivní rozpor se v uvedeném případě na první pohled nejedná.

[43] Soud souhlasí s městským soudem, že výrok je sám o sobě dostatečně určitý. Výrok zní: „*Žádost ze dne 29. 11. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice v hlavním studijním oboru v rámci kvalifikace: Právo; specializace Právo a právní věda získané studiem na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina, podaná žadatelem L. K., nar. X, bytem Z. 1120/6, P., PSČ X, se zamítá.*“ Výrok tak obsahuje identifikaci žadatele, datum podání žádosti, o které bylo rozhodováno, uvedení toho, o vzdělání na které konkrétní vysoké škole a ve kterém studijním programu bylo rozhodováno, a jak bylo o žádosti rozhodnuto. Taková identifikace je dostatečná.

[44] Z celého rozhodnutí navíc jednoznačně vyplývá, že bylo rozhodováno o žádosti stěžovatele. Rozhodnutí je opatřeno číslem jednacím ZCU 037454/2014. Toto číslo jednací bylo užíváno po celou dobu správního řízení o žádosti stěžovatele a dostatečně konkrétně předmětné řízení o žádosti specifikovalo. Identifikace konkrétního diplomu je uvedena hned v prvním odstavci odůvodnění. Stěžovatel netvrdil, že by u univerzity bylo podáno více žádostí o nostrifikaci. Není pochyb o tom, že předmětné rozhodnutí se vztahuje k (jediné podané) žádosti stěžovatele o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Nejvyšší

správní soud souhlasí, že je třeba, aby podstatné náležitosti pro individualizaci předmětného rozhodnutí (o jaké osobě bylo rozhodováno, v jaké věci bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto) vyplývaly ze samotného rozhodnutí; nelze je dovozovat například ze spisového materiálu. Předmětné rozhodnutí však z výše uvedených důvodů v tomto ohledu ob stojí. Uvedenou námitku stěžovatele považuje soud proto za neopodstatněnou.

[45] Čtvrtá námitka nicotnosti spočívala podle stěžovatele v nepodepsání rozhodnutí univerzity rektorkou Západočeské univerzity v Plzni, ale jinou osobou v zastoupení. Toto zastoupení přitom není dle zákona možné.

[46] 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 prorektoré, které jmenuje a odvolává.

[47] Předně je nutno uvést, že stěžovatelova námitka se týká funkční, nikoliv věcné nepřislušnosti. Navíc 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 prorektor nebyl oprávněn rozhodnutí podepsat (stejně závěry k obdobné stěžovatelově námitce viz výše citované usnesení č. j. 1 As 22/2015 - 144).

[48] Nadto obecně platí, že funkční nepřislušnost, 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 z moci úřední (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 666). Námitka je proto nedůvodná.

[49] Obdobné platí i o poslední námitce nicotnosti spočívající v tom, že rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 7. 2015 nepodepsala osoba, jejíž jméno je na rozhodnutí předtištěno, ale někdo jiný.

[50] Stěžovatelem citovaná judikatura hovoří o možnosti, že rozhodnutí je nicotné, pokud není podepsané oprávněnou osobou. Nic takového ale v projednávaném případě nebylo prokázáno. Jinými slovy v předmětném rozhodnutí není pochybnost o tom, že rozhodnutí vyjadřuje vůli správního orgánu. Žalovaná na ústním jednání před krajským soudem uvedla, že podepsaný je zaměstnancem žalovaného, který dle vnitřních předpisů zodpovídá za vydávání nostrifikačních rozhodnutí. Žalobce toto na jednání nezpochybnil, a nečiní tak ani nyní v kasační stížnosti. Navíc otázka vnitřního členění žalovaného již nemůže na otázku nicotnosti mít vliv. Příslušný ke správnímu řízení je správní orgán jako celek (srov. § 10 správního řádu). Důležité tedy je, že podepsaná osoba byla zaměstnancem žalovaného. Podrobnější zkoumání vnitřního řádu, jak to činil městský soud, bylo při posuzování nicotnosti zcela nadbytečné. Jediné, v čem by případně šlo spatřovat nedostatek, je absence záznamu ve správním spise o tom, kdo je v dané věci oprávněnou úřední osobou (§ 15 odst. 4 správního řádu). Tento nedostatek by však mohl nanejvýš způsobit procesní vadu, která je vadou druhově diametrálně odlišnou od vad způsobujících nicotnost.

[51] Z výše uvedených důvodů proto městský soud v napadeném rozsudku dospěl ke správnému právnímu závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti byla nedůvodná, neboť ve věci bylo žalovaným správním orgánem 20. 7. 2015 vydáno rozhodnutí č. j. MSMT-5062/2015-4, které nelze považovat za nicotné. Žalovaný správní orgán tudíž nečinný nebyl.

[52] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že primárním prostředkem ochrany stěžovatelových práv, jejichž ochrany se nesprávně domáhal v tomto řízení, je žaloba proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného, kterou také podal. Nečinnostní žaloba je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiární (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 Ans 3/2008 - 61).

IV. Závěr a náklady řízení

[53] Lze uzavřít, že městský soud správně žalobu stěžovatele jako nedůvodnou zamítl. Nejvyšší správní soud proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, kasační stížnost rovněž jako nedůvodnou zamítl.

[54] O náhradě nákladů řízení rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 8. června 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu