



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Sylvy Šiškeové a soudce Ondřeje Mráky v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. M. S. M.**, zastoupeného advokátem JUDr. Robertem Němcem, LL.M., Jáchymova 26/2, Praha 1, proti žalované: **Univerzita Palackého v Olomouci**, Křížkovského 511/8, Olomouc, proti nečinnosti žalované, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 14. 12. 2021, čj. 60 A 76/2021-24,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 14. 1. 2022, čj. 60 A 76/2021-24, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce na filosofické fakultě žalované absolvoval studium v bakalářském a poté i magisterském studijním programu. Následně podstoupil a dokončil proces změny pohlaví z ženy na muže. V roce 2020 se obrátil na studijní oddělení filosofické fakulty žalované s žádostí o vydání stejnopisů svých vysokoškolských diplomů tak, aby odpovídaly jeho identitě. Žalovaná žádosti žalobce nevyhověla, neboť pro to neměla zákonný podklad.

[2] Žalobce se žalobou domáhal ochrany proti nečinnosti žalované. Nečinnost podle něj spočívala v tom, že mu žalovaná nevydala požadované stejnopisy vysokoškolských diplomů. Krajský soud žalobu odmítl jako opožděnou. Vyšel z toho, že vysokoškolský diplom má povahu osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu, a proto je i jeho stejnopis osvědčením. Následně se soud zabýval otázkou, kdy žalobce vůči správnímu orgánu nebo správní orgán vůči žalobci učinil poslední úkon. Z žalobcem doložených listin plyne, že se s žádostí o vydání vysokoškolských diplomů s novými údaji obrátil na studijní oddělení filosofické fakulty žalované již v roce 2020. Komunikoval nejprve s vedoucí studijního

pokračování

oddělení, která mu e-mailem ze dne 8. 9. 2020 sdělila, že po předání žalobcova e-mailu právníkům studijního oddělení rektorátu se jí dostalo *stejně odpovědi jako v minulosti*, kterou již žalobci sdělila v průběhu předchozího telefonního hovoru, a to odpovědi zamítavé. Téhož dne žalobce zaslal e-mail rektorovi žalované, v němž jej požádal o vydání druhopisů diplomů a sdělil mu své důvody i argumenty, proč by mu měla žalovaná vyhovět. Dne 14. 9. 2020 obdržel žalobce e-mail od vedoucí oddělení pro studium, která jej informovala, že rektor předal jeho žádost k vyřízení právě tomuto oddělení. To však nenalezlo cestu, jak žádosti vyhovět. E-mailem ze dne 26. 5. 2021 se žalobce obrátil na akademický senát žalované (s kopií e-mailu rektorovi žalované) s žádostí, aby se akademický senát k jeho žádosti vyjádřil a doporučil studijnímu oddělení, resp. rektorovi, aby žalobci požadované stejnopisy diplomů vydali. Následně rektor žalované písemným sdělením ze dne 10. 8. 2021 žalobce informoval, že i po opětovné analýze shledal, že jeho žádosti nelze vyhovět. Žalobce se obrátil rovněž na Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy s žádostí o přijetí opatření proti nečinnosti, kterou podal dne 19. 10. 2021; ministerstvo na ni však nereagovalo.

[3] Žalobce v žalobě označil za poslední úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. sdělení rektora ze dne 10. 8. 2021, které mu bylo doručeno dne 15. 9. 2021. Krajský soud však za poslední úkon považoval sdělení ze dne 14. 9. 2020. Vedoucí oddělení pro studium žalované v něm žalobci z pověření rektora sdělila, že mu požadované stejnopisy žalovaná nevystaví, a svůj závěr odůvodnila. Toto sdělení je úkonem ve smyslu § 155 odst. 3 správního řádu. Od tohoto dne běžela jednoroční lhůta k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti žalované, která marně uplynula dne 14. 9. 2021. Žaloba podaná dne 12. 11. 2021 je proto opožděná.

[4] V případě vyřizování žádosti o vydání osvědčení je podle krajského soudu nutné považovat za poslední úkon, relevantní z pohledu posuzování podmínky včasnosti nečinnostní žaloby, sdělení správního orgánu podle § 155 odst. 3 správního řádu. Takovým sdělením byl v posuzovaném případě již e-mail vedoucí oddělení pro studium žalované ze dne 14. 9. 2020 (téhož dne doručený žalobci), v němž žalovaná žalobci sdělila své konečné stanovisko. Doručením tohoto sdělení se žalobce jednoznačně dozvěděl postoj žalované k jeho žádosti. Den doručení tohoto sdělení považuje krajský soud za den určující počátek běhu roční lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[5] Podle krajského soudu není posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. písemná reakce rektora žalované ze dne 10. 8. 2021 na e-mail, který žalobce adresoval akademickému senátu po více než osmi měsících od sdělení žalované ze dne 14. 9. 2020. Krajský soud označil komunikaci z roku 2021 za komunikaci „mimoprocesní“, která na běh lhůty na ochranu proti nečinnosti nemůže mít vliv. V opačném případě by bylo možné běh žalobní lhůty donekonečna znovuoobnovovat jakoukoli žádostí o přehodnocení již jednou sděleného stanoviska správního orgánu k vydání osvědčení, k jehož vydání zákon nestanoví lhůtu, případně urgenci, na kterou by správní orgán zareagoval a zopakoval své stanovisko. Krajský soud podotkl, že si je vědom judikatury NSS, podle níž má povahu *posledního úkonu* ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. i opatření proti nečinnosti správního orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu (rozsudek ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47, nebo ze dne 2. 7. 2015, čj. 2 Afs 79/2015-36). Povahu opatření jako posledního úkonu však nelze přisuzovat jakékoli žádosti o přehodnocení již jednou

sděleného, kterou žalobce adresuje témuž správnímu orgánu nebo jinému orgánu vnitřní organizační struktury téhož správního orgánu – v posuzované věci akademickému senátu žalované. Na běh lhůty nemá vliv ani žádost o přijetí opatření proti nečinnosti adresovaná ministerstvu. Ministerstvo totiž nelze považovat za nadřízený správní orgán, který by byl příslušný k přijímání jakýchkoli opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu ve vztahu k vydávání vysokoškolských diplomů (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 166/2016-56).

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalované

[6] Žalobce (stěžovatel) podal proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle žalobce není otázka kvality „posledního úkonu“, od něhož běží lhůta pro podání žaloby proti nečinnosti, dosud jednoznačně vyřešena. Stěžovatel nesouhlasí s formalistickým závěrem krajského soudu, že komunikace mezi ním a žalovanou v roce 2021 představuje pouze mimoprocesní úkony bez vlivu na běh lhůty pro podání žaloby. Odkázal přitom na rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107. Po negativním neformálním sdělení vedoucí oddělení pro studium žalované ze dne 14. 9. 2020 žalobce absolvoval schůzku s prorektorem pro studium žalované a poté se přípisem ze dne 26. 5. 2021 obrátil na akademický senát žalované a rektora žalované, které požádal o přehodnocení (přezkum) stanoviska žalované.

[7] Stěžovatel má za to, že posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. nemůže být e-mailová zpráva od zaměstnankyně žalované. Pokud by byla jakákoli běžná komunikace (např. ve formě e-mailové zprávy odeslané správním orgánem) způsobilá zahájit běh lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu, vedlo by to ke značné právní nejistotě účastníka řízení. Ten navíc musí vyhodnocovat mnohdy nejasnou povahu úkonu. Stěžovatel dále vysvětlil, že se obrátil na rektora a akademický senát žalované s přesvědčením, že jeho žádosti mohou změnit přístup žalované k problému vydávání stejnopisů vysokoškolských diplomů. Sdělení rektora, který po opětovně provedené analýze právního stavu dospěl k závěru, že žalovaná podle platné právní úpravy nemůže stěžovateli stejnopisy jeho vysokoškolských diplomů z důvodu změny identity se změněnými identifikačními údaji vydat, je podle stěžovatele sdělením ve smyslu § 155 odst. 3 správního řádu. Současně se jedná o jediné formální sdělení žalované vůči stěžovateli a o poslední úkon podle § 80 odst. 1 s. ř. s.

[8] Stěžovatel se dále domnívá, že jeho žádost o vydání opatření proti nečinnosti u ministerstva přerušila běh lhůty pro podání nečinnostní žaloby. V této souvislosti odkázal na rozsudek NSS čj. 6 Ans 5/2013-47. Argument krajského soudu, že vydávání vysokoškolských diplomů nelze označit za výkon státní správy, ale naopak za výkon samosprávy, stěžovatel v tomto směru považuje za irelevantní. Krajským soudem citovaný rozsudek NSS čj. 10 As 166/2016-56 se totiž zabývá otázkou zrušení dosaženého vysokoškolského diplomu, nikoliv vystavení jeho stejnopisu. Ani otázka, zda je ministerstvo ve věcech vydávání stejnopisů vysokoškolských diplomů v pozici nadřízeného správního orgánu vysoké školy, není podle stěžovatele jednoznačně vyřešena. Ministerstvo mělo žádost o opatření proti nečinnosti posoudit a případně odmítnout – v takovém případě by se lhůta nepřerušila. Jelikož ale ministerstvo na žádost nereagovalo, nelze bez dalšího uzavřít, že lhůta přetržena nebyla.

pokračování

[9] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Podotkla, že oddělení pro studium rektorátu žalované není ve vztahu k rektorovi žalované v pozici podřízeného orgánu. Oddělení pro studium je pouze organizační složkou rektorátu a vykonává příslušné pracovní úkoly za prorektora pro studium, které rektor v souladu s interními předpisy svěřil prorektorovi pro studium. Akademický senát žalované nemá pravomoc věc řešit, což ostatně sám uvedl. K obnově komunikace po téměř jednom roce s totožnou argumentací došlo z důvodu změny v osobě rektora žalované. Nebylo tím založeno „*nové právo na cokoliiv na základě žádosti o přehodnocení již jednou (v tomto případě opakovaně) sděleného*“.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Předmětem posouzení je otázka včasnosti nečinnostní žaloby, jejímž prostřednictvím se stěžovatel brání proti neochotě žalované vydat mu stejnopisy vysokoškolských diplomů, které by odpovídaly jeho identitě. NSS v této fázi řízení nepředjímá důvodnost samotné nečinnostní žaloby.

[12] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. *žalobu lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.*

[13] NSS si je vědom judikatury Ústavního soudu, zejména nálezu ze dne 14. 7. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 25/19. V něm se Ústavní soud zabýval otázkou ústavnosti § 80 odst. 1 a 2 s. ř. s., resp. namítanou neústavností lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Zákonnou jednoroční lhůtu pro podání žaloby, jejíž prominutí soudní řád správní nepřipouští, shledal ústavně konformní. Ústavní soud konstatoval, že soudní ochrany se lze domáhat jen za podmínek stanovených zákonem (čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Dále uvedl, že lhůta sama o sobě nemůže být neústavní a že důsledek marného uplynutí žalobní lhůty spočívající ve ztrátě možnosti účastníka řízení domoci se rozhodnutí správního orgánu je se zmeškáním žalobní lhůty nerozlučně spjat. Lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, jejíž počátek není do té míry v dispozici žalobce, kterému by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení věci, byť doplněným o některé další skutečnosti.

[14] *Za poslední úkon* ve smyslu § 80 odst. 1 věty poslední s. ř. s. je třeba považovat procesní úkon účastníka řízení či správního orgánu ve správním řízení. Jedná se například o návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí nebo vyznění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení. Účelem lhůty je přimět žalobce, aby dbal náležitě ochrany svých práv a možnost žaloby proti nečinnosti správního orgánu využil v přiměřené lhůtě (rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2006, čj. 8 Ans 3/2005-107, č. 931/2006 Sb. NSS).

[15] NSS souhlasí s krajským soudem, že pokud je řízení o vydání a o zrušení vysokoškolského diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu výkonem samostatné působnosti veřejné vysoké školy (rozsudek NSS čj. 10 As 166/2016-56), je jím z povahy věci také vydání stejnopisu vysokoškolského diplomu. Tento závěr je významný pro posouzení, zda měl stěžovatel k dispozici prostředky na ochranu proti nečinnosti, které by mohl adresovat nadřízenému orgánu. Jak konstatoval NSS v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 80/2015-39, „*ve věcech samosprávy je právě s ohledem na nutnost zachování samosprávy veřejné vysoké školy nezbytné, aby celé správní řízení provedla sama vysoká škola bez ingerence státní moci. Připuštění pravomoci státních orgánů rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí veřejné vysoké školy ve věcech samosprávy by popíralo jak výše uvedenou systematiku zákona o vysokých školách, tak i samotný samosprávný charakter veřejných vysokých škol*“. Rozhodují-li orgány veřejné vysoké školy či její součásti v oblasti veřejné správy ve věcech spadajících do jejich samostatné působnosti, není ministerstvo odvolacím správním orgánem (rozsudek NSS ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, č. 2597/2012 Sb. NSS). V posuzované věci proto nejsou relevantní závěry judikatury týkající se povahy žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti k nadřízenému orgánu jako posledního úkonu a jejího vlivu na běh lhůty k podání nečinnostní žaloby (rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Ans 5/2013-47, č. 2922/2013 Sb. NSS). Tento prostředek ochrany před nečinností veřejné správy stěžovatel vůbec neměl k dispozici.

[16] Povahou vysokoškolského diplomu jako osvědčení se NSS zabýval v rozsudcích ze dne 9. 6. 2016, čj. 2 As 170/2015-58, nebo čj. 10 As 166/2016-56. Dospěl k závěru, že vysokoškolský diplom (stejně jako dodatek k diplomu) má povahu osvědčení podle § 154 a násl. správního řádu, neboť jeho vydáním vysoká škola jako správní orgán úředně potvrzuje skutečnost, že osoba, které je diplom vydán, absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolským diplomem se absolventu nezakládají žádná práva či povinnosti, resp. není jím deklarováno, že určitá práva nebo povinnosti má. Pouze se jím osvědčuje faktický stav, tedy získání příslušného akademického titulu.

[17] Osvědčení je tzv. jiným úkonem podle části čtvrté správního řádu, jímž se autoritativně potvrzují úředně známé skutečnosti. Osvědčení není výsledkem správního řízení a nenabývá právní moci. Z tohoto důvodu lze o vydání osvědčení žádat opakovaně, aniž by tomu bránila překážka věci rozhodnuté jako projev materiální stránky právní moci rozhodnutí spočívající v jeho nezměnitelnosti a nezrušitelnosti. Rovněž v tomto ohledu se úkony podle části čtvrté správního řádu liší od rozhodnutí. V případě rozhodnutí lze překážku věci pravomocně rozhodnuté prolomit za situace změny skutkových a právních okolností, za nichž bylo vydáno původní rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Umožňuje to institut vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 písm. b) správního řádu (blíže např. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 629). Žadatel (byť toto označení není přesné, neboť žádné řízení o žádosti se nevede) tak může usilovat o vydání osvědčení opakovaně, navzdory předchozímu negativnímu sdělení ze strany správního orgánu (§ 155 odst. 3 správního řádu), aniž by ve věci zároveň nastala změna skutkových či právních okolností.

[18] V posuzované věci stěžovatel požádal o vydání osvědčení opakovaně. Naposledy tak učinil dne 26. 5. 2021, kdy se po přibližně osmi měsících od své poslední žádosti

pokračování

v zastoupení své tehdejší zástupkyně obrátil na akademický senát a na rektora žalované. V přípisu z května 2021 formuloval požadavek, aby se akademický senát vyjádřil k problematice vydávání stejnopisů vysokoškolských diplomů trans osobám, resp. k jeho snaze o vydání stejnopisů diplomů. Současně požádal o doporučení studijnímu oddělení, resp. rektorovi, aby mu požadované stejnopisy vydali. NSS vyhodnotil podání stěžovatele ze dne 26. 5. 2021 jako novou (opakovanou) žádost o vydání osvědčení, jejímuž podání s ohledem na výše uvedené nebrání ani dřívější zamítavé reakce ze strany žalované. Na tuto žádost reagoval rektor sdělením ze dne 10. 8. 2021, doručeným stěžovateli 15. 9. 2021. Nečinnostní žaloba, doručená krajskému soudu dne 12. 11. 2021, proto byla podána včas.

[19] Nad rámec výše uvedeného NSS dodává, že z postupu stěžovatele v této věci je zřejmé, že se pokoušel využít veškerých procesních nástrojů, které mu právní řád dává k dispozici, a že věnoval ochraně svých práv dostatečnou pozornost. To platí tím spíše vzhledem k tomu, že zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, neobsahuje výslovnou úpravu postupu při vydávání stejnopisů vysokoškolských diplomů. O vydání stejnopisu (osvědčení) se nevede správní řízení. Žadatelé se tak obracejí na studijní oddělení vysoké školy v rámci postupu, který není upraven zákonem a nestanoví jasná kritéria nebo lhůtu pro vydání stejnopisu. Absence (přehledné a předvídatelné) právní úpravy se pak negativně promítá i do postavení žadatele, který se rozhodne proti postupu vysoké školy bránit u správního soudu. Nejasnost a neúplnost právní úpravy by však zásadně neměla jít k tíži účastníka (či obecněji vzato adresáta veřejnoprávního působení), který se domáhá ochrany ve správním soudnictví (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 A 131/2001-69, č. 805/2006 Sb. NSS).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] NSS proto zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je krajský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. Jelikož nečinnostní žaloba není opožděná, bude se krajský soud v dalším řízení zabývat otázkou její důvodnosti.

[21] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. listopadu 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu