

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Ing. Z. E.,** zastoupen JUDr. Janem Marešem, advokátem se sídlem Na Okrouhlíku 76, Mnichovice – Božkov, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 3. 2016, č. j. 57 A 48/2014 – 66,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Výrokem I. usnesení ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. R-584-10 (dále „napadené usnesení"), vydaného v řízení podle § 105 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vysokých školách"), ve spojení s § 156 odst. 2 správního řádu rektor žalované zrušil vysokoškolský diplom č. ZČU*016848 ze dne 23. 8. 2005, kterým bylo žalobci osvědčeno řádné ukončení studia v magisterském studijním programu M6805 Právo a právní věda, ve studijním oboru 6805T003 Právo na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni a získání akademického titulu magistr (ve zkratce „Mgr." uváděné před jménem), neboť byl vydán v rozporu s § 44, 46, 55, 57 odst. 4 a § 63 zákona o vysokých školách.

[2] Výrokem II. napadeného usnesení rektor žalované zrušil vysokoškolský diplom č. ZČU*00755 ze dne 10. 10. 2008, kterým bylo žalobci osvědčeno získání akademického titulu „doktor práv“ (ve zkratce „JUDr.“ uváděné před jménem), neboť byl vydán v rozporu s § 46 odst. 5 písm. a) zákona o vysokých školách.

[3] Výrokem III. napadeného usnesení rektor žalované určil, že účinky předchozích výroků nastávají podle § 156 odst. 2 správního řádu dnem vydání zrušovaných vysokoškolských diplomů.

II.

[4] Proti usnesení žalované podal žalobce dne 1. 7. 2014 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Krajský soud žalobu odmítl jako opožděnou podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Soud ze správního spisu zjistil, že žalovaná doručovala žalobci napadené usnesení nejprve poštou, a to na adresu P. 6, V. 1190. Pokusy o doručení napadeného usnesení na tuto adresu byly neúspěšné. Žalobce se poté z vlastní iniciativy obrátil na rektorku univerzity s žádostí o řešení situace, neboť se dozvěděl, že mu měl být zrušen vysokoškolský diplom. Napadené usnesení žalobce převzal dne 3. 4. 2014 a byl poučen, že se proti němu nelze odvolat. Žalobce přesto podal proti napadenému usnesení dne 7. 4. 2014 odvolání adresované ministru školství, mládeže a tělovýchovy (dále „ministr školství“). K tomuto podání doložil, že ode dne 30. 10. 2006 až dosud má trvalý pobyt na adrese D. 960/4, P. 10.

[5] Přípisem ze dne 13. 6. 2014, č.j. MSMT-15108/2014-2, náměstek ministra školství žalobci sdělil, že proti napadenému usnesení se nelze odvolat, věcně tudíž nebylo přezkoumáno. Žalobce následně dne 3. 7. 2014 doručil krajskému soudu žalobu ze dne 1. 7. 2014 proti napadenému usnesení žalované.

[6] Podle soudu je nesporné, že napadené usnesení bylo žalobci doručeno dne 3. 4. 2014. Dvouměsíční lhůta pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. tedy počala plynout dle § 40 odst. 1 s. ř. s. ode dne následujícího a poslední den lhůty pro podání žaloby připadl na den 3. 6. 2014 (úterý), a to bez ohledu na to, že žalobce podal z opatrnosti proti napadenému usnesení i odvolání.

[7] Ačkoliv pošta nevyznačila na obálku žaloby, kdy byla zásilka předána k poštovní přepravě, dle data sepsání žaloby tak žalobce mohl učinit nejdříve dne 1. 7. 2014, což odpovídá i datu doručení žaloby soudu (3. 7. 2014). Žalobce tedy podal žalobu k poštovní přepravě až po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby. Žalobce v žalobě zpochybňuje postup Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále „ministerstvo“) při vyřízení jeho odvolání proti napadenému usnesení. Postup ministerstva nebyl předmětem žaloby, navíc žalobce byl v napadeném usnesení poučen o tom, že proti němu není opravný prostředek. I přesto, že tento názor nesdílel a podal proti napadenému usnesení odvolání, neměl se na výsledek tohoto postupu spoléhat, ale měl podle poučení v napadeném usnesení podat žalobu.

III.

[8] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost. Namítl, že žalobou napadené usnesení považuje za nicotné, neboť žalovaná neměla pravomoc jej vydat. V napadeném usnesení je dále nesprávně uvedeno bydliště stěžovatele, ačkoli stěžovatel již v roce 2008 žalované sdělil svou správnou adresu. Napadené usnesení je dále věcně nesprávné, neboť obsahuje hrubé chyby ve výpočtu délky studia; stěžovateli byly uznány zápočty a zkoušky vykonané v 90. letech na právnické fakultě žalované, nikoli zkoušky vykonané v 70. letech na fakultě elektrotechnické. Podle napadeného usnesení byl stěžovatel znovu přijat ke studiu dne 10. 6. 2005, ačkoli žalovaná přijala stěžovatele ke studiu již dne 2. 5. 2004; ze dne 10. 6. 2005 pochází rozhodnutí o uznání zkoušek zn. DFPR-SO 870/2005, které žalovaná cituje v napadeném usnesení, ale které chybí ve spisu. Vzhledem k těmto závažným pochybením stěžovatel považoval poučení, že se proti rozhodnutí nelze odvolat, pouze za další ze zjevných chyb.

[9] Podle stěžovatele nebyla žaloba opožděná. Dvoustupňovému řízení nebrání, že v prvním stupni rozhodoval rektor vysoké školy; podobných případů je celá řada (o odvolání vedoucích státních zástupců například rozhoduje ministr spravedlnosti a proti tomuto rozhodnutí je přípustný rozklad, o kterém opět rozhoduje ministr spravedlnosti). Žádné zákonné ustanovení nevylučovalo podání opravného prostředku proti napadenému usnesení. Přípis náměstka ministra školství ze dne 13. 6. 2014 je tudíž v rozporu s § 76 odst. 5 správního řádu, podle kterého se může proti usnesení odvolat účastník, jemuž se oznamuje. Stěžovatel musel před podáním žaloby vyčkat, jak o jeho odvolání rozhodne ministr školství. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby tedy počala běžet až v červnu 2014, a nemohla marně uplynout dne 3. 6. 2014. Pokud za shora popsaných okolností dospěl krajský soud po dvou letech od podání žaloby k závěru, že žaloba je opožděná, jedná se o přepjatý formalismus, který dle judikatury Ústavního soudu vede k odepření spravedlnosti.

IV.

[10] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokud by stěžovatel postupoval v souladu s poučením v napadeném usnesení, zachoval by si všechna práva. Pokud by totiž krajský soud shledal, že poučení dané žalovanou bylo nesprávné, vyhodnotil by žalobu jako opravný prostředek proti napadenému usnesení a postoupil je příslušnému správnímu orgánu k vyřízení; lhůta k podání opravného prostředku by zůstala zachována (srov. § 46 odst. 5 s. ř. s.). Stěžovatel tedy neměl důvod pochybovat o správnosti daného poučení a měl rovnou přistoupit k podání žaloby. Pokud postupoval v rozporu s poučením, vystavil se vědomě riziku, že žaloba bude opožděná.

[11] Stěžovatelem tvrzené vady napadeného usnesení se týkají správního řízení, nikoli právního názoru soudu o opožděnosti žaloby, a nejedná se tudíž o přípustné kasační důvody, neboť předmětem kasační stížnosti není meritorní přezkum napadeného usnesení, ale správnost rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost; žalovaná se proto k těmto tvrzením nevyjádřila.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Kasační stížnost směřuje proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost; v takovém případě ji lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu [srov. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Kasační námitky směřující proti věcné správnosti napadeného usnesení jsou proto nepřípustné, a Nejvyšší správní soud se jimi nezabýval. Totéž platí o námitce nicotnosti žalobou napadeného usnesení; soud totiž podle ustálené judikatury nemůže zkoumat nicotnost v řízení, na jehož počátku stojí opožděná žaloba (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, č. 619/2005 Sb. NSS, nebo aktuálně ze dne 26. 8. 2014, č. j. 6 As 96/2014-31).

[15] Podstatou kasační stížnosti je přesvědčení stěžovatele, že poučení o nemožnosti podat odvolání, které bylo součástí žalobou napadeného usnesení, bylo nesprávné. Podle § 76 odst. 5 správního řádu platí, že odvolání proti usnesení může podat účastník, jemuž se usnesení oznamuje; žádný zákon přitom nevylučuje možnost podat odvolání proti usnesení o zrušení vysokoškolského diplomu. Dvoustupňovému řízení nebrání ani to, že žalobou napadené usnesení vydal rektor žalované. Kasační soud stěžovateli nepřisvědčil.

[16] Předně je třeba zdůraznit, že zmeškání lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu nelze prominout (srov. § 72 odst. 4 s. ř. s.). Toto pravidlo je nepřekročitelné. Správní soud není oprávněn jeho dopad zmírnit či eliminovat, a to ani na základě stěžovatelova subjektivního přesvědčení, že proti předmětnému rozhodnutí mohl uplatnit opravné prostředky ve správním řízení. Podle ustálené judikatury nepřísluší soudu zkoumat, z jakých konkrétních důvodů žalobce zmeškal lhůtu pro podání žaloby, ani kdo zmeškání lhůty způsobil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 Ads 4/2004 – 57, či ze dne 19. 5. 2014, č. j. 2 Afs 86/2013 – 31). Pokud stěžovatel podal proti napadenému usnesení odvolání a nikoli žalobu, ačkoli byl v napadeném usnesení výslovně poučen o nepřípustnosti odvolání, vystavil se riziku, že v mezidobí marně uplyne lhůta pro podání žaloby proti napadenému usnesení. Tento důsledek nelze považovat za odepření spravedlnosti, neboť soudní řád správní stěžovateli zaručuje ochranu jeho práv i v případě, že by poučení o nepřípustnosti odvolání dané správním orgánem bylo věcně nesprávné. Pokud by stěžovatel podal včasnou žalobu v souladu s poučením a toto poučení bylo nesprávné, krajský soud by v souladu s § 46 odst. 5 s. ř. s. žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení příslušnému správnímu orgánu; lhůta k podání opravného prostředku by v takovém případě zůstala stěžovateli zachována.

[17] Kasační soud zároveň neshledal, že by poučení o opravných prostředcích v žalobou napadeném usnesení bylo věcně nesprávné. Stěžovatel dovozoval tuto nesprávnost z § 76 odst. 5 věty první správního řádu, podle které platí, že *„proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se oznamuje“*. Při úvaze, zda lze proti usnesení vysoké školy o zrušení vysokoškolského diplomu podat odvolání podle § 76 odst. 5 správního řádu, je prvně třeba

vyjít z právní povahy vysokoškolského diplomu, jakož i z právní povahy postupu vysoké školy, jehož výsledkem je zrušení diplomu. Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře k těmto otázkám již opakovaně vyjádřil. V rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 – 58, Nejvyšší správní soud uzavřel, že vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu mají povahu osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu. Jeho vydáním vysoká škola v postavení správního orgánu úředně potvrzuje, že osoba na diplomu uvedená absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolský diplom tedy osvědčuje pouze faktický stav; nezakládá absolventu žádná práva ani povinnosti ani autoritativně nedeklaruje existenci práv a povinností absolventa.

[18] Osvědčení, podobně jako vyjádření či sdělení, je svébytným institutem správního práva procesního, který nemá povahu konstitutivního ani deklaratorního správního rozhodnutí a nevydává se ve standardním správním řízení podle části druhé správního řádu, nýbrž postupem podle části čtvrté správního řádu, který je výrazně méně formalizovaný. Podle § 154 správního řádu se při vydávání osvědčení použijí obdobně pouze některá ustanovení části druhé, a to § 10 až § 16, § 19 až § 26, § 29 až § 31, § 33 až § 35, § 37, § 40, § 62 a § 63; správní řád tedy neumožňuje v řízení o vydání osvědčení obdobně použít například ustanovení části druhé o účastnících řízení (§ 27), o náležitostech rozhodnutí (§ 67 a násl. včetně stěžovatelem zmiňovaného § 76 odst. 5 správního řádu), či o odvolacím řízení (§ 81 a násl.); z části třetí se obdobně použijí § 134, § 137 a § 142 odst. 1 a 2; přiměřeně se použijí i další ustanovení správního řádu, jsou-li potřebná.

[19] Dalším specifikem řízení o vydání osvědčení je procesní postavení osob, jichž se osvědčení dotýká. Správní řád v části čtvrté důsledně označuje tyto osoby jako *„dotčené osoby“*, nikoli jako účastníky řízení, čemuž koresponduje i nemožnost použít v řízení o vydání osvědčení obdobně ustanovení o účastnících řízení podle části druhé správního řádu. Tato konstrukce má svou logiku v tom, že řízení o vydání osvědčení lze zahájit jak z moci úřední, tak na základě žádosti, a nelze zde tudíž hovořit o specifickém postavení účastníka – žadatele podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu; v úvahu nepřipadá ani účastenství podle § 27 odst. 1 písm. b) a § 27 odst. 2 správního řádu, neboť osvědčení nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti dotčených osob ani závazně nedeklaruje, že práva nebo povinnosti mají nebo nemají, a není tudíž způsobilé vyvolat ani přímé dotčení třetích osob na jejich právech a povinnostech.

[20] Ze shora uvedeného plyne, že v řízení o vydání osvědčení nelze označovat dotčené osoby jako účastníky řízení, a to i když se jim osvědčení oznamuje nebo doručuje. Účastník řízení je přitom podle správního řádu jediným procesním subjektem oprávněným podat odvolání proti usnesení (§ 76 odst. 5 správního řádu) nebo rozhodnutí ve věci samé (§ 81 odst. 1 správního řádu). V řízení o vydání osvědčení tudíž nelze, a to ani přiměřeně, aplikovat ustanovení části druhé správního řádu o odvolání. V této souvislosti lze přiměřeně odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 4. 2013, č. j. 10 A 77/2011 – 78, č. 2907/2013 Sb. NSS, podle kterého platí, že *„vyrozumění správního orgánu podle § 155 odst. 3 správního řádu, že nelze vydat vyjádření, osvědčení, provést ověření nebo učinit sdělení, není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat“*.

[21] Osvědčení lze zrušit postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Podle tohoto ustanovení platí, že osvědčení, *„které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení*".

[22] Z citovaného ustanovení plyne, že při rušení osvědčení má správní orgán postupovat přiměřeně podle ustanovení o přezkumném řízení. Přezkumné řízení podle § 94 správního řádu je zvláštní druh kontrolního mechanismu, tzv. dozorčí prostředek, v podstatě univerzální právní nástroj nápravy nezákonnosti uplatňovaný zejména v rámci hierarchického uspořádání státní správy. Jedná se o postup zahajovaný z úřední povinnosti, na který nemá nikdo z okruhu případných adresátů právní nárok. *„Přiměřený"* postup podle ustanovení o přezkumném řízení vyjadřuje určitou podobnost mezi přezkumným řízením a řízením o zrušení osvědčení, nikoli však jejich shodnost. U použití *„přiměřeného"* tedy existuje mezi oběma porovnávanými instituty volnější vztah, nežli tomu je u použití *„obdobného"*; proto lze s přihlédnutím k povaze věci některé části odkazované úpravy nepoužít.

[23] Přiměřené, nikoli obdobné, užití ustanovení o přezkumném řízení je v řízení o zrušení osvědčení namístě zejména proto, že předmětem přezkumu není správní rozhodnutí, ale jiný úkon správního orgánu, který nemá vlastnosti rozhodnutí, ani nebyl vydán v řízení podle části druhé správního řádu (srov. Vedral, J. Správní řád. Komentář. II. vydání. BOVA POLYGON, Praha, leden 2012, s. 1234-1235). Tento závěr mimo jiné znemožňuje přiměřeně aplikovat právní úpravu, podle které lze proti rozhodnutí vydanému v přezkumném řízení podat odvolání. Odvolání proti usnesení o zrušení osvědčení je nepřípustné zejména proto, že o vydání osvědčení se nevedlo správní řízení podle části druhé správního řádu a nebyli zde ani žádní účastníci podle § 27 správního řádu, kteří by byli oprávněni podat odvolání. Poučení o nemožnosti podat odvolání proti žalobou napadenému usnesení tudíž bylo věcně správné.

[24] V této souvislosti je bez významu, že podle § 152 odst. 1 správního řádu lze proti prvostupňovému rozhodnutí ústředního správního úřadu, ministra, státního tajemníka ministerstva nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu podat rozklad. Citované ustanovení rovněž patří mezi ta ustanovení části druhé správního řádu, která jsou v řízení o zrušení osvědčení podle § 156 odst. 2 správního řádu neaplikovatelná z povahy věci, neboť pro řízení o rozkladu zásadně platí ustanovení o odvolání, k jejichž nepoužitelnosti se kasační soud vyjádřil výše (srov. § 152 odst. 4 správního řádu).

[25] Ze shora uvedených závěrů Nejvyšší správní soud implicitně vycházel i v dalších řízeních, jejichž předmětem byl soudní přezkum usnesení vysoké školy o zrušení univerzitního diplomu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015 – 58, či ze dne 22. 6. 2016, č. j. 1 As 154/2015 – 50). V obou těchto řízeních kasační soud přistoupil k meritornímu přezkumu závěrů krajského soudu, aniž by na

základě § 109 odst. 4 s. ř. s. *ex offo* zkoumal přípustnost žaloby z hlediska vyčerpání opravných prostředků podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[26] Inspirativně lze také poukázat na další judikaturu Nejvyššího správního soudu. Rozsudkem ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 166/2016 – 56, Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby absolventa žalované na ochranu proti nečinnosti žalované v řízení o zrušení diplomu. Kasační soud se neztotožnil se závěrem krajského soudu, že žalobce nevyčerpal prostředky na ochranu proti nečinnosti rektora žalované podle § 80 správního řádu. Kasační soud zdůraznil, že ačkoli se na řízení o zrušení diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu použije správní řád jakožto obecný právní předpis, nelze automaticky dovozovat, že jsou bez dalšího aplikovatelná i ustanovení správního řádu o odvolání či o opatření proti nečinnosti. Podle kasačního soudu spadá činnost rektora v řízení o zrušení diplomu do samostatné působnosti vysoké školy, kterou nelze na základě § 80 správního řádu přenést na externí orgán, tj. na ministerstvo školství; připuštěním aplikace § 80 správního řádu by totiž ministerstvo školství nabylo mimo jiné oprávnění věc usnesením převzít a namísto nečinného orgánu ve věci rozhodnout, což by mělo za následek neoprávněný zásah do samosprávné působnosti vysoké školy.

[27] Za inspirativní lze považovat také nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2016, č. j. 5 As 85/2015 – 36. V něm se rozšířený senát zabýval povahou správního aktu, kterým se v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ruší opatření obecné povahy (územní plán obce). Rozšířený senát konstatoval, že s poukazem na § 174 odst. 1 správního řádu lze ustanovení o přezkumném řízení při postupu podle § 174 odst. 2 správního řádu užít pouze přiměřeně, což je dáno specifickou povahou rušeného správního aktu, tj. opatření obecné povahy. V řízení o opatření obecné povahy nelze hovořit o účastnících řízení ve smyslu § 27 správního řádu, nýbrž pouze o dotčených osobách; opatření obecné povahy je možné zrušit pouze aktem stejného druhu a vlastní přezkum opatření obecné povahy je nutno vést přiměřeně způsobu, jakým se vede řízení o jeho vydání. Z toho důvodu nelze obec, jejíž územní plán byl v přezkumném řízení zrušen, považovat za účastníka tohoto řízení, a dané obci nesvědčí ani právo odvolat se proti výsledku přezkumného řízení. I tento závěr svědčí výše uvedené úvaze, která v důsledku toliko přiměřeného použití ustanovení o přezkumném řízení při postupu podle § 156 odst. 2 správního řádu shledává nepřípustnost opravného prostředku s poukazem na absenci účastenství.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine*).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady mimo rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 7. prosince 2016

Mgr. David Hipšr
předseda senátu