

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 žalobkyně: **Univerzita Jana Amose Komenského Praha, s. r. o.,** se sídlem Roháčova 1148/63, Praha 3, zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, proti žalované: **Akreditační komise**, Karmelitská 7, Praha 1, ve věci ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a ochrany proti nečinnosti správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 6 A 192/2015-79,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) dlouhodobě působí jako vysoká škola se zaměřením na humanitní a společenské vědy a do 30. 9. 2015 zabezpečovala mj. i navazující studijní program „Speciální pedagogika“ se studijními obory „Speciální pedagogika“ a „Speciální pedagogika - učitelství“. Dne 26. 5. 2015 doručila stěžovatelka Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy České republiky („MŠMT“) v souladu s § 79 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016 („ZOVŠ“),

žádost o prodloužení akreditace studijního programu. Na základě posledního rozhodnutí MŠMT ze dne 21. 4. 2015 byla akreditace studijního programu platná do 30. 9. 2015.

[2] Dne 24. 9. 2015 bylo stěžovatelce doručeno stanovisko žalované, které mělo být podkladem pro rozhodnutí MŠMT. Toto stanovisko bylo žalovanou doplněno k žádosti MŠMT o úplný výčet důvodů dne 29. 9. 2016. Dne 30. 9. 2015 skončila platnost akreditace Studijního programu bez toho, aby MŠMT ve věci samo rozhodlo. Dne 15. 10. 2015 MŠMT vydalo usnesení čj. MSMT-33643/2015/5 o zastavení řízení pro zjevnou bezpředmětnost.

II. Průběh řízení před městským soudem

[3] Stěžovatelka podala dne 8. 10. 2015 u Městského soudu v Praze žalobu, ve které se domáhala ochrany proti nezákonnému zásahu Akreditační komise. Závazné stanovisko žalované bylo jediným oficiálním právním dokumentem zabývajícím se meritem věci, který byl ve věci prodloužení akreditace studijního programu vydán. Nezákonný postup žalované, především její prodlení (dostatečně odůvodněné závazné stanovisko vydala pouhý jeden den před ukončením akreditace předmětného studijního programu), byl bezprostřední příčinou toho, že MŠMT nestihlo vydat meritorní rozhodnutí včas a akreditace studijního programu již nemohla být prodloužena. V důsledku všech nastalých skutečností je stěžovatelka přesvědčena o nezákonnosti postupu žalované a o tom, že tímto postupem došlo k nezákonnému zásahu do jejích veřejných subjektivních práv. Z procesní opatrnosti v petitu požádala alternativně též o ochranu proti nečinnosti.

[4] MŠMT ve vyjádření k žalobě uvedlo, že v řízení o žádosti o prodloužení akreditace již vydalo usnesení o zastavení řízení. Poukázalo, že Akreditační komise není orgán kompetentní k vydávání meritorních rozhodnutí v dané věci, nýbrž působí při MŠMT, pro které zpracovává a vydává stanoviska, která slouží jako podklad pro jeho rozhodování.

[5] Městský soud v napadeném usnesení uvedl, že nejsou splněny podmínky pro věcné projednání žaloby, neboť žalovaná není správním orgánem, který by se mohl dopustit nezákonného zásahu, či být nečinným. Akreditační komise nebyla oprávněna rozhodovat v oblasti veřejné správy. Odkázal na ustanovení § 83 ZOVŠ, s tím, že žalovaná pečovala o kvalitu vysokoškolského vzdělávání, hodnotila činnost a posuzovala záležitosti týkající se vysokého školství. Z ustanovení § 84 odst. 2 ZOVŠ vyplývá, v jakých věcech vydávala stanoviska. Dle soudu působila Akreditační komise v podstatě jako poradní orgán při MŠMT (jako poradní orgán vlády byla zřízena také předcházející právní úpravou). Městský soud závěrem uvedl, že Akreditační komise neměla postavení orgánu moci výkonné, ani nebyla jiným orgánem, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.

III. Shrnutí kasační stížnosti stěžovatelky

[6] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Stěžovatelka je přesvědčena, že se městský soud okolnostmi posuzovaného případu nezabýval dostatečně, když žalobu odmítl na základě ryze formalisticky dovozené nedostatečné

pasivní legitimace žalované. Akreditační komise je správním orgánem, který je pasivně legitimovaným subjektem v daném řízení. Žalovaná vydávala stanoviska dvojího typu: (1) stanoviska podle § 85 odst. 2 až 4 ZOVŠ, která fakticky sloužila jako podnět pro MŠMT pro omezení, pozastavení či odnětí akreditace; a (2) stanoviska podle § 79 ZOVŠ, která byla závazným podkladem pro rozhodnutí MŠMT o udělení či prodloužení akreditace. Vydání (a) pozitivního stanoviska spadajícího do této druhé skupiny bylo přitom nezbytnou podmínkou pro vydání rozhodnutí o udělení akreditace vedené MŠMT. MŠMT mohlo rozhodnout o udělení či prodloužení akreditace souhlasně pouze v případě, kdy žalovaná nevydala nesouhlasné stanovisko (*a contrario* jen v případě, kdy vydala stanovisko souhlasné). (b) Ustanovení § 79 odst. 5 písm. f) ZOVŠ tedy zcela eliminovalo možnost správního uvážení MŠMT, neboť v případě, že žalovaná vydala negativní stanovisko k udělení akreditace, nemělo možnost toto rozhodnutí nikterak zvrátit. V opačném případě, kdy žalovaná vydala stanovisko souhlasné, MŠMT i přes tuto skutečnost nebylo povinno akreditaci udělit, a bylo mu ponecháno jisté, byť významně limitované, správní uvážení. Vzhledem ke skutečnosti, že je vydání pozitivního stanoviska žalované *conditio sine qua non*, bez níž nemůže k udělení akreditace dojít, je to právě žalovaná, která v předmětné věci *de facto* rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. V konkrétní situaci stěžovatelky v důsledku postupu žalované nedošlo vůbec k vydání meritorního rozhodnutí.

[7] Stěžovatelka dále namítá nedostatečné odůvodnění usnesení městského soudu - pravomoci žalované byly převedeny na Akreditační úřad, jenž je explicitně označen za správní orgán. Městský soud se omezil na prosté konstatování, že Akreditační komise nenaplnila znaky správního orgánu, jelikož nebyla oprávněna rozhodovat v oblasti veřejné správy.

[8] Městský soud porušil právo stěžovatelky na spravedlivý proces a na podnikání. Městský soud formalisticky a bez dostatečného odůvodnění žalobu odmítl, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností a nezákonností. Rozhodnutí žalované nebyla jinými správními orgány (např. MŠMT) přezkoumána; znamená to, že o právech a povinnostech stěžovatelky s konečnou platností *de facto* rozhodla Akreditační komise. V případě, že by přijala argumentaci městského soudu, bylo by nutné konstatovat, že o právech a povinnostech stěžovatelky rozhodlo těleso bez právního označení a pouhý poradní orgán. Dle názoru stěžovatelky z uvedeného vyplývá, že na žalovanou je nutné v předmětné věci pohlížet jako na správní orgán se všemi příslušnými důsledky. Je nutné konstatovat, že v případě, kdy bude s konečnou platností potvrzeno odmítnutí správní žaloby, stěžovatelka již nebude mít k dispozici žádnou možnost, jak dosáhnout řádného soudního přezkumu. Na základě všech výše uvedených argumentů považuje napadené usnesení za nepřezkoumatelné, nesprávné a nezákonné, a navrhuje jeho zrušení.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil přípustnost kasační stížnosti a shledal, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, kasační stížnost podala včas a je řádně zastoupena advokátem.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. V souladu s ustálenou judikaturou platí, že: *„[j]estliže 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).

[11] Nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. se může dopustit pouze správní orgán. Jinými slovy, proti jednání subjektu, který není podle s. ř. s. správním orgánem, se nelze bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Správní řád soudní definuje pojem správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něhož se *správním orgánem rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.*

[12] Judikatura Nejvyššího správního soudu klade důraz na tzv. kompetenční (materiální) pojetí „správního orgánu“.

[13] V minulosti Nejvyšší správní soud posuzoval např. činnost Archeologického ústavu (rozsudek ze dne 5. 2. 2015, čj. 6 As 253/2014-40). Zdůraznil, že "*za správní orgán nutno považovat vykonavatele veřejné správy nadaného vrchnostenskými pravomocemi, nikoliv jakýkoliv subjekt naplňující jakýmkoliv způsobem veřejný zájem*". Z uvedeného vyplývá, že nikoli každá entita nadaná působností v oblasti veřejné správy je vybavena i relevantní kompetencí, tj. pravomocí rozhodovat o právech a povinnostech fyzických či právnických osob.

[14] Nejvyšší správní soud vycházel z kompetenčního hlediska také při posuzování povahy zastupitelských úřadů (usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 5. 2017, čj. 10 Azs 153/2016-52). V této souvislosti považoval za relevantní: "*kompetenci přijímat žádosti včetně rozhodnutí o upuštění od povinnosti osobního podání žádosti, o kompetenci odstraňovat nedostatky žádostí, v případě potřeby vyslýchat žadatele a usnesením odkládat žádosti podané „nepříslušnému“ zastupitelskému úřadu*". Zastupitelským úřadům byly v tomto případě svěřeny (mimo jiné) vrchnostenské pravomoci.

[15] V souladu s výše citovanou judikaturou se Nejvyšší správní soud zaměřil na materiální hledisko i v případě posouzení otázky, zda Akreditační komise je či není správním orgánem. Bylo nutné posoudit, zda Akreditační komise disponuje prostředky ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., kterými by mohla zasáhnout do práv a povinností subjektů.

[16] Činnost Akreditační komise byla zakotvena v § 83 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění platném do 31. 8. 2016 (dále jen „zákon o vysokých školách“). § 83 upravoval složení Akreditační komise s tím, že způsob jejího jednání upraví Statut, který schvaluje vláda. Podle § 84 odst. 1 Akreditační komise pečovala o kvalitu vysokoškolského vzdělávání a všestranně posuzovala vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou, nebo další tvůrčí činnost vysokých škol. K tomuto cíli zejména hodnotila činnost a posuzovala záležitosti týkající se vysokého školství.

[17] Podle ZOVŠ se žádost o prodloužení či udělení akreditace podávala k MŠMT. Jako podklad pro rozhodnutí MŠMT o žádosti sloužilo stanovisko Akreditační komise. Podle ustanovení § 79 odst. 6 ZOVŠ *akreditační komise nevydá k žádosti o akreditaci studijního programu souhlasné stanovisko z důvodů uvedených v odstavci 5 písm. a) a b).* Současně však podle § 79 odst. 8 ZOVŠ platilo, že *zjistí-li ministerstvo, že skutečnosti uvedené v odůvodnění nevydání souhlasného stanoviska Akreditační komise neodpovídají skutečnosti nebo zákonu, může ministerstvo vyzvat Akreditační komisi k novému jednání k vydání stanoviska a odstranění nedostatků v odůvodnění.* MŠMT tedy před vydáním rozhodnutí o žádosti "posuzovalo" i zákonnost a správnost stanoviska. Pokud stanovisko Akreditační komise splnilo tyto atributy, MŠMT jej vtělilo do svého konečného rozhodnutí. Stanovisko však samo o sobě, bez rozhodnutí MŠMT, nemohlo žádným způsobem zasáhnout do práv a povinností fyzických či právnických osob. Stanovisko Akreditační komise (včetně způsobu jeho přijetí) je ve správním soudnictví přezkoumatelné až ve spojení s konečným rozhodnutím MŠMT podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[18] V § 85 odst. 2 byla upravena další oprávnění Akreditační komise, a to podávání návrhů ministerstvu na omezení, pozastavení akreditace či odnětí akreditace. Další návrhová oprávnění obsahoval § 85 odst. 3 a 4.

[19] Akreditační komise podle citovaných ustanovení vykonávala činnost v oblasti veřejné správy, avšak zákon jí v této oblasti nesvěřoval žádná samostatná vrchnostenská oprávnění. Šlo o orgán, jehož členové svou funkci vykonávali nezávisle, nicméně nejednalo se o nezávislý správní úřad v kompetenčním smyslu. Mezi Akreditační komisí a účastníky řízení o žádosti o akreditaci nevznikal žádný vztah podle správního řádu. Akreditační komise své výstupy předávala MŠMT, které na jejich základě vydávalo rozhodnutí. Jediným přímým výstupem vůči vysoké škole nebo spolupracující právnické osobě bylo podle zákona o vysokých školách vydání doporučení dle § 85 odst. 1 ke zjednání nápravy nedostatků při uskutečňování akreditovaných činností. Pokud je adresát tohoto doporučení neodstranil, Akreditační komise s ním dále nejednala, ale podle zákona se obrátila na MŠMT s návrhem na uložení opatření. Jakákoliv rozhodnutí v oblasti akreditací (či dalších oblastí působnosti Akreditační komise) vydávalo výhradně MŠMT.

[20] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že Akreditační komise nebyla oprávněna vydávat autoritativní rozhodnutí o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy; působila v podstatě jako poradní orgán při MŠMT. Do změny právní úpravy v zákoně č. 111/1998 Sb. provedené zákonem č. 137/2016 Sb. s účinností od 1. 9. 2016 příslušelo rozhodování v oblasti akreditací studijních programů výhradně MŠMT. Akreditační komise tedy neměla ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. postavení orgánu, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Nenaplnila znaky správního orgánu, vůči kterému by mohla směřovat žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, či na ochranu proti nečinnosti.

[21] V daném případě se žalobce podanou žalobou domáhal rozhodnutí, kterým by soud určil, že označený zásah žalované byl nezákonný, soud proto vycházel při posuzování postavení žalované ze zákona č. 111/1998 Sb., ve znění platném v době průběhu tvrzeného zásahu tj. v roce 2015. Pokud se týká žaloby na ochranu proti nečinnosti, kterou žalobce

sám označil jako podanou z opatrnosti, zde má soud za to, že nelze přihlížet k právní úpravě účinné od 1. 9. 2016, neboť podle přechodných ustanovení zákona č. 137/2016 Sb. se podle nové právní úpravy postupuje v zahájených správních řízeních. V podané žalobě však žalobce nepožadoval vydání rozhodnutí, pouze poukazoval na průtahy při vyhotovování stanoviska Akreditační komisí.

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[23] Zároveň bylo rozhodnuto o nákladech tohoto řízení a to podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení, jak vyplývá z obsahu spisu, nevznikly.

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

V Brně dne 8. června 2017

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu