



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupeného Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou, se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalované: **Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem Ovocný trh 3/5, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 9 A 94/2012 - 35 ze dne 6. února 2013,

takto:

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II. Žalované **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení případu

[1] Žalobce je absolventem Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze, na kterém získal titul magistr práva v oboru právo a právní věda v zahraničním studijním programu akreditovaném Zakarpatskou státní univerzitou se sídlem v Užhorodě, Ukrajina.

[2] Žádostí ze dne 4. března 2011 požádal žalobce Univerzitu Karlovu v Praze o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, za účelem výkonu zaměstnání v České republice (dále též „žádost stěžovatele“).

[3] Dne 16. června 2011 podal žalobce podnět k Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále jen „MŠMT“) na učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[4] Dne 21. listopadu 2011 vydala Univerzita Karlova v Praze ústy rektora písemnost č. j. 7228/11/III/Ko č. ev. 953 N označenou jako rozhodnutí (dále jen „předmětné rozhodnutí“). Ve výroku předmětného rozhodnutí rozhodl správní orgán tak, že: „*Univerzita Karlova v Praze podle § 89 odst. 1 písm. b) a § 106 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) rozhodla o zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice*“, s odůvodněním, že uchazeč nesplnil podmínky pro uznání vzdělání, neboť předložený studijní plán neodpovídá v plném rozsahu studijnímu plánu, který je vyučován na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

[5] Proti předmětnému rozhodnutí podal žalobce dne 21. listopadu 2011 k MŠMT jako k nadřízenému orgánu odvolání, ve kterém namítal nicotnost předmětného rozhodnutí.

[6] Dne 1. června 2012 podal žalobce žalobu na ochranu proti nečinnosti žalované k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Rozsudkem ze dne 6. února 2013 č. j. 9 A 94/2012-35 rozhodl městský soud tak, že žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítl. Dle názoru městského soudu není předmětné rozhodnutí nicotné a lze je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, jímž žalovaný žádost stěžovatele zamítl. Vady, které žalobce vytyká předmětnému rozhodnutí, mohou být kvalifikovány maximálně jako vady mající za následek nezákonnost předmětného rozhodnutí z důvodu porušení § 68 odst. 2 správního řádu, popř. jako vady způsobující jeho nepřezkoumatelnost z důvodu nesrozumitelnosti [§ 76 odst. 1. písm. a) soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“)], nikoliv jako vady mající za následek jeho nicotnost. Nezákonnost rozhodnutí je však předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. Jestliže tedy žalovaný orgán v předmětné věci vydal meritorní rozhodnutí, je třeba žalobu na ochranu proti nečinnosti zamítnout, neboť správní orgán v předmětném řízení nečinný nebyl.

[7] V mezidobí MŠMT rozhodlo o odvolání žalobce proti předmětnému rozhodnutí, a to zamítavým rozhodnutím ze dne 7. září 2012 č. j. MSMPT-38268/2012-30, které bylo žalobci doručeno dne 14. září 2012, jak se podává z rozsudku městského soudu, resp. ze sdělení žalobce městskému soudu na č. l. 19 spisu městského soudu. A teprve dne 11. března 2013 bylo žalobci doručeno usnesení o uplatnění opatření proti nečinnosti č. j. MSMT - 7686/2013-3 ze dne 8. března 2013, jak uvedl žalobce v kasační stížnosti proti rozsudku městského soudu (ke kasační stížnosti viz níže).

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[8] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost, doručenou Nejvyššímu správnímu soudu dne 21. března 2013. Ve své kasační stížnosti navrhoval stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 6. února 2013 č. j. 9 A 94/2012-35 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a subsidiárně § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Zároveň stěžovatel žádal, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

[9] Stěžovatel konkrétně namítal, že městský soud v žalobě na ochranu proti nečinnosti nesprávně posoudil otázku nicotnosti předmětného rozhodnutí tak, že žalobu meritorně zamítl. Nicotnost předmětného rozhodnutí odvozuje stěžovatel z důvodů uvedených v § 77 odst. 2 správního řádu, konkrétně z vnitřní rozpornosti a neuskutečnitelnosti. Vnitřní rozpornost spatřoval stěžovatel v chybném uvedení příslušného ustanovení zákona o vysokých školách ve výroku předmětného rozhodnutí. Právní či faktickou neuskutečnitelnost spatřoval stěžovatel ve skutečnosti, že ve výroku rozhodnutí nebyla blíže konkretizována žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, resp. nebylo uvedeno jaké vzdělání, na jaké zahraniční univerzitě nebylo nostrifikováno, a rovněž ve skutečnosti, že osobní údaje stěžovatele, tj. jméno, příjmení a adresa byly uvedeny v rámečku v horní části vyhotovení rozhodnutí, obvykle určené pro adresáta, namísto přímo ve výrokové části předmětného rozhodnutí. Současně nebylo uvedeno, že se v předmětném případě jedná o účastníka řízení.

[10] Stěžovatel dále namítal, že městský soud nadbytečně založil argumentaci na chápání pojmu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tato argumentace sama o sobě argument o nicotnosti předmětného rozhodnutí nevyvrací, a není tedy přílehlavá. Naopak, s argumentem nicotnosti se městský soud vůbec nevypořádal.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno dne 22. května 2013, uvedla, že proti rozsudku městského soudu ze dne 6. února 2013 č. j. 9 A 94/2012-35 nemá žádné námítky. Dle názoru žalované soud správně posoudil právní otázky, řádně se vypořádal se všemi námitkami stěžovatele, podrobně se svými závěry vypořádal v odůvodnění rozsudku, věc posoudil komplexně a rozhodl po právu. Vyjádření žalované zaslal Nejvyšší správní soud stěžovateli na vědomí.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou podle § 102 s. ř. s., a její důvod se opírá o § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatel namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, resp. nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z § 104 s. ř. s.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., byv přitom vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační

stížnosti. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není důvodná.

[14] Pokud jde o důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, takový důvod je dán, pokud soud při svém rozhodování aplikoval na posuzovanou věc jiný právní předpis (normu), než který na věc dopadá, nebo pokud byl soudem sice aplikován správný právní předpis, avšak nebyl správně vyložen. O nesprávné posouzení právní otázky může jít také tehdy, pokud soud vyvodí nesprávný právní závěr z jinak správně zjištěného skutkového stavu věci. Tato kasační námitka důvodná není.

[15] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud nejprve zhodnotil, zda v předmětné věci již bylo vydáno rozhodnutí v materiálním smyslu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., a následně konkretizoval důvody, pro které předmětné rozhodnutí nepovažuje za nicotné.

[16] Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu ztotožňuje.

[17] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se ten, kdo bezvýsledně vyčerpal prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (s výjimkou případů, kdy zákon s nečinností správního orgánu spojuje právní fikci vydání rozhodnutí o určitém obsahu, popřípadě jiný právní důsledek). Dovolání se ochrany u soudu je tak omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení. V tomto typu řízení, resp. žaloby není založena pravomoc soudu proti jiné nečinnosti správního orgánu než takové, která spočívá v absenci vydání rozhodnutí nebo vydání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. června 2005 č. j. 5 As 34/2004-118).

[18] Rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí splňovat požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. – musí tedy být nejen rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti, ale též být způsobilé zkrátit na právech právě toho žalobce, který se ochrany před nečinností správního orgánu domáhá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. ledna 2013 č. j. 6 Ans 11/2012-49).

[19] Proto je nutné odmítnout námitku stěžovatele o nadbytečnosti posouzení předmětného rozhodnutí z hlediska § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel se u městského soudu domáhal vydání rozhodnutí žalovaného správního orgánu žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. a z předešlé judikatury vyplývá, že i v případě žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba, aby se správní soud zabýval důvodností takové žaloby, tj. otázkou, jestli již bylo či nebylo ke dni rozhodnutí soudu ve věci vydáno správní rozhodnutí, případně osvědčení v materiálním smyslu (srov. § 81 odst. 1, 2 a 3 s. ř. s.).

[20] Městský soud dospěl k závěru, že v dané věci bylo žalovaným nějaké rozhodnutí, tedy předmětné 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 nečinnosti žaloby. Nejvyšší správní soud proto posoudil otázku nečinnosti následovně.

[21] Podle § 77 správního řádu je nicotné „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.“ (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 nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatního obsahu.“

[22] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s: „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.“

[23] Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. „zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu. Pokud se důvody nicotnosti týkají jen části rozhodnutí, soud vysloví nicotnou jen tuto část rozhodnutí, jestliže z povahy věci nevyplývá, že ji nelze oddělit od ostatních částí rozhodnutí.“

[24] Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je „Nejvyšší správní soud ... vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné“. Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. „Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné“.

[25] Povahou institutu nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. května 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. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž rozhodnutím, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejnemocenské 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 způsobila 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 nejtežších vad pak plynou i ty nejtežší 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.

[26] Česká právní úprava, s účinností od 1. ledna 2006 v § 77 správního řádu, neobsahuje podrobné definiční vymezení nicotnosti (na rozdíl např. od úpravy německé). K různým aspektům pojmu nicotnosti se proto v minulosti 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 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 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. března 2013 č. j. 7 As 100/2010-65 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2012 č. j. 3 As 24/2012-22).

[27] 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. Nicotné rozhodnutí, naproti tomu, 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).

[28] Riziko, které vyplývá z toho, že si adresát aktu daný akt vyhodnotí jako nicotný a nebude daný úkon vůbec za akt považovat, přestože daný akt nicotný nebude, nese 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).

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti za první důvod nicotnosti předmětného rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu považuje skutečnost, že ve výroku předmětného rozhodnutí je uvedeno, že bylo rozhodováno dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Tato skutečnost dle stěžovatele způsobila vnitřní rozpornost výroku vedoucí k nicotnosti předmětného rozhodnutí, neboť bylo rozhodnuto o zamítnutí žádosti stěžovatele na základě ustanovení, které takový postup neumožňuje.

[30] 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.“

[31] Je pravda, že neurčitost či nesmyslnost projevu vůle, resp. vnitřní rozpornost obsahu správního aktu mohou způsobit, že předmětné rozhodnutí bude nicotným. Avšak v uvedeném případě se bude jednat o takovou situaci, kdy z předmětného aktu nebude vůbec vyplývat, jaký byl jeho obsah, k čemu vlastně opravňuje, jakou povinnost ukládá, či bude existovat závažný logický rozpor mezi různými částmi tohoto aktu (HENDRYCH, op. cit., s. 216).

[32] Dle názoru Nejvyššího správního soudu z výroku a rovněž z následného odůvodnění předmětného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že správní orgán rozhodoval o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, konkrétně podle ustanovení § 89 odst. 1 písm. b), jež zakládá pravomoc žalovaného o žádosti stěžovatele rozhodnout. I když ve výroku uvedené ustanovení zákona o vysokých školách hovoří pouze o vydání osvědčení, resp. o tom, v čí pravomoci je vydání osvědčení (a, *a contrario*, zamítnutí žádosti), z okolního textu výroku a následného odůvodnění je jednoznačně seznatelná vůle žalovaného správního orgánu žádost stěžovatele zamítnout podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Ve světle shora uvedeného tak uvedenou vadu lze skutečně předběžně vyhodnotit jako nesprávné uvedení právního předpisu ve výroku, jak uvedl krajský soud, avšak nikoliv jako vadu zapříčiňující vnitřní rozpornost celého výroku a zejména jako vadu natolik intenzivní, že by způsobila nicotnost celého rozhodnutí, jak tvrdí stěžovatel.

[33] Za druhý důvod nicotnosti předmětného rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu považuje stěžovatel skutečnost, že z rozhodnutí nevyplývá, o žádosti jakého žadatele bylo rozhodnuto, neboť jméno stěžovatele v rámečku v pravé horní části rozhodnutí není součástí výrokové části. Nachází se v místě, kde se obvykle značí adresát, a nikde není uvedeno, že by se mělo jednat o účastníka. Vzhledem k neoznačení účastníka lze podle stěžovatele uvedené rozhodnutí považovat za nicotné.

[34] Uvedenou námitku stěžovatele považuje Nejvyšší správní soud za neopodstatněnou. Z předmětného rozhodnutí je jasné, že adresátem je stěžovatel, který byl rovněž po celou dobu řízení o žádosti jeho jediným účastníkem. V rozhodnutí je včetně místa trvalého pobytu označen tak, jak sám uvedl ve své žádosti. Předmětné rozhodnutí dále nepojednává o žádné další osobě, kromě osoby podepisující toto rozhodnutí za správní orgán (rektor). Nevznikly tak žádné pochyby, o čí žádosti předmětné rozhodnutí pojednává. Ze samotného „rámečku“ jako grafického znázornění nemůže stěžovatel spekulativně dovozovat, že v uvedené věci je namísto adresáta rozhodnutí uveden adresát pro doručování. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že nicotnost rozhodnutí nastává u intenzivních a závažných vad, kdy samotný akt fakticky neexistuje, např. v případě absolutního omylu v osobě adresáta rozhodnutí, např. v situaci, kdy správní úřad rozhodne o návrhu osoby, která takový návrh nikdy nepodala (srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. září 2008 č. j. 22 Ca 126/2008 - 25). O tak intenzivní rozpor se v uvedeném případě na první pohled nejedná.

[35] Za poslední vadu, která způsobuje nicotnost předmětného rozhodnutí ve smyslu § 77 odst. 2 správního řádu, považuje stěžovatel skutečnost, že ve výroku předmětného rozhodnutí nebyla blíže konkretizována žádost stěžovatele o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, resp. nebylo uvedeno jaké vzdělání a na jaké zahraniční univerzitě nebylo nostrifikováno. Tato skutečnost dle stěžovatele způsobila neurčitost a neuskutečnitelnost předmětného rozhodnutí a jeho nicotnost.

[36] Nejvyšší správní soud tento právní názor stěžovatele rovněž nesdílí. Z rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že bylo rozhodováno o žádosti stěžovatele (viz předchozí odstavce). Rozhodnutí je opatřeno číslem jednací 7228/11/III/Ko. Číslo jednací 7228 bylo užíváno po celou dobu správního řízení o žádosti stěžovatele a dostatečně konkrétně předmětné řízení o žádosti specifikovalo. Jak již ve svém rozsudku uvedl městský soud, stěžovatel netvrdil (a ani ničím neprokázal), že by u žalovaného správního orgánu 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 s argumentem stěžovatele, dle kterého 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 ještě ob stojí, byť si lze nepochybně představit pečlivější a obsahově přesnější písemné vyhotovení rozhodnutí žalovaného, jak by se také od Univerzity Karlovy v Praze, jejíž součástí je od jejího středověkého založení též právnická fakulta, očekávalo.

[37] Na shora uvedených závěrech nic nemění ani názor stěžovatele, který městskému soudu vytýká nerozlišení vady nesrozumitelnosti (odůvodnění) rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nesrozumitelnosti výroku, která má zakládat nicotnost rozhodnutí. V souladu se stěžovatelem uváděnou judikaturou Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelný považovat takový výrok, ze kterého nelze zjistit, jak správní orgán autoritativně rozhodl o právech a povinnostech, tedy takový výrok, ze kterého není seznatelný samotný projev vůle správního orgánu. V nyní přezkoumávaném případě je však, jak již bylo uvedeno v narativní části kasační stížnosti, vůle orgánu zamítnout žádost stěžovatele jednoznačně seznatelná. O tom, že žádosti stěžovatele vyhověno nebylo, snad nepochybuje ani stěžovatel sám; jinak by se s předmětným rozhodnutím spokojil a nevolil by kreativní cesty k jeho zpochybnění, prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[38] 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 dne 21. listopadu 2011 vydáno rozhodnutí č. j. 7228/11/III/Ko, které nelze považovat za nicotné. Žalovaný správní orgán tudíž nečinný nebyl.

[39] Druhým důvodem kasační stížnosti byla námitka stěžovatele týkající se nepřezkoumatelnosti závěrů městského soudu. Stěžovatel městskému soudu vytýkal

nepřezkoumatelnost úvah o vypořádání námitek nicotnosti a rovněž nekonkretizování a nerozvedení tvrzení o možné nezákonnosti předmětného rozhodnutí.

[40] Nejvyšší správní soud nesdílí námitku stěžovatele o nepřezkoumatelnosti úvah městského soudu týkající se nicotnosti rozhodnutí. Městský soud v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil, proč rozhodnutí žalovaného správního orgánu nepovažuje za nicotné. K námitce o neurčitosti adresáta rozhodnutí (účastníka řízení) městský soud na straně pět v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že se s touto námitkou stěžovatele neztotožňuje, neboť stěžovatel je na dokumentu jako jediný uveden, a proto je mu určeno. I z tohoto důvodu bylo uvedené rozhodnutí doručeno pouze žalobci a nikomu jinému. Městský soud se dále přezkoumatelným způsobem vypořádal s námitkami stěžovatele o nevykonatelnosti předmětného rozhodnutí. Městský soud v rozsudku uvádí, že z výrokové části 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, jak byl stěžovatel označen, vyplývá, že žalovaný správní orgán rozhodl pouze o jeho žádosti, neboť stěžovatel ani netvrdil a ani ničím neprokázal, že by u žalovaného v minulosti podal žádosti více. Námitku o neuskutečnitelnosti předmětného rozhodnutí navíc městský soud podpořil vysvětlením, že výkon negativního rozhodnutí z povahy věci nepřichází v úvahu. Stěžovatelem namítanou rozpornost výroku městský soud vyhodnotil jako uvedení nesprávného ustanovení právního předpisu a jako vadu, která by mohla být kvalifikována maximálně jako vada mající za následek nezákonnost uvedeného rozhodnutí.

[41] Další námitka stěžovatele se týkala nepřezkoumatelnosti úvah o zákonnosti předmětného rozhodnutí.

[42] Nejvyšší správní soud k tomu připomíná, že je třeba od pojmu nicotnost rozlišovat pojem nezákonnost správního aktu, neboť každý z těchto pojmů má svůj vlastní a vzájemně odlišný obsah.

[43] Nezákonným je takové rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nedosahuje tak intenzivního rozporu (materiální aspekt), aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána chybnou aplikací hmotného práva (nezákonnost ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s) nebo práva procesního. Tato procesní pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebo vad řízení, které předcházely vydání napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. b) a c) s. ř. s.]; tyto vady řízení jsou v rámci soudního řízení podstatné pouze, pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. srpna 2007 č. j. 2 Ans 7/2006 - 148).

[44] Toto rozlišení s sebou nese i důsledky pro soudní přezkum. K nicotným správním aktům jsou správní soudy jak v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, tak i v řízení o kasační stížnosti povinny přihlížet a nicotnost posuzovat z úřední povinnosti, nad rámec žalobních bodů či důvodů kasační stížnosti (srov. § 76 odst. 2 s. ř. s. a § 109 odst. 3 s. ř. s.). Naproti tomu, jde-li o nezákonné rozhodnutí, platí, že soud k jeho vadám

způsobujícím nezákonnost přihlíží zásadně pouze k námitce stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. dubna 2007 č. j. 5 Ans 5/2006-215).

[45] V uvedené věci směřovala kasační námitka stěžovatele k neprovedení a nedokončení úvah o zákonnosti předmětného rozhodnutí v odůvodnění napadeného rozsudku. Zákonnost předmětného rozhodnutí však nebyla předmětem řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti. Ve chvíli, kdy namítané vady rozhodnutí nedosáhnou takové intenzity, aby bylo dané rozhodnutí možno považovat nicotné, městskému soudu v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti nepřisluší namítané vady dále vyhodnocovat, a přezkoumávat tak zákonnost napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu městský soud neuvedl a ani uvést nemohl, zda přezkoumávané rozhodnutí trpí vadami způsobujícími jeho nezákonnost, resp. kterou z nich.

[46] Z důvodů shora uvedených tak Nejvyšší správní soud nedospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku městského soudu.

[47] Na závěr Nejvyšší správní soud podotýká, že žaloba na ochranu proti nečinnosti nemůže být uplatňována tam, kde správní orgán již rozhodl, byť by o zákonnosti tohoto rozhodnutí panovaly pochybnosti. Primárním prostředkem ochrany se pak totiž stává žaloba proti takovému rozhodnutí, nikoliv subsidiární prostředek ochrany představovaný žalobou na ochranu proti nečinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 3/2008-61 ze dne 31. března 2008).

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 6. února 2013 č. j. 9 A 94/2012-25 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 rozhodnutí žalovaného správního orgánu č. j. 7228/11/III/Ko ze dne 21. listopadu 2011 v posuzované věci. Rozhodnutí tohoto soudu Nejvyšší správní soud rovněž nepovažuje ve smyslu § 106 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za nepřezkoumatelné. Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

V. Náklady řízení

[49] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 17. července 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu