



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců Mgr. Martina Kříže a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci žalobce: **L. K.**, zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Praha 3, Milešovská 6, proti žalovanému: **Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem Praha 1, Ovocný trh 3/5, v řízení o žalobě ze dne 1.6.2012 na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í:

Žalobou ze dne 1.6.2012 se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřuje v tom, že žalovaný nerozhodl o jeho žádosti ze dne 4.4.2011 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (dosaženého na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem v Užhorodě) v České republice. V žalobě uvedl, že dne 4.4.2011 podal u žalovaného žádost o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace jeho studia na zahraniční vysoké škole dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), a to včetně všech potřebných podkladů. Jelikož žalovaný v zákonné lhůtě nevydal ve věci rozhodnutí, podal žalobce dne 16.6.2011 podnět k učinění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu k nadřízenému správnímu orgánu, tj. k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“). I tento orgán však do dne podání žaloby zůstal nečinný.

Žalobce má za to, že lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu je v daném případě zachována. Předmětnou žádost podal k poštovní přepravě dne 4.4.2011, čili nejdříve 5.4.2011 byla doručena žalovanému. Správní řád stanoví

v § 71 lhůty k vydání rozhodnutí, od jejichž marného uplynutí počíná běžet jednoroční lhůta pro podání žaloby. Pro určení počátku lhůty pro podání žaloby by se mělo vycházet z uplynutí nejdelší lhůty podle zvláštního zákona. V tomto případě se jedná o lhůtu 60 dnů podle § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu. Řízení o nostrifikaci dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách je řízením, kde je odůvodněna prodloužená lhůta pro rozhodování správního orgánu, jelikož se jedná o zvlášť složitý případ, a to především z důvodu nutnosti porovnání několikasetstránkových anotací předmětů v obdobných studijních programech, ale také vzhledem ke složitosti právního posouzení, kdy je žádost nutno posoudit nejen z hlediska českého práva, především zákona o vysokých školách a správního řádu, ale též z hlediska práva mezinárodního, kdy se v případě uznání vzdělání dosaženého na ukrajinské škole musí postupovat i dle Lisabonské úmluvy. Názoru, že se jedná o zvlášť složitý případ, nasvědčuje i to, že odvolací orgán ve správním řízení, jímž je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, v podobných věcech prodlužuje lhůtu k vydání rozhodnutí z důvodu složitosti případu na 60 dnů.

Žalobce dále uvedl, že žalovaný dne 21.11.2011 vydal písemnost č.j. 7228/11/III/Ko, kterou označil jako rozhodnutí. Tato písemnost, která byla žalobci doručena dne 30.11.2011, se však nedá považovat za rozhodnutí správního orgánu. Jedná se o nicotné rozhodnutí dle § 77 odst. 2 správního řádu, a to z těchto důvodů:

- Rozhodnutí je vnitřně rozporné. Dle jeho výrokové části mělo být rozhodnuto o zamítnutí žádosti dle ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Podle tohoto ustanovení však není možné žádost zamítnout, ale jen vydat osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání. Rozhodnutí je tak rozporné ve výroku a i ve vztahu výroku k odůvodnění.

- Rozhodnutí je právně a fakticky neuskutečnitelné. Nevykonatelné je z těchto důvodů:

- a) Není z něj zřejmé, o žádosti jakého uchazeče bylo rozhodnuto. Jméno žalobce v rámečku v pravé horní části rozhodnutí není součástí výrokové části; je na místě, kde se obvykle značí adresát. Z toho se dá dovodit jen to, že rozhodnutí mu bylo adresované, nikoli že bylo rozhodnuto o jeho žádosti. Účastník tedy nebyl označen, čímž bylo porušeno ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu.

- b) Není zřejmé, jaké vzdělání žalovaný neuznal. Kromě toho, že rozhodnutí postrádá označení účastníka, není ani uvedeno, jaké vzdělání na jaké zahraniční univerzitě nebylo uznáno (a to ani z odůvodnění, i když to není rozhodující, jelikož specifikace věci, o které bylo rozhodnuto, musí být obsažena ve výroku). Z výroku toto musí být seznatelné, jelikož jen ten může být předmětem výkonu rozhodnutí a jen z něj lze například usuzovat na překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Pokud mělo být rozhodnutí rozhodnutím ve věci žádosti žadatele o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikaci, je nevykonatelné, jelikož je vnitřně rozporné a není zřejmé, o žádosti jaké osoby bylo rozhodnuto a jaké vzdělání nebylo uznáno. Je tedy neuskutečnitelné a vnitřně rozporné ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, a tím i nicotné.

Žalobce dále konstatoval, že v totožné věci podal žalobu na nečinnost žalovaného již dne 31.8.2011. O této (v pořadí první) žalobě bylo rozhodnuto usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29.2.2012, č.j. 6 A 287/2011 - 22, tak, že řízení bylo v důsledku zpětvzetí

žaloby zastaveno. Jelikož k zastavení řízení došlo v důsledku dispozitivního úkonu žalobce, nebylo ve věci nečinnosti správního orgánu meritorně rozhodnuto a usnesení (o zastavení řízení) netvoří překážku věci pravomocně rozhodnuté.

Protože je žalovaný v dané věci nečinný a žalobce již bezvýsledně vyčerpal jediný prostředek, který správní řád stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti, domáhá se žalobce vydání rozsudku, kterým soud žalovanému uloží povinnost rozhodnout do 30 dnů od právní moci rozsudku ve věci jeho žádosti ze dne 4.4.2011 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (dosaženého na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem v Užhorodě) v České republice, a zároveň přizná žalobci právo na náhradu nákladů řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě potvrdil, že se jedná o v pořadí druhou žalobu téhož žalobce na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v níž je namítáno, že Univerzita Karlova v Praze nerozhodla o žádosti žalobce o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dosaženého na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem v Užhorodě. Dne 21.11.2011 bylo žalovaným vydáno rozhodnutí č. j. 7228/11/III/Ko, č.ev. 953 N, jímž byla žádost žalobce o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice zamítnuta. Poté vzal žalobce svou první žalobu zpět s tím, že rozhodnutím ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko, č.ev. 953 N bylo o jeho žádosti rozhodnuto. Řízení bylo usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29.2.2012 č.j. 6 A 287/2011-22 zastaveno. Rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č. j. 7228/11/III/Ko, č.ev. 953 N dosud nenabýlo právní moci, neboť žalobce využil svého práva a podal proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek - odvolání. O tomto odvolání zatím Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nerozhodlo. Z výše uvedeného je dle žalovaného zřejmé, že Univerzita Karlova v Praze není v dané věci nečinná. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu podle § 81 odst. 3 s.r.s. jako nedůvodnou zamítl.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce konstatoval, že žalovaný se nijak nevyjádřil k tvrzené nicotnosti jeho „rozhodnutí.“ To, že řízení o jeho první žalobě na ochranu proti nečinnosti skončilo zastavením z důvodu zpětvzetí žaloby, nemá žádný na řízení o druhé žalobě a ani žalovaný neuvádí, jak tato skutečnost souvisí s posouzením jeho nečinnosti, resp. se skutečností, zda se jeho rozhodnutí dá považovat za rozhodnutí správního orgánu. Již v odvolání, které proti rozhodnutí žalovaného (ze dne 21.11.2011) podal, žalobce namítal, že se jedná o nicotný právní akt, neboli paakt, tedy že se o rozhodnutí ani nejedná a že odvolání podává pouze z opatrnosti. Jelikož se tedy nejedná o rozhodnutí, nemůže ani nabýt právní moci. Pro pořádek žalobce uvedl, že o odvolání již bylo rozhodnuto, a to rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č.j. MSMT-38268/2012-30 ze dne 7.9.2012, které bylo žalobci doručeno dne 14.9.2012. Toto rozhodnutí je přirozeně také nicotné, jelikož nelze rozhodnout o odvolání proti neexistujícímu rozhodnutí. Protože žalovaný ve svém vyjádření nijak nezpochybňuje skutečnost uvedenou v žalobě, tedy nicotnost jeho rozhodnutí a prodlení s jeho vydáním, je dle žalobce zřejmé, že žaloba je důvodná.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 77 odst. 1 správního řádu nicotné je rozhodnutí, k 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.

Podle § 77 odst. 2 správního řádu nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Nicotnost z těchto důvodů vyslovuje soud podle soudního řádu správního.

Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

Podle § 79 odst. 2 s.ř.s. žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

Podle § 81 odst. 1 s.ř.s. soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.

Podle § 81 odst. 2 s.ř.s. je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon.

Podle § 81 odst. 3 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

Mezi účastníky řízení není sporu o „skutkovém“ průběhu řízení o předmětné žádosti před žalovaným. Spor mezi nimi spočívá v právním náhledu na rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko, které žalovaný považuje za řádné rozhodnutí správního orgánu I. stupně o předmětné žádosti, zatímco žalobce jej považuje za nicotné rozhodnutí (paakt), k němuž není možné jakkoliv přihlížet. Z toho pak odvíjí své tvrzení, že žalovaný je v dané věci nečinný, protože o předmětné žádosti dosud nerozhodl.

Soud nesdílí názor žalobce, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko je nicotné. Uvedený akt žalovaného je z materiálního hlediska nepochybně negativním rozhodnutím o žalobcově žádosti ze dne 4.3.2011 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, tj. rozhodnutím, jímž žalovaný předmětnou žádost zamítl.

Soud na tomto místě považuje za potřebné poukázat na konstantní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu o nutnosti chápání pojmu „rozhodnutí“ v materiálním smyslu (viz např. rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 25/2002 - 42 ze dne 23.3.2005 a č.j. 8 As 47/2005-86 ze dne 21.10.2008). Pojem "rozhodnutí" je v prvé řadě definován v ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. Pro účely řízení před soudy v rámci správního soudnictví pak pojem "rozhodnutí" definuje § 65 odst. 1 s.ř.s. V zobecněné podobě je to "úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva nebo povinnosti", přičemž založení, změna nebo zrušení práva či povinnosti je zamýšleno pro futuro, na dobu neurčitou, popř. časově vymezenou (Vladimír Vopálka, Vladimír Mikule, Věra Šimůnková, Miloslav Šolín: Soudní řád správní, 1. vydání. Praha: 2004, 338 s., str. 149). K pojmu a pojetí „rozhodnutí“ se vyjádřil i Ústavní soud v usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02 ze dne 28.8.2002, když přijal tento názor komentářové literatury: "Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno „pravomocné rozhodnutí“ (tj. právní akt složený – v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění

a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoli formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo zda případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového „rozhodnutí“ (Jaroslav Bureš, Ljubomír Drápal, Zdenek Krčmář a kolektiv: Občanský soudní řád, Komentář, 5. vydání, s. 1042)."

Rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko je zcela nepochybně určeno žalobci, jehož jméno a adresa jsou uvedeny v horní části tohoto aktu. Právě žalobci, a nikomu jinému, také bylo toto rozhodnutí doručeno. Akt žalovaného je výslovně označen jako „rozhodnutí“ a obsahuje výrokovou část s uvedením konkrétních ustanovení právního předpisu (§ 89 odst. 1 písm. b/ a § 106 zákona o vysokých školách), na základě kterých bylo toto rozhodnutí vydáno. Z výrokové části rozhodnutí je zřejmé, co bylo předmětem řízení (žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice), i to, jakým způsobem o něm žalovaný rozhodl (rozhodl o zamítnutí žádosti). Z toho, že rozhodnutí je určeno žalobci, který jediný je na něm uveden, je pak zcela evidentní, že žalovaný tímto aktem rozhodl právě (a pouze) o jeho žádosti. Tvrzení žalobce, že není zřejmé, o žádosti jakého uchazeče bylo daným aktem rozhodnuto, je zjevně účelové a nesmyslné. Soud naprosto nechápe, proč by měl žalovaný uvedený akt adresovat a následně doručovat žalobci, pokud by jím mělo být rozhodováno o žádosti podané jiným subjektem. Tuto svou konstrukci ostatně žalobce žádným přijatelným způsobem nevysvětlil.

Žalobce také netvrdil (a ani ničím neprokázal), že by snad u žalovaného v minulosti podal více žádostí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice. Nelze proto pochybovat o tom, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko se vztahuje k (jediné) žádosti žalobce ze dne 4.3.2011, kterou podal k poštovní přepravě dne 4.4.2011 a již se domáhal uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, kterého dosáhl na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem v Užhorodě, v České republice.

Vzhledem k výše uvedenému má soud za to, že rozhodnutím ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko žalovaný zcela určitě rozhodoval právě o předmětné žádosti žalobce, kterou tímto aktem zamítl. Námitky žalobce o vnitřní rozpornosti a právní a faktické neuskutečnitelnosti uvedeného rozhodnutí tedy soud neshledal důvodnými, neboť posuzované rozhodnutí je zcela určité a jednoznačné, pokud jde o řešení otázky, jež byla předmětem řízení. Soud k tomu pouze dodává, že výkon negativního rozhodnutí z povahy věci nepřichází v úvahu.

Vady, které žalobce vytýká rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko, to jest uvedení nesprávných ustanovení právního předpisu, podle nichž bylo správním orgánem rozhodováno, neuvedení žalobce ve výrokové části rozhodnutí či nedostatečná specifikace toho, o jaké žádosti bylo žalovaným rozhodováno a jaké vzdělání na jaké zahraniční univerzitě nebylo uznáno, ve výrokové části rozhodnutí, by mohly být kvalifikovány maximálně jako vady mající za následek nezákonnost uvedeného rozhodnutí z důvodu porušení § 68 odst. 2 správního řádu, popř. jako vady způsobující jeho nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti (§ 76 odst. 1 písm. a/ s.r.s.), nikoliv však jako vady mající za následek jeho nicotnost ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu.

Lze shrnout, že rozhodnutí žalovaného ze dne 21.11.2011, č.j. 7228/11/III/Ko je z materiálního hlediska nepochybně negativním rozhodnutím žalovaného o předmětné žádosti žalobce, které nelze považovat za nicotné. Otázka, zda je uvedené rozhodnutí nezákonné, je pro rozhodnutí soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného nepodstatná, a soud se jí proto nezabýval. Řešení této otázky je podstatou odvolacího řízení před správním orgánem, které žalobce inicioval, popř. předmětem následného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s.ř.s. Pro posouzení důvodnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je významné toliko zjištění, zda správní orgán byl v dané věci vskutku nečinný či nikoliv, tj. zda vydal meritorní rozhodnutí (či osvědčení), jak mu ukládá zákon. Zjištění existence rozhodnutí žalovaného správního orgánu ve věci samé je bez dalšího důvodem pro zamítnutí žaloby, neboť prokazuje, že správní orgán nečinný nebyl. K takovému zjištění soud dospěl i v nyní projednávané věci, a proto žalobu podle § 81 odst. 3 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.

Za splnění podmínek zakotvených v ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání (žalobce s tímto postupem výslovně souhlasil a žalovaný nevyjádřil do dvou týdnů od doručení výzvy soudu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci).

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné náklady v řízení nevznikly.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

V Praze dne 6. února 2013

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Matznerová, DiS.