



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Petra Mikeše v právní věci žalobce: **JUDr. L. H.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, čj. 57 A 43/2016 – 20,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2016, č. j. 57 A 43/2016-20 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 6. 2012, čj. ZCU 021827/2012, žalovaná konstatovala, že vysokoškolský diplom ze dne 3. 7. 2002 včetně dodatku k diplomu, kterým bylo JUDr. L. H. osvědčeno řádné ukončení studia v bakalářském studijním programu B6804 právní specializace, ve studijním oboru 6804R022 Veřejná správa na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni a získání akademického titulu bakalář (ve zkratce Bc. uváděné před jménem) se podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř.“) zrušuje, neboť byl vydán v rozporu s § 44, § 45, § 55, § 57 odst. 4 a § 63 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., zákona o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“). Závěru žalované o splnění zákonných podmínek pro zrušení diplomu předcházelo zjištění plynoucí z provedeného

dokazování, dle kterého se bakalářská práce stěžovatele až na výjimky zcela a doslovně shodovala s jinou bakalářskou prací.

[2] Proti usnesení žalované o zrušení diplomu podal stěžovatel správní žalobu dle § 65 s. ř. s. Dle Krajského soudu v Plzni nebylo zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. na místě, neboť pro jeho zrušení či odnětí bylo nutné nejprve učinit neplatnými státní závěrečnou zkoušku a obhajobu bakalářské práce. S ohledem na skutečnost, že státní závěrečná zkouška včetně obhajoby bakalářské práce byla v době rozhodování krajského soudu stále v platnosti, dospěl soud k závěru, že již vydaný vysokoškolský diplom a dodatek k němu nelze zrušit, neboť to stávající právní úprava neumožňuje. Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, čj. 30 A 54/2012-122, usnesení žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu vedenou pod sp. zn. 2 As 170/2015.

[3] V průběhu dalšího řízení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 1 s. ř. podal stěžovatel žalobu ve správním soudnictví dle § 79 odst. 1 s. ř. s. a domáhal se uložení povinnosti žalované vydat rozhodnutí. Stěžovatel uvedl, že nevyužil prostředky na ochranu proti nečinnosti dle § 80 s. ř., neboť rektor v řízení vystupoval jako samosprávný orgán, a nikoliv jako orgán státní správy v přenesené působnosti. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. předpokládá existenci nadřízeného správního orgánu a v tomto řízení zde žádný takový orgán dle stěžovatele není, domáhal se ochrany přímo žalobou u správního soudu.

[4] Krajský soud usnesením ze dne 31. 5. 2016, čj. 57 A 43/2016-20, žalobu stěžovatele odmítl pro nepřípustnost. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že žalobce nevyužil všechny dostupné prostředky ochrany proti nečinnosti dle správního řádu. Krajský soud mimo jiné uvedl, že činnost rektora v řízení o zrušení diplomu nespadá do samostatné působnosti vysoké školy, přičemž opačný závěr nelze dovodit ani z předchozí rozhodovací činnosti správních soudů. Proti tomuto usnesení, podal stěžovatel téhož dne kasační stížnost, která je předmětem přezkumu v rámci tohoto řízení.

[5] V rozhodnutí ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58 se Nejvyšší správní soud ztotožnil s výrokem rozhodnutí krajského soudu a kasační stížnost zamítl, přitom však korigoval některé závěry krajského soudu. Nejvyšší správní soud uvedl (odlišně od krajského soudu), že vysokoškolský diplom (včetně dodatku k diplomu) je osvědčením a postup dle § 156 odst. 2 s. ř. je možný, pokud toto osvědčení bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V daném případě bylo jediným důvodem zrušení diplomu tvrzené plagiátorství odevzdané a před komisí pro státní zkoušku obhájené bakalářské práce, který však nelze považovat za *prima facie* zjevný. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že bez toho aniž by tato otázka byla posouzena odbornou komisí, nelze diplom postupem dle § 156 odst. 2 s. ř. zrušit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Stěžovatel napadl výše uvedené usnesení Krajského soudu v Plzni kasační stížností ze dne 31. 5. 2016. Stěžovatel namítá, že usnesení trpí vadou, jež zakládá jeho nezákonnost a nepřezkoumatelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

pokračování

[7] Stěžovatel uvádí, že krajský soud pochybil, jestliže žalobu odmítl pro nepřipustnost. Žalovaná je samosprávným orgánem, a nikoli orgánem státní správy, nad níž by bděl nadřízený správní orgán. Tento výklad vyplývá i z předchozí rozhodovací praxe krajského soudu a Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel považuje požadavek krajského soudu na využití prostředku ochrany proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 s. ř. jako podmínku pro následné podání správní žaloby (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) v tomto případě za nesprávný. Napadené usnesení označil za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud se řádným způsobem nevypořádal se žalobními argumenty žalobce ohledně nevyužití postupu dle § 80 odst. 3 s. ř.

[8] V doplnění odůvodnění kasační stížnosti ze dne 21. 8. 2016 stěžovatel uvádí, že žalovaná svou nečinnost odstranila, neboť dne 19. 7. 2016 vydala v řízení o zrušení diplomu usnesení o zastavení řízení. Nejvyšší správní soud by měl i v tomto případě posoudit otázku zákonnosti odmítnutí správní žaloby a s tím spojenou otázku nákladů řízení.

[9] Stěžovatel dále poukazuje na ustanovení § 87 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách, které upravuje působnost ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“ nebo „ministerstvo“) v oblasti státní správy. Podle tohoto ustanovení ministerstvo plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení vedeném v rámci výkonu státní správy. V této souvislosti odkazuje na rozsudek NSS čj. 30 A 54/2012-122 a rozsudek NSS čj. 2 As 170/2015-58, z nichž dle stěžovatele vyplývá, že rozhodnutí o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 správního řádu je nikoliv výkonem státní správy, nýbrž projevem školské samosprávy, kdy nad žalovanou nestojí již žádný nadřízený správní orgán, u kterého by bylo možno se domáhat ochrany proti nečinnosti.

[10] Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a řízení zastavil.

[11] Žalovaná uvedla, že v předmětném řízení vyčkávala rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v jí podané kasační stížnosti vedené pod čj. 2 As 170/2015-58. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 6. 2016 tuto kasační stížnost žalované zamítl, přičemž žalovaná právní názor zde vyslovený aplikovala a jí vedené řízení dle § 156 odst. 2 s. ř. dne 19. 7. 2016 zastavila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, a 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 kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[13] S ohledem na skutečnost, že v řízení o kasační stížnosti došlo dne 19. 7. 2016 k vydání rozhodnutí žalované, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné vyjádřit se blíže k otázce přípustnosti projednání kasační stížnosti, neboť je zřejmé, že žalovaná svou nečinnost tímto úkonem odstranila.

[14] Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu je rozhodnutí krajského soudu, který rozhoduje dle skutkového stavu věci ke dni vydání svého rozhodnutí. V řízení o ochraně před nečinností správního orgánu je krajský soud vždy povinen zjistit, zda správní orgán v průběhu řízení před soudem nečinnost neodstranil (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Pokud správní orgán rozhodnutí vydal během probíhajícího řízení před krajským soudem, resp. nečinnost odstranil, soud již nemůže správnímu orgánu uložit povinnost k odstranění nečinnosti. V opačném případě by Nejvyšší správní soud musel takový rozsudek zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení, resp. k zamítnutí žaloby (§ 81 odst. 2 s. ř. s.).

[15] Situace v nyní projednávané věci je však odlišná, neboť k vydání usnesení (tj. k odstranění nečinnosti) žalovanou došlo až po právní moci rozhodnutí krajského soudu a rovněž až po podání kasační stížnosti stěžovatelem. Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 8. 2006, čj. 8 Ans 1/2006-141, nebrání věcnému projednání kasační stížnosti správního orgánu skutečnost, že tento orgán po podání kasační stížnosti proti rozhodnutí soudu, které mu ukládá povinnost vydat rozhodnutí, takové rozhodnutí vydal. Ačkoliv v této věci byl stěžovatelem žalovaný (tj. správní orgán), lze tyto závěry aplikovat i na nyní projednávanou věc, kde stěžovatelem je žalobce. Věcnému projednání této kasační stížnosti tudíž nebrání skutečnost, že žalovaná svou nečinnost v průběhu řízení o kasační stížnosti odstranila (k tomu *srov.* rozsudek NSS ze dne 10. října 2012, čj. 1 Ans 10/2012-52).

[16] 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 *ex offio*.

[17] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu: „*Jestliže krajský soud žalobu odmítl, přicházejí pro stěžovatele v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, ...*“ (viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98). V nyní projednávané věci krajský soud návrh stěžovatele odmítl usnesením pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v úvahu proto přichází pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[18] Pro posouzení zákonnosti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby je stěžejní zodpovězení otázky, zda byl stěžovatel povinen před podáním žaloby proti nečinnosti žalované (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) v řízení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. nejprve využít prostředky ochrany proti nečinnosti, které mu nabízí správní řád (§ 80 a násl. s. ř.). Nejvyšší správní soud se v souvislosti s tím vyjádří obecně k povaze vysokoškolského diplomu a jeho vydání (*III.A.*), k právním důsledkům usnesení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. a případné nečinnosti rektora v tomto řízení (*III.B.*), k postavení rektora v řízení o zrušení diplomu a orgánu příslušnému k opatření proti nečinnosti v tomto řízení (*III.C.*).

III.A. K povaze vysokoškolského diplomu a jeho vydání

pokračování

[19] Vysokoškolský diplom včetně dodatku k diplomu je v souladu s judikaturou NSS považován za osvědčení ve smyslu § 154 a násl. s. ř. Tento typ aktu veřejné správy nezakládá, neruší ani nemění práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Vydáním diplomu vysoká škola jakožto správní orgán pouze úředně potvrzuje skutečnost, že určitá osoba absolvovala konkrétní studijní program, tj. splnila všechny podmínky stanovené studijním a zkušebním řádem a získala příslušný akademický titul (§ 57 odst. 4 a 7 zákona o vysokých školách). Tímto absolventu vzniká (veřejné subjektivní) právo na vydání diplomu. Vydání diplomu jakožto osvědčení je velmi blízké deklaratornímu správnímu rozhodnutí, avšak o osvědčovaných skutečnostech není pochybností ani sporu, neboť se většinou jedná o skutečnosti úředně zřejmé. Pokud lze tyto skutečnosti ověřit např. pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, správní orgán osvědčení vydá, popř. postupuje dle § 155 odst. 3 s. ř. (*srov.* rozsudek NSS čj. 2 As 170/2015-58).

[20] Pokud jde o povahu samotného aktu vydání diplomu, podle Nejvyššího správního soudu se jedná o výkon veřejné správy v samostatné působnosti. Ustanovení § 44 odst. 2 zákona o vysokých školách stanoví, že součástmi studijního programu jsou (mimo jiné) *podmínky, které musí student v průběhu studia a při jeho řádném ukončení splnit*, včetně obsahu státních zkoušek [§ 44 odst. 2 písm. f)], jakož i udělovaný *akademický titul* [§ 44 odst. 2 písm. g)]. Podle § 2 odst. 9 zákona o vysokých školách nemá nikdo kromě vysoké školy právo akademický titul přiznávat. Vysokoškolský diplom pouze osvědčuje získání příslušného akademického titulu. Z těchto důvodů je proto žádoucí na stanovení podmínek pro získání titulu jeho přiznání i následný akt vydání diplomu (včetně dodatku k diplomu), který získání titulu osvědčuje, nahlížet jako na součásti studijního programu. Tvorba a uskutečňování studijního programu náleží dle § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách do samostatné působnosti veřejné vysoké školy.

[21] Tento závěr lze podpořit také tím, že výčet činností spadajících do samostatné působnosti veřejné vysoké školy je dle § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách demonstrativní. Zákonodárce ponechal prostor pro případné rozšíření této kategorie i o jiné činnosti, tam výslovně neuvedené. Naopak, seznam činností vykonávaných vysokou školou (popř. ministerstvem) v oblasti státní správy v přenesené působnosti lze považovat za taxativní (*srov.* část desátá zákona o vysokých školách). Ustanovení § 87 a násl. tohoto zákona, která upravují výkon státní správy vysokých škol a působnost ministerstva v této oblasti, hovoří o vedení matrik, vedení registru vysokých škol a uskutečňovaných studijních programů, uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace atd. Ačkoliv Nejvyšší správní soud uvedl, že na akademický titul (jakož i diplom tento titul osvědčující) je žádoucí nahlížet jako na součásti akreditovaného studijního programu, podporuje tato skutečnost výše uvedené.

[22] Nejvyšší správní soud se doposud výslovně nevyjádřil k tomu, zda lze vydání (zrušení) diplomu považovat za výkon samostatné či přenesené působnosti veřejné vysoké školy. Výše uvedený právní názor má však oporu v jeho rozhodovací činnosti - viz rozsudek NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58 a rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015-50), která se zabývala posouzením zákonnosti usnesení rektora o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř.

[23] Na základě analýzy těchto rozsudků lze dospět k závěru, že krajský i Nejvyšší správní soud vycházely v předchozích řízeních z premisy, že řízení o zrušení diplomu je vykonáváno v samostatné působnosti vysoké školy (rektora). Vzhledem k tomu, že ustanovení § 87 zákona o vysokých školách výslovně stanoví, že ve správních řízeních vedených vysokou školou (v oblasti výkonu státní správy) je nadřízeným orgánem ministerstvo, soudy by se v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle hlavy třetí části první s. ř. s. otázkou (ne)využití těchto prostředků žalobcem musely zabývat *ex offio*. Splnění této podmínky je totiž jednou ze základních podmínek projednatelnosti žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud však usnesení vysoké školy (rektora) o zrušení diplomu meritorně přezkoumal, aniž by se otázkou případného nesplnění těchto podmínek blíže zabýval. Je přitom zřejmé, že splněna nebyla, tj. že žaloba směřovala přímo proti usnesení žalované (rektora). Výše uvedené proto nasvědčuje tomu, že vysoká škola (rektor) jednala v rámci samostatné působnosti a v tomto řízení její rozhodnutí nepřezkoumává žádný nadřízený správní orgán. Obdobně postupoval i Nejvyšší správní soud, pokud v obou těchto řízeních výslovně uvedl, že neshledal vady, k nimž by musel přihlédnout *ex offio*.

III.B. Právní důsledky usnesení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 správního řádu a případné nečinnosti rektora v tomto řízení

[24] Nejvyšší správní soud již dříve potvrdil, že vysoká škola může diplom zrušit podle § 156 odst. 2 s. ř., pokud byl vydán v rozporu s právními předpisy. Současně uvedl, že při tomto postupu musí být dodrženy zásady proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře (*viz* rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015-50). Na správní řízení o zrušení diplomu – osvědčení se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení dle části druhé, hlavy deváté s. ř. Toto řízení je zahajováno *ex offio*, přičemž na zahájení tohoto řízení není právní nárok (*srov.* rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006-59). V již zahájeném řízení však nelze *a priori* vyloučit, aby se dotčený subjekt, o jehož právech a povinnostech se v řízení jedná, domáhal stanoveným postupem vydání rozhodnutí ve věci samé (*viz* bod 31 tohoto rozhodnutí).

[25] Nejvyšší správní soud ve své dosavadní rozhodovací činnosti rozlišil dvě situace, které mohou při zrušení vysokoškolského diplomu nastat. Rozhodným hlediskem je důvod, pro nějž má být konstatováno nesplnění zákonných podmínek pro vydání vysokoškolského diplomu (*viz* rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015-50).

[26] V prvním případě Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58, poukázal na situaci, kdy skutečnosti odůvodňující zrušení vysokoškolského diplomu nejsou *prima facie* zřejmé, např. bakalářská práce nesplňuje náležitosti požadované zákonem o vysokých školách, resp. studijním a zkušebním řádem. Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud existuje podezření, že odevzdaná a obhájená závěrečná práce je plagiát, pak samotnému zrušení diplomu musí předcházet posouzení otázky případného plagiátorství, která vyžaduje odborné posouzení komise, přičemž: „*Za těchto okolností nelze dospět k závěru, že by postup stěžovatelky, spočívající ve vydání vysokoškolského diplomu žalobci, byl v rozporu s právními předpisy, a že by předmětné osvědčení z takového důvodu bylo možno zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu...*“.

pokračování

[27] V této souvislosti je vhodné upozornit na zvláštní řízení dle § 47c a násl. zákona o vysokých školách o vyslovení neplatnosti státní závěrečné zkoušky nebo její části, které na výše zmíněnou situaci a jí obdobné případy pamatuje. Tato právní úprava byla do zákona o vysokých školách vložena zákonem č. 137/2016 Sb. s účinností od 1. 9. 2016. Dle § 47c tohoto zákona dnem právní moci rozhodnutí rektora pozbývá osoba, o jejíž státní zkoušku, její součást nebo obhajobu disertační práce v řízení šlo, vysokoškolské vzdělání získané absolvováním příslušného studia a příslušný akademický titul. Proti tomuto rozhodnutí není přípustné odvolání. Ustanovení § 47e odst. 1 zákona o vysokých školách stanoví, že okamžikem právní moci rozhodnutí pozbývá platnosti automaticky i vysokoškolský diplom, včetně dodatku. Ustanovení § 47c ve spojení s § 47e zákona o vysokých školách tudíž zcela reflektuje povahu vysokoškolského diplomu jakožto pouhého osvědčení, jehož vydání a následná platnost se odvíjí od získání titulu na základě řádně ukončeného studia. Případné (následné) zahájení řízení o zrušení diplomu ve smyslu § 156 odst. 2 s. ř. je tedy po právní moci rozhodnutí vydaného dle § 47c zákona o vysokých školách již nadbytečné.

[28] Ve druhém případě Nejvyšší správní soud připustil zrušení vysokoškolského diplomu postupem dle § 156 odst. 2 s. ř., pokud byl vydán zjevně v rozporu s právními předpisy. Zdůraznil, že otázka porušení právních předpisů (resp. nesplnění studijních podmínek) musí být *prima facie* zřejmá, tj. taková, k jejímuž posouzení není potřeba odborného posouzení komise. V řízení dle § 156 odst. 2 s. ř. je tudíž nutné nejprve posoudit, zda byly dodrženy právní předpisy, resp. splněny podmínky studijního programu stanovené zákonem o vysokých školách, studijním a zkušebním řádem. Pouze na základě jednoznačného posouzení této předběžné otázky je možné dospět k závěru, že diplom (osvědčení) byl vydán v rozporu s právními předpisy a proto se ruší. Nejvyšší správní soud uvedl, že tento postup je na místě, např. pokud osoba „*vůbec nebyla studentem příslušné vysoké školy, nesplnila (ve smyslu nepodstoupila) studijní povinnosti stanovené studijním programem, státní závěrečná zkouška se buď vůbec nekonala, nebo se konala za situace, kdy se konat neměla (nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o vysokých školách, předpisem vysoké školy vydaným podle vysokoškolského zákona nebo studijním programem), jde o zřejmý rozpor s právními předpisy, pro který vysoká škola nesmí vysokoškolský diplom vydat např. student neodevzdal závěrečnou práci, tato práce v systému chybí, přičemž je zřejmé, že vedoucí ani oponent práce nebyli ustanoveni, státní závěrečná zkouška se nikdy nekonala anebo student nevykonat požadované zápočty či zkoušky (viz rozsudek NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015-50, bod 39).*

[29] Jak vyplývá z výše uvedeného, řízení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. je možno vést pouze za specifických podmínek a nelze je ztotožňovat s řízením o vyslovení neplatnosti státní zkoušky či její části dle § 47c zákona o vysokých školách (včetně následné automatické neplatnosti diplomu). Určité aspekty těchto řízení jsou však shodné. V obou těchto řízeních vystupuje rektor jakožto správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a zároveň jako první i poslední instance (k tomu viz body 32 – 44 tohoto rozhodnutí). Na řízení dle § 156 odst. 2 s. ř. se použije správní řád jako obecný právní předpis, přičemž jeho (subsidiární) aplikace není vyloučena ani v řízení dle § 47c zákona o vysokých školách. Právní účinky zahájení (ukončení) těchto řízení jsou ve vztahu k postavení absolventa, o jehož diplom se jedná, rovněž obdobné. Jejich výsledky zasahují

do jeho právní sféry tím, že ztrácí právní i faktickou možnost (tj. veřejné subjektivní právo) užívat jím získaný akademický titul (*viz dále*).

[30] Právní účinky řízení, resp. usnesení, o zrušení diplomu, ve smyslu § 156 odst. 2 s. ř. je nutné odlišit od aktu vydání diplomu, které samo o sobě žádná práva a povinnosti absolventa nezakládá, nemění ani neruší (k tomu blíže body 32 a násl. tohoto rozhodnutí). Usnesení vysoké školy (rektora) o zrušení diplomu však vždy předchází posouzení, zda je *prima facie* zjevné, že osoba, o jejíž diplom se jedná, nesplnila zákonem (popř. studijním a zkušebním řádem) stanovené podmínky pro získání titulu, a tudíž ani pro následné vydání osvědčení – diplomu, přičemž v případě rozhodnutí dle § 156 odst. 2 zákona o vysokých školách o tomto předběžném posouzení ohledně nesplnění podmínek není vydáváno samostatné rozhodnutí, proti kterému by bylo možno se bránit. Výsledek řízení o zrušení diplomu tudíž do veřejnoprávní sféry absolventa zasahuje tím, že mu odjímá právo užívat akademický titul a osvědčovat jeho získání vysokoškolským diplomem. Usnesení rektora dle § 156 odst. 2 s. ř. tedy má povahu „rozhodnutí“ ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[31] Tyto závěry lze podpořit rozsudkem NSS ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015-50 a rozsudkem NSS ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58, které žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. proti usnesení rektora o zrušení diplomu připustily. Žaloba dle § 65 odst. 1 s. ř. je přípustná pouze proti takovým úkonům, které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti (tzv. materiální pojetí rozhodnutí). Stejně jako lze dovodit přípustnost žaloby proti usnesení rektora o zrušení diplomu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze dospět k závěru, že v případě nečinnosti rektora v tomto řízení se lze domáhat, aby soud správnímu orgánu uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Ačkoliv lhůty pro vydání rozhodnutí v přezkumném řízení se na řízení o zrušení diplomu neaplikují, tato skutečnost sama o sobě neznamená, že by se dotčený subjekt nemohl domáhat ochrany proti nečinnosti či jiným průtahům v řízení.

III.C. K postavení rektora v řízení o zrušení diplomu a orgánu příslušnému k opatření proti nečinnosti v tomto řízení

[32] Vysoké školy jsou vykonavateli veřejné správy, neboť jako státem autorizované privilegované subjekty zajišťují určité záležitosti ve veřejném zájmu, zejména poskytují vysokoškolské vzdělání spojené s přiznáváním akademických titulů. Rozhodování se uskutečňuje postupem podle zákona o vysokých školách, podle vnitřních předpisů vysoké školy nebo jejich součástí s případným subsidiárním užitím správního řádu nebo alespoň základních zásad činnosti správních orgánů (§ 177 odst. 1 s. ř.). Vysoká škola (rektor) vydává a ruší diplomy dle § 57 zákona o vysokých školách a dle části čtvrté s. ř. (popř. nově též vyslovuje neplatnost státní zkoušky nebo její části dle § 47c zákona o vysokých školách). Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného považuje akt vydání (zrušení).

[33] Ačkoliv se na řízení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. použije správní řád jakožto obecný právní předpis, nelze automaticky dovozovat, že jsou bez dalšího aplikovatelná i ustanovení správního řádu o odvolání, popř. opatření proti nečinnosti. Pro posouzení otázky, zda v daném řízení je přípustné odvolání k nadřízenému správnímu orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř., je nutný bližší rozbor § 178 odst. 1 a 2 s. ř. z hlediska příslušných ustanovení zákona o vysokých školách. Podle ustanovení § 178 odst. 1 s. ř.:

pokračování

„Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“ Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1 tohoto ustanovení, pak *„nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru...“* (§ 178 odst. 2 s. ř.).

[34] Zákon o vysokých školách upravuje působení MŠMT vůči výkonu samostatné působnosti veřejné vysoké školy v části druhé a hlavě třetí zákona o vysokých školách. Podle těchto ustanovení podléhají vnitřní předpisy veřejné vysoké školy registraci ministerstvem (§ 36); ministerstvo vyzývá ke zjednání nápravy, je-li některé opatření veřejné vysoké školy nebo její součásti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a nestanoví-li zákon jiný způsob jeho přezkoumání (§ 37); případně může omezit výkon působnosti orgánů veřejné vysoké školy nebo její součásti, popřípadě může veřejné vysoké škole nebo její součásti výkon této působnosti odejmout, pokud se veřejná vysoká škola (nebo její součást) dopustí zcela zásadních nedostatků při své činnosti, např. neustaví některý ze svých samosprávných orgánů, nepřijme vnitřní předpisy, které je povinna podle tohoto zákona přijmout, nemá akreditován žádný studijní program nebo má pozastavenou akreditaci všech studijních programů (§ 38). Popsanou působnost je možno označit jako výjimečné kontrolní oprávnění, nikoliv jako výkon dozoru prostřednictvím nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu.

[35] Ustanovení § 87 odst. 1 zákona o vysokých školách, které je zařazeno v úvodu části desáté zákona o vysokých školách upravující státní správu, (mimo jiné) stanoví, že MŠMT *„v souladu s tímto zákonem řídí vysoké školy při výkonu státní správy“* (písm. k) a *„plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení vedeném v rámci výkonu státní správy“* (písm. l). Tato právní úprava, přijatá zákonem č. 137/2016 Sb. (dále jen „novela“), vstoupila v účinnost dne 1. 9. 2016 – návrh tohoto zákona s důvodovou zprávou je dostupný na internetových stránkách Poslanecké sněmovny ČR, sněmovní tisk č. 464/0.

[36] V nyní projednávané věci, krajský soud i žalovaná rozhodovaly dle znění zákona o vysokých školách účinném do 31. 8. 2016. Znění ustanovení § 87 odst. 1 písm. k) bylo i před novelou shodné, podle původního znění písm. l) ministerstvo *„plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení“*. S ohledem na systematické zařazení právní úpravy působnosti ministerstva v části deváté (po novele části desáté) nazvané „Státní správa“, nelze dovodit, že ministerstvo před novelou vystupovalo jako nadřízený správní orgán při rozhodování v rámci samosprávy vysoké školy. Ačkoliv výhradně jazykový výklad by mohl nasvědčovat tomu, že novelou došlo k zúžení okruhu činností vysoké školy, které jsou přezkoumatelné ministerstvem jakožto nadřízeným správním orgánem, není tomu tak. Jednoznačné systematické zařazení ustanovení § 87 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách v části upravující státní správu naopak podporuje závěr o tom, že nebylo úmyslem zákonodárce podrobit veškerou (tj. i samosprávnou) rozhodovací činnosti vysoké školy dozorové pravomoci ministerstva, nýbrž pouze tu, která spadá do výkonu státní správy.

[37] V kontextu všech okolností daného případu je vhodné připomenout, že Nejvyšším správním soudem bylo (za absence speciální úpravy, tj. před novelou) výslovně připuštěno, že vysoká škola může diplom zrušit dle § 156 odst. 2 s. ř. Speciální právní úprava řízení o vyslovení neplatnosti diplomu dle § 47c byla do zákona o vysokých školách vložena novelou. Odvolání proti rozhodnutí rektora dle § 47c je v tomto řízení vyloučeno, což reflektuje jeho postavení jakožto samosprávného orgánu, který rozhoduje v jediné a poslední instanci (*viz* § 47d zákona o vysokých školách, k tomu *srov.* též str. 157 – 158 důvodové zprávy). Možnost postupu vysoké školy dle § 156 odst. 2 s. ř. však není vyloučen ani za stávající úpravy.

[38] Nad rámec výše uvedeného NSS uvádí, že není žádoucí, pro účely posouzení otázek v tomto řízení, nahlížet na řízení dle § 47c zákona o vysokých školách a dle § 156 odst. 2 s. ř. rozdílně s uplatněním odlišných postupů. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že správní řád se v prvním z těchto řízení použije (pouze) jako subsidiární právní předpis. Je naopak podstatné, že rozhodovací činnost v rámci obou těchto řízení je vysokou školou (rektorem) vykonávána v rámci samostatné působnosti, přičemž právní důsledky ve sféře adresátů jsou v podstatě totožné (k tomu *viz* bod 29 tohoto rozhodnutí). Zdejší soud neshledal důvody, které by podporovaly závěr opačný, a to, že zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. se má řídit jinými pravidly – resp. že stěžovatel musí v případě nečinnosti žalované v tomto řízení nejprve navrhnout opatření dle § 80 odst. 3 s. ř. adresované MŠMT.

[39] Uskutečňování a tvorbu studijního programu lze zahrnout do vysokoškolské samosprávy, přičemž nárok na přiznání titulu, jakož i diplom tento titul osvědčující považuje zdejší soud za nedílné součásti tohoto programu. V kontextu výše uvedeného je zřejmé, že nebylo úmyslem zákonodárce přesunout rozhodování o tom, kdo je oprávněn užívat akademický titul, resp. komu bude vydán (zrušen) diplom na externí orgán (ministerstvo), tj. zcela mimo rámec dosahu samosprávných orgánů vysoké školy. Připuštěním aplikace § 80 s. ř. by ministerstvo nabylo (mimo jiné) oprávnění věc usnesením převzít a namísto nečinného orgánu v dané věci rozhodnout. I přesto, že akademická samospráva není (na rozdíl od samosprávy obcí a krajů) ústavně zaručena, takový výklad by šel zcela proti smyslu a účelu zákona. Připuštěním ingerence ministerstva by se posouzení splnění či nesplnění podmínek daného studijního programu (a vydání diplomu) v individuálních případech jednotlivých absolventů, přesouvalo na zcela jiný (externí) orgán, což by znamenalo neoprávněný zásah do samosprávné působnosti vysoké školy.

[40] Státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným (*viz* § 6 odst. 3 zákona o vysokých školách). Postup ministerstva jakožto nadřízeného (popř. řídicího) správního orgánu je možný pouze v oblasti výkonu státní správy, tj. ve věcech vedení registru vysokých škol a uskutečňovaných studijních programů; vedení registru docentů, profesorů a mimořádných profesorů; vedení matriky studentů; uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace vedení; matrik studentů atd. (*viz* část desátá „Státní správa“ zákona o vysokých školách po novele).

[41] Odkaz krajského soudu o přiměřeném použití rozsudku NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47, není v projednávané věci příhodný, neboť se primárně týkal splnění

pokračování

lhůty k podání žaloby, tj. výkladu ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. s ohledem na konkrétní okolnosti tohoto případu, a nikoliv ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. (tj. existenci nadřízeného správního orgánu) jako je tomu v nyní projednávané věci. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž podotýká, že krajský soud v tomto případě rozhodoval za jiné (nyní již neúčinné) právní úpravy ve vztahu k právům a povinnostem studentů. Závěry učiněné soudem v rozhodnutí čj. 6 Ans 5/2013-47 proto v této věci nelze s ohledem na tyto okolnosti, jakož i specifickou povahu řízení o zrušení diplomu použít.

[42] Ostatně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, vydá-li rektor vysoké školy rozhodnutí o (ne)jmenování děkana v řízení, které subsidiárně podléhá správnímu řádu, avšak spadá do samosprávné působnosti vysoké školy (§ 6 zákona o vysokých školách), je v dané věci rozhodováno rektorem v první a jediné instanci. NSS považoval tuto kategorii samostatné působnosti (§ 6 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách) za implicitní výlukou dvojinstančního řízení. Přestože tedy platí, že podle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. je možno podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z této zákonné výluky její rozpornost s obecnými zásadami (*viz* rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 86/2011-102). Podle ustálené judikatury mezi obecné zásady správního řízení, popř. zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány, nepatří rozhodování ve dvou stupních (*viz* rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS).

[43] Nejvyšší správní soud při svém rozhodování vycházel z obecných zásad, zejména pak zásady subsidiarity soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.). Účastník správního řízení musí nejprve vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve svojí procesní dispozici (*srov.* rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2009, čj. 2 Ans 1/2008-84, či rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, čj. 2 Ans 5/2009-59), a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat ochrany před soudem (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Soudní přezkum správních rozhodnutí by neměl nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (*srov.* rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 25. 5. 2016 čj. 5 As 9/2015-59). I přes tyto zásady však nelze opomenout situace, kdy příslušné právní předpisy takové prostředky ochrany žalobci neposkytují, resp. je explicitně či implicitně vylučují. V těchto případech nelze stěžovateli vytýkat, že je nevyužil.

[44] V nyní projednávané věci je zřejmé, že MŠMT nadřízeným správním orgánem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. není, neboť zákon o vysokých školách tuto možnost implicitně vylučuje. Na základě všech výše uvedených skutečností, Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že MŠMT není příslušné k projednání a uložení případného opatření proti nečinnosti vysoké školy (rektora) v řízení o zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. vedeném v rámci výkonu samostatné působnosti. Krajský soud pochybil, pokud stěžovateli uložil povinnost nejprve u MŠMT uplatnit prostředky ochrany proti nečinnosti dle s. ř. a teprve až poté, podat žalobu ve správním soudnictví (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl pro nepřipustnost dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu projednání (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že žalovaná (rektor) v řízení o kasační stížnosti rozhodla usnesením o zastavení řízení o zrušení diplomu ze dne 19. 7.

2016, krajský soud v dalším řízení zváží, zda lze tuto skutečnost považovat za odstranění nečinnosti ve smyslu příslušných ustanovení s. ř. a s. ř. s.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[45] Na základě výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného usnesení krajského soudu k závěru, že byl naplněn tvrzený důvod pro podání kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., aniž by bylo třeba aplikovat ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[46] Nejvyšší správní soud výrok I. napadeného usnesení krajského soudu, a v tomto rozsahu věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský je v tomto dalším řízení soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[47] Nejvyšší správní soud zároveň zrušil výrok II. napadeného usnesení, neboť tímto výrokem bylo rozhodnuto o nákladech řízení o žalobě stěžovatele. Jedná se tedy o výrok závislý na výroku I. ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s.

[48] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu