

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., 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**, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě proti závaznému stanovisku Akreditační komise, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, č. j. 3 A 49/2016 – 103,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti závaznému stanovisku Akreditační komise ze dne 22. 9. 2015, doplněného dne 29. 9. 2015, ve věci udělení akreditace (výrok I.). Výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladu řízení a výrokem III. byl stěžovatelce vrácen zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

[2] Dne 27. 5. 2015 stěžovatelka podala žádost o prodloužení akreditace pro navazující (na předchozí bakalářské studium) magisterský studijní program „Speciální pedagogika“ se studijními obory „Speciální pedagogika“ a „Speciální pedagogika – učitelství“, a to pro dostudování stávajících 740 studentů. Studijní program byl akreditován do 30. 9. 2015 a stěžovatelka žádala o prodloužení akreditace do 31. 12. 2016.

[3] Žalovaná vydala stanovisko k žádosti v září 2015. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) nerozhodlo o žádosti o prodloužení platnosti akreditace do 30. 9. 2015, a proto dosavadní platnost akreditace skončila plynutím času. Následně ministerstvo zastavilo usnesením ze dne 15. 10. 2015, č. j. MSMT-33643/2015-5 správní řízení o žádosti stěžovatelky. Toto usnesení ministerstva potvrdila v rozkladovém řízení ministryně školství, mládeže a tělovýchovy, a to rozhodnutím ze dne 15. 1. 2016, č. j. MSMT-45702/2015-4. Stěžovatelka měla za to, že pokud na závazné stanovisko žalované nebude navazovat meritorní rozhodnutí, bude zasaženo do její právní sféry již vydáním tohoto aktu, který jinak běžně slouží jen jako závazný podklad pro další rozhodování.

[4] Předmětem sporu je otázka, zda je závazné stanovisko žalované samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví i za situace, kdy po jeho vydání není vydáno konečné rozhodnutí v řízení.

[5] Městský soud dospěl k závěru, že se v posuzované věci nejedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nýbrž o úkon správního orgánu, který tímto rozhodnutím není a který je podkladovým úkonem, jež je vyloučen ze soudního přezkumu (§ 70 písm. a) a b) s. ř. s.).

[6] Při rozhodování vycházel ze závěru uvedeného v usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. I. ÚS 466/12, a z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, č. 2434/2011 Sb. NSS. Z těchto rozhodnutí plyne, že samotným stanoviskem žalované se do možnosti přijímat uchazeče, konat výuku, zkoušky či přiznávat akademické tituly nezasahuje. Stanovisko je podkladem pro rozhodnutí ministerstva a k zásahu do právní sféry proto nemůže dojít již stanoviskem, ale až následným rozhodnutím, které představuje úkon správního orgánu, jímž se rozhoduje o právech a povinnostech. Závazná stanoviska dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“) nemají objektivně vymezený samostatný předmět řízení a jedná se o podkladové úkony, které se vydávají vždy v rámci jiného hlavního řízení. Stanovisko dle § 149 správního řádu není samostatně přezkoumatelným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[7] Městský soud se od výše uvedených závěrů neodchýlil. Vzhledem k tomu, že stanovisko je závazným podkladem konečného správního rozhodnutí (dle právní úpravy platné a účinné do 31. 8. 2016 podkladem správního rozhodnutí ministerstva), je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady umožněna až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s., je-li ovšem takový soudní přezkum procesně možný a nedojde-li ke skončení správního řízení dříve, než by mohlo dojít k věcnému posouzení, např. z procesních důvodů. Otázka, zda zastavení správního řízení o žádosti stěžovatelky o prodloužení doby akreditace bylo po právu či nikoli, nebyla a ani nemohla být předmětem přezkumného řízení v projednávané věci. Jak bylo městskému soudu známo z jeho činnosti, je předmětem jiného přezkumného soudního řízení.

[8] Stanovisko žalované není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť samo o sobě nezakládá, nemění, neruší nebo závažně neurčuje práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jeho obsahu je vyloučen dle § 70 s. ř. s. Stěžovatelka se domáhala přezkoumání rozhodnutí, které bylo z přezkoumání podle zákona vyloučeno (viz § 68 písm. e) s. ř. s.), podaná žaloba byla nepřípustná, městský soud žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[9] Dále soud uvedl, že nelze ani přehlédnout, že stěžovatelka podala žalobu na žalovanou, jež podle právní úpravy platné a účinné do 31. 8. 2016 neměla ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. postavení správního orgánu, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a proto jako víceméně poradní odborný orgán ministerstva neměla způsobilost být účastníkem řízení. Vůči žalované nebyla splněna podmínka pasivní žalobní legitimace. Její postavení vyplývalo z § 78 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016. Teprve novelizací uvedeného zákona, učiněnou zákonem č. 137/2016 Sb., jímž byla Akreditační komise zrušena, svěřil zákonodárce nově zřízenému Akreditačnímu úřadu výslovnou rozhodovací pravomoc jako správnímu orgánu dle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Od 1. 9. 2016 bude tento úřad mimo jiné rozhodovat o institucionálních akreditacích, akreditacích studijních programů, akreditacích habilitačního řízení i akreditačních řízení k jmenování profesorem.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[10] Proti usnesení městského soudu brojí stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu nezákonnosti odmítnutí její žaloby.

[11] Stanovisko žalované bylo jediným oficiálním právním dokumentem zabývajícím se meritem věci, který byl ve věci prodloužení akreditace studijního programu ze strany orgánu veřejné moci vydán. Z důvodu prodlení žalované ministerstvo nestihlo, a ani nemohlo stihnout, vydat meritorní rozhodnutí včas a akreditace studijního programu již nemohla být prodloužena. Stanovisko žalované *de facto* má povahu konečného rozhodnutí, jelikož ministerstvo nemělo žádný prostor, co do přezkumu věci po skutkové stránce, a proto je stěžovatelka přesvědčena, že již vydáním stanoviska došlo k zásahu do jejích veřejných subjektivních práv.

[12] Napadené usnesení městského soudu považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné. Již při podání žaloby byly zcela naplněny veškeré procesní podmínky a její žaloba měla být meritorně posouzena. Městský soud se nezabýval okolnostmi posuzovaného případu dostatečně. Žalobu odmítl na základě ryze formalisticky tvrzené nepřezkoumatelnosti stanoviska žalované.

[13] V žalobě vylíčila, proč stanovisko žalované pod kompetenční výluku dle § 70 s. ř. s. nespadá. Její argumentace byla dostačující k tomu, aby městský soud jejímu názoru přisvědčil. Nepřihlédnutí ke skutkové stránce věci a odmítnutí žaloby na formalisticky posouzeném domnělém procesním nedostatku vede k flagrantnímu porušení právních předpisů a jejích veřejných subjektivních práv.

[14] Závazná stanoviska slouží jako podklad pro rozhodnutí dalšího orgánu a nepodléhají samostatnému soudnímu přezkumu. Tento názor však nelze paušalizovat na všechna vydávaná stanoviska. Pokud navazuje na závazné stanovisko meritorní rozhodnutí, má dotčený subjekt možnost využít obrany před správními soudy, a to žalobou proti meritornímu rozhodnutí. V posuzované věci tuto možnost stěžovatelka neměla, protože k vydání meritorního rozhodnutí ve věci, a to zcela zjevně v důsledku průtahů na straně žalované, vůbec nedošlo.

[15] Vedle stanovisek, jež žalovaná vydávala dle § 85 odst. 2 až 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o vysokých školách"), existovala závazná stanoviska dle § 79 téhož zákona. V posléze uvedeném případě vydání pozitivního stanoviska žalované bylo *conditio sine qua non*, bez níž nemohlo dojít k udělení akreditace. Byla to právě žalovaná, která v této věci *de facto* rozhodla o právech a povinnostech stěžovatelky, a tím citelně zasáhla do jejích práv.

[16] K odkazu městského soudu na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 466/12 uvádí, že v něm Ústavní soud posuzoval diametrálně odlišnou situaci, a proto jeho závěry nelze bez bližšího posouzení aplikovat na projednávanou věc. Formalistická aplikace závěrů tohoto usnesení představuje přepjatý formalistický postup. Odkazovala v této souvislosti na usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56.

[17] K aplikaci rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 75/2009 městským soudem uvádí, že se opětovně jednalo o skutkově odlišný případ, přičemž městský soud vytrhával věty z kontextu uvedeného rozsudku a použil je v rámci odůvodnění napadeného usnesení. V žalobě poukazovala na tento rozsudek, ze kterého vyplývá, že rozšířený senát nepovažoval zkoumané závazné stanovisko za samostatně přezkoumatelné z toho důvodu, že jeho přezkoumání je možné v navazujících řízeních. To se však v posuzované věci nestalo.

[18] Z rozsudku rozšířeného senátu (týkající se stavebního řízení) dále plyne, že § 149 správního řádu byl zakotven zejména z toho důvodu, aby bylo zamezeno příliš úzkému vymezení předmětu a rozčlenění původně jednotného řízení do několika svébytných řízení, což by obnášelo nebezpečí paralýzy jakýchkoliv rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy. Rozšířený senát doplnil, „[ž]*e příliš úzkým vymezením předmětu řízení by správní orgán fakticky přišel o možnost v rámci hlavního řízení jednotlivá stanoviska vzájemně koordinovat.*" V projednávané věci byl předmět řízení vymezen úzce, konkrétně a jasně, a tudíž zde nemusí existovat obava, že by předmět řízení byl ještě zúžen. Žalovaná posuzovala stejné otázky, které by byly posuzovány ministerstvem za předpokladu, že by žalovaná svým postupem bezprostředně nezpůsobila situaci, že ministerstvo již reálně nemohlo v předmětné věci vydat meritorní rozhodnutí.

[19] Stanoviska vydávaná ve stavebním řízení (viz rozsudek rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 75/2009) a stanoviska o udělení a prodloužení akreditace jsou svou povahou odlišná, obdobně jako stavební řízení a akreditační řízení. Stanoviska potřebná ve stavebním řízení tvoří ve svém celku komplexní podklad pro rozhodnutí, kdežto závazná stanoviska žalované jsou jediným souhrnem faktů, na nichž je rozhodnutí ministerstva postaveno.

[20] Cituje rozsudek NSS ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, v němž je uvedeno: „[S]*amostatně soudně přezkoumatelným ve smyslu § 65 s. ř. s. by bylo rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu stavebního úřadu.*“ Tímto závěrem vyvrací tvrzení městského soudu, dle něhož „[j]*e soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady umožněna až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí... je-li ovšem takový soudní přezkum procesně možný.*“ V posuzované věci nedošlo k navazujícímu meritornímu rozhodnutí.

[21] Vzhledem k uvedenému je zřejmé, že stanovisko samo o sobě změnilo, zrušilo a závazně určilo práva stěžovatelky, a proto se jedná o přezkoumatelné rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[22] Napadené usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné, jelikož je nedostatečně odůvodněné. K tomuto podpůrně odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 1/03. Městský soud odkazuje na rozhodovací praxi Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, kterou přejímá bez aplikace právních vět a závěrů obsažených v citované rozhodovací praxi na konkrétní okolnosti posuzované věci.

[23] Městský soud měl komplexně posoudit celou situaci, U usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. III. ÚS 2541/14, na které odkazovala, plyne nutnost posoudit konkrétní okolnosti každého případu se zřetelem na učiněná skutková zjištění.

[24] Za zcela neodůvodněné označuje tvrzení městského soudu, že žalovaná není pasivně legitimována, aniž by uvedl objektivní zdůvodnění tohoto závěru. Tím došlo k porušení zásady materiálního právního státu. Odkazovala na § 83 a 84 zákona o vysokých školách, přičemž z druhého zmíněného ustanovení plyne demonstrativní výčet činností žalované. Z toho lze usuzovat, že i zákonodárce předpokládal širší rozsah pravomocí žalované. Žalovaná vydávala stanoviska, bez nichž nemohlo dojít k akreditaci studijního programu, a byla to žalovaná, která *de facto* rozhodovala o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

[25] Od 1. 9. 2016 je účinná novela zákona o vysokých školách, která převedla pravomoci žalované na Akreditační úřad, který je již explicitně označován jako správní orgán. Ačkoliv žalovaná formální označení správního úřadu neměla, je nutné ji považovat za správní orgán sui genesis, který se může dopustit nezákonného zásahu, a tak tomu bylo v posuzované věci.

[26] Stěžovatelka v této věci podnikla řadu právních kroků. Napadla žalobou závazné stanovisko žalované. Podala žalobu proti nezákonnému zásahu, event. proti nečinnosti žalované, která byla odmítnuta. Podala žalobu proti rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy, jímž byl zamítnut její rozklad proti rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o prodloužení akreditace, o níž nebylo doposud rozhodnuto. Pokud nebude projednána její žaloba, s velkou pravděpodobností dojde v její věci k porušení práva na spravedlivý proces a *denegatio iustitiae.*

[27] Nezákonný a excesivní postup žalované, jakož i v jeho důsledku vydané stanovisko, nebyly jinými správními orgány (např. ministerstvem) přezkoumáno. O právech a

povinnostech stěžovatelky s konečnou platností *de facto* rozhodla žalovaná, a to skrze napadené stanovisko. Kdyby stěžovatelka přijala argumentaci městského soudu, bylo by nutné konstatovat, že o jejích právech a povinnostech rozhodovalo těleso bez právního označení (poradní orgán).

[28] Pokud bude s konečnou platností potvrzeno odmítnutí žaloby, stěžovatelka již nebude mít k dispozici žádnou možnost, jak dosáhnout řádného soudního přezkumu. Nejvyšší soud ČR k danému konstatoval ve svém rozsudku ze dne 30. 5. 2012, sp. zn. 32 Cdo 2471/2010, že „[k] *tak razantnímu opatření, jakým je odepření soudní ochrany existujícímu nároku, musí být skutečně mimořádně pádný důvod, jinak by došlo k odepření spravedlnosti (denegatio iustitie) a k flagrantnímu zásahu do práv zaručených Ústavou (srov. čl. 90 Ústavy České republiky a čl. 36 Listiny základních práv a svobod).*" K odepření soudního přezkumu postupu žalované v posuzované věci neexistuje žádný důvod.

[29] Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 1265/14 ze dne 24. 8. 2015 konstatoval, že „[m]*imo rámec plného soudního přezkumu se nesmí dostat správní rozhodnutí, kterým je dotčeno základní právo nebo svoboda.*" Napadeným usnesením došlo k zásahu do jejího práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina"), dále do jejího práva podnikat dle čl. 26 Listiny a realizovat vysokoškolské studium.

[30] Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[31] Ke kasační stížnosti se vyjádřilo ministerstvo. Uvádí, že kasační stížnost není důvodná a nejsou dány důvody pro zrušení napadeného usnesení. Ztotožňuje se závěry městského soudu.

[32] Žalovaná k 1. 9. 2016 zanikla a namísto ní byl vytvořen Národní akreditační úřad. Na rozdíl od tohoto úřadu nebyla žalovaná správním orgánem, který by rozhodoval o právech a povinnostech fyzických anebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Tímto orgánem bylo do vzniku Národního akreditačního úřadu ministerstvo. Žalovaná nevedla správní řízení a případná podání k ní bylo nutné činit prostřednictvím ministerstva, které finančně a materiálně zabezpečovalo její činnost.

[33] Na základě stanoviska žalované nedochází k přímému rozhodnutí o (ne)prodloužení platnosti akreditace studijního programu. Stanovisko bylo předáváno k rozhodnutí ministerstvu.

[34] Je-li stanovisko k prodloužení platnosti akreditace studijního programu negativní, je závazné pro výrokovou část rozhodnutí ministerstva. Z tohoto však nelze dovozovat, že je to žalovaná, kdo zasahuje do práv a povinností účastníka řízení.

[35] V posuzované věci zanikla akreditace plynutím času. Ministerstvo řízení o prodloužení platnosti akreditace studijního programu usnesením zastavilo pro odpadnutí předmětu řízení. Stanovisko žalované se tak nikdy nestalo podkladem pro rozhodnutí ministerstva a zůstalo dokumentem bez právních důsledků. Stanovisko žádné právo nezaložilo, nezměnilo, nezrušilo ani závazně neurčilo. Případné zrušení stanoviska by bylo absurdní, neboť samo o sobě nemá žádné účinky. Ani případné vydání nového stanoviska nemůže zvrátit výsledek věci (neprodloužení akreditace studijního programu), když tato

akreditace již zanikla z objektivních příčin. Správnost a zákonnost usnesení ministerstva o zastavení řízení byla přezkoumána v rámci řízení o rozkladu.

[36] Městský soud své závěry dostatečně odůvodnil. Proti žalované nemůže směřovat správní žaloba a její stanovisko není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[37] Ministerstvo navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[38] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti
a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[39] Soud předesílá, že dle konstantní judikatury kasačního soudu (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS) v případě usnesení o odmítnutí žaloby lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Soud proto přezkoumal napadené usnesení městského soudu dle uvedeného ustanovení, tedy z toho důvodu, zda rozhodnutí o odmítnutí žaloby bylo nezákonné. Soud se proto ve svém rozsudku může (a musí) zabývat toliko zákonností odmítnutí žaloby stěžovatelky, a to v rozsahu jí vznesených stížnostních námitek, případně (s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s.) nad jejich rámec z úřední povinnosti i důvody pro zmatečnost řízení před soudem, jež vyústilo v rozhodnutí o odmítnutí žaloby, dále vadami tohoto soudního řízení, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí o odmítnutí žaloby a případnou nepřezkoumatelností rozhodnutí soudu o odmítnutí žaloby. Nejvyššímu správnímu soudu naopak s ohledem na výše uvedené nepřísluší v řízení o kasační stížnosti proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby zabývat se samotnou zákonností napadeného závazného stanoviska žalované.

[40] Nejvyšší správní soud se zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřené o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení městského soudu je zcela přezkoumatelné. Městský soud dostatečně a úplně odůvodnil závěry, pro které žalobu stěžovatelky odmítl.

[42] Soud se plně ztotožňuje s odkazy městského soudu na závěry Ústavního soudu uvedené v usnesení ze dne 29. 2. 2012, č. j. ÚS 466/12 a rozsudku rozšířeného senátu

sp. zn. 2 As 75/2009, z nichž plyne, že závazná stanoviska nejsou samostatně přezkoumatelná, ale jsou přezkoumatelná až v rámci konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. Odkazy městského soudu na tyto rozsudky nepovažuje Nejvyšší správní soud za nepřípadné, ale naopak tyto rozsudky potvrzují ustálenou judikaturu v této otázce. Skutkové situace, které v těchto rozsudcích byly řešeny, jsou trochu odlišné, jak správně uvádí stěžovatelka, ale tyto rozsudky uvádí obecné právní závěry ve vztahu k závazným stanoviskům, a tudíž jsou proto plně použitelné i na projednávanou věc.

[43] Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje tvrzení stěžovatelky, že by městský soud v dané věci rozhodl formalisticky bez ohledu na skutkové okolnosti případu. O tom, že městský soud přihlížel k okolnostem daného případu a své závěry dostatečně odůvodnil, svědčí následující odůvodnění ze str. 2 – 3 napadeného usnesení: „[M]*ěstský soud nevidí důvodu, proč by se měl odchýlit od právního závěru vyřčeného Ústavním soudem i rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, který je jednoznačný a na který proto plně odkazuje. Vzhledem k tomu, že stanovisko je závazným podkladem konečného správního rozhodnutí (podle právní úpravy platné a účinné do 31.8.2016 podkladem správního rozhodnutí ministerstva), je soudní ochrana před jeho zprostředkovanými dopady umožněna až v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu § 75 odst. 2 s.ř.s., je-li ovšem takový soudní přezkum procesně možný a nedojde-li ke skončení správního řízení dříve, než by mohlo dojít k věcnému posouzení, např. z procesních důvodů. Otázka, zda zastavení správního řízení o žádosti žalobce o prodloužení doby akreditace bylo po právu či nikoli, již není a ani nemůže být předmětem tohoto přezkumného řízení. Jak je soudu známo z jeho činnosti, je předmětem jiného přezkumného soudního řízení.*“

[44] Z výše citované části plyne, že městský soud si byl vědom, že v dané věci bylo řízení ukončeno usnesením o zastavení řízení. Toto rozhodnutí ve věci bylo napadeno stěžovatelkou příslušnými opravnými prostředky a též samostatnou žalobou, proto městský soud nemohl tuto skutečnost blíže hodnotit. Takový postup byl správný a dostatečně přihlížel k okolnostem daného případu. Z těchto důvodů jsou tak i nepatřičné odkazy stěžovatelky na rozsudky, ze kterých citovala závěry týkající se přepjatého formalistického postupu soudu.

[45] Pokud jde o odkaz stěžovatelky na závěry rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 8 As 8/2011, ten považuje soud za nepřípadný. Z tohoto rozsudku plyne, že rozhodnutí o výjimce z obecných požadavků na výstavbu by bylo samostatně přezkoumatelné pouze v případě, pokud by po jeho vydání nebylo k uskutečnění příslušného stavebního záměru zapotřebí žádného navazujícího úkonu vydaného stavebním úřadem. Tento rozsudek definoval, v jakých situacích by mohlo toto rozhodnutí samo o sobě způsobovat účinky v právní sféře adresáta, a tudíž kdy by mohlo být samostatně přezkoumatelné, přičemž takové závěry není možné aplikovat na posuzovanou věc, a to s ohledem i na odlišné okolnosti posuzovaného případu. Tímto argumentem stěžovatelka nevyvrátila tvrzení městského soudu výše citované (bod 43 tohoto rozsudku).

[46] Nesprávné je též tvrzení, že žalovaná vydáním závazného stanoviska *de facto* rozhodla o právech a povinnostech stěžovatelky. Žalovaná nepochybně sama nemohla rozhodnout o prodloužení akreditace stěžovatelky, to mohlo učinit až ministerstvo v konečném rozhodnutí (viz § 79 odst. 4, 5 zákona o vysokých školách). Ministerstvo v posuzované věci však rozhodlo o zastavení řízení, které se tak stalo jediným

rozhodnutím vydaným v tomto správním řízení a které je svou povahou rozhodnutím procesním. Vzhledem k tomuto úkonu se obsah závazného stanoviska nestal podkladem pro rozhodnutí ve věci a zůstal tak bez právních účinků. Jelikož ministerstvo rozhodlo o zastavení řízení, nemůže obstát tvrzení, že žalovaná vydáním posuzovaného stanoviska rozhodla o jejích právech a povinnostech, jelikož takové stanovisko nemohlo mít účinky samo o sobě, ale jen za předpokladu, že by bylo vtěleno do obsahu konečného rozhodnutí, což se nestalo.

[47] Lze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že předmět řízení o prodloužení akreditace je vymezen úžeji, přičemž toto vázala na závěry uvedené v rozsudku rozšířeného senátu sp. zn. 2 As 75/2009. Soud připomíná, že rozsudek rozšířeného senátu se zabýval přezkoumatelností závazných stanovisek, a to ve světle nové právní úpravy správního řádu oproti dřívějšímu zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Závěry tohoto rozsudku jsou tak obecné, a tudíž aplikovatelné na všechna závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, byť předmětem rozsudku rozšířeného senátu z hlediska skutkové stránky bylo stavební řízení. Rozšířený senát uvedl, že existují případy, kdy závazné stanovisko může být vydáno jak ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu, tak i dle § 149 správního řádu. Následně se zabýval přezkoumatelností závazných stanovisek ve smyslu § 65 s. ř. s., a to z materiálního hlediska (viz bod 36 rozsudku rozšířeného senátu). V bodu 41 uvedeného rozsudku mimo jiné uvedl, že „[v] *případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu z roku 2004, nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko…*“ Rozšířený senát tak připustil možnost, že může být vydáno i jedno závazné stanovisko ve správním řízení, jako tomu bylo v posuzované věci. Byť stěžovatelka uvádí i důvody, pro které byl přijat § 149 správního řádu ve vazbě na předmět řízení, má soud za to, že jsou závěry rozsudku rozšířeného senátu plně aplikovatelné na posuzovaný případ, a to s ohledem na jednotlivé body tohoto rozsudku. Závazné stanovisko žalované nebylo konečným rozhodnutím ve věci, ale bylo podkladovým úkonem pro rozhodnutí ministerstva (viz § 79 odst. 2, 4, 5 zákona o vysokých školách), a proto jeho soudní přezkum je možný až v rámci konečného rozhodnutí.

[48] V posuzované věci konečné rozhodnutí, jehož obsahem by bylo i zmíněné stanovisko, vydáno nebylo, ale nicméně došlo ze strany ministerstva k zastavení řízení. Nelze přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že závazným stanoviskem žalovaná rozhodla s konečnou platností o jejích právech a povinnostech, když řízení bylo zastaveno a ukončeno jiným způsobem. Jedno správní řízení nemůže být ukončeno dvojím způsobem – tj. závazné stanovisko jakožto konečné rozhodnutí (dle mínění stěžovatelky) a procesní rozhodnutí o zastavení řízení, jímž se správní řízení končí. Bylo by zcela nelogické umožnit stěžovatelce, aby současně dosáhla soudního přezkumu usnesení o zastavení řízení a závazného stanoviska, které by bylo považováno za konečné rozhodnutí. Závazné stanovisko v posuzované věci není konečným rozhodnutím, ale bylo podkladovým úkonem pro ministerstvo ve smyslu § 149 správního řádu, které zůstalo bez právních účinků, jelikož bylo řízení zastaveno a toto zastavení řízení je předmětem samostatného soudního přezkumu. Závěry městského soudu tudíž byly zcela správné a soud se s nimi ztotožňuje.

[49] Soud nepřisvědčuje ani tvrzení stěžovatelky, že by byl neodůvodněný závěr městského soudu o nedostatku pasivní legitimace žalované. Městský soud odkazoval v napadeném usnesení na § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž uvedl, že žalovaná víceméně jako poradní odborný orgán ministerstva neměla způsobilost být účastníkem řízení. Její postavení vyplývalo z § 78 a násl. zákona o vysokých školách a závěrem zdůraznil, že od 1. 9. 2016 zákon o vysokých školách již postavení správního orgánu přiznal nově zřízenému Akreditačnímu úřadu. Z tohoto je patrné, že městský soud vyčerpávajícím způsobem odůvodnil svůj závěr. S touto úvahou se soud plně ztotožňuje. Nad rámec uvedeného soud dodává, že žalované nebylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žalovaná nevystupovala v souvislosti s vydáváním závazného stanoviska sama ve vztahu k účastníkům řízení, ale veškeré podání či přípisy jí adresované byly činěny prostřednictvím ministerstva, které ji materiálně a finančně zabezpečovalo (srov. § 83 odst. 9, 10 zákona o vysokých školách). Žalovaná měla sice působnost vykonávat určité činnosti v oblasti veřejné správy, ale nebyla jí svěřena pravomoc autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech adresátů rozhodnutí. Pravomoc rozhodovat o akreditaci mělo samotné ministerstvo (viz 79 odst. 4 zákona o vysokých školách). Žalovaným tak mělo být správně ministerstvo, které vedlo správní řízení, nikoliv Akreditační komise.

[50] Z výše uvedených důvodů nemá soud za to, že by došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, *denegatio iustitie* či jiných jejích práv. K odepření soudního přezkumu v posuzované věci došlo primárně z toho důvodu, že stanovisko žalované není soudně přezkoumatelné. Navíc v posuzované věci žalovaná nebyla pasivně legitimována. Odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 2471/2010 je nepřípadný, jelikož tento rozsudek se týkal placení dlužného nájemného. Soudní přezkum není stěžovatelce odepřen, neboť soudnímu přezkumu podléhá rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 15. 1. 2016, kterým byl zamítnut rozklad proti usnesení o zastavení řízení ze dne 15. 10. 2015. Ostatně právě toto rozhodnutí stěžovatelka žalobou také napadla. Teprve až tímto rozhodnutím mohla být dotčena práva stěžovatelky, nikoliv závazným stanoviskem žalované, které konečným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není.

[51] Nad rámec výše uvedeného soud dodává, že i kdyby žaloba byla přípustná, nelze odhlédnout od toho, že žaloba byla opožděná. Stěžovatelka se s obsahem závazného stanoviska seznámila dne 24. 9. 2015, to ji bylo zasláno prostřednictvím datové schránky, aby se k jeho obsahu vyjádřila. Od tohoto okamžiku běžela stěžovatelce dvouměsíční lhůta k podání žaloby. Žalobu podala k městskému soudu až dne 21. 3. 2016, s tím, že lhůtu je nutné počítat od doručení rozhodnutí ministryně školství o zamítnutí rozkladu proti usnesení o zastavení řízení.

[52] Lhůtu pro podání žaloby není možné chápat subjektivně, jak to činí stěžovatelka v žalobě. Lhůta pro podání žaloby je zákonnou objektivní procesní lhůtou s propadnými účinky, jejíž nedodržení má za následek ztrátu možnosti tento procesní úkon s úspěchem provést. Ustanovení § 72 odst. 4 s. ř. s., dle kterého zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout, má povahu speciálního ustanovení vůči § 40 odst. 5 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2005, č. j. 5 Azs 317/2004 – 56). Pro úplnost soud uvádí, že opožděnost žaloby nemá přednost před důvody nepřípustnosti žaloby, protože včasnost podání žaloby má význam zkoumat až u žaloby, která je přípustná (srov. rozsudky NSS ze

dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100; ze dne 28. 2. 2008, č. j. 5 Afs 69/2007 – 64 a ze dne 18. 8. 2011, č. j. 9 As 91/2011 – 82).

[53] Soud závěrem uvádí, že se nemohl blíže vyjádřit k namítaným průtahům v řízení či nezákonnému zásahu, a to s ohledem na rozsah kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci při tom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých 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. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ministerstvu v řízení nevznikly žádné náklady nad 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 dne 14. června 2017

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu