



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně Mgr. Sylvie Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Z. R.**, zastoupené Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2018, č. j. MSMT-32791/2018-2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 317/2018 - 77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Žalobkyně požádala dne 29. 11. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice (dále jen „žádost o uznání“), které získala studiem oboru Právo, specializace Právo a právní věda na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina, prostřednictvím Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze, s.r.o. (dále jen „MIPP“).

[2] Západočeská univerzita v Plzni (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 14. 11. 2017, č. j. ZCU 031419/2017 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), žádost žalobkyně zamítla podle § 90 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí

odvolala, ovšem žalovaný rozhodnutím ze dne 16. 10. 2018, č. j. MSMT-32791/2018-2 její odvolání zamítl.

II. Posouzení věci krajským soudem

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu ke Krajskému soudu v Plzni. Ten ji rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl.

[4] Krajský soud připomněl, že při posuzování žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je nutné zkoumat, zda se jedná o zahraniční vysokoškolské vzdělání. Teprve poté může správní orgán přistoupit k porovnávání studijních programů. Zahraniční vysokoškolské vzdělání žadatel dokládá diplomem nebo obdobným dokladem. Na základě nesplnění některé z uvedených podmínek vysoká škola žádost o uznání zamítne.

[5] Správní orgány dospěly k závěru, že se v případě stěžovatelky nejednalo o zahraniční vysokou školu. Vycházely zejména z informací uvedených v odpovědi národního informačního střediska na Ukrajině (dále jen „ENIC Ukraine“) ze dne 23. 5. 2017, č. j. 7.3-17-465-17 doručené prostřednictvím Ministerstva školství a vědy Ukrajiny (dále jen „odpověď ukrajinských orgánů“). Žalobkyní získané vzdělání mohlo být Zakarpatskou státní univerzitou uskutečněno pouze na území Ukrajiny, přičemž žalobkyně studium absolvovala v České republice. Diplomy a jejich dodatky neodpovídají státnímu vzoru Ukrajiny. Diplomy vystavovala Zakarpatská státní univerzita na základě smlouvy s MIPP dle vlastního vzoru v češtině a ukrajinštině.

[6] Odpověď ukrajinských orgánů sice nebyla ve smyslu § 53 odst. 6 správního řádu provedena jako listinný důkaz, dle krajského soudu však bylo dostatečné, že se stěžovatelka s odpovědí seznámila nahlížením do spisu a měla možnost se k ní vyjádřit.

[7] Krajský soud rovněž zopakoval, že ENIC Ukraine plní úkoly dle Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (dále jen „Lisabonská úmluva“) a zároveň Společné charty ENIC/NARIC ze dne 9. 6. 2004 (Joint ENIC/NARIC Charter of Activities and Services). Neměl proto důvod pochybovat o tom, že ENIC Ukraine je součástí Ministerstva školství a vědy Ukrajiny. Osoba podepsaná pod odpovědí ministerstva školství, H. N., je i dle internetových stránek www.enic-naric.net kontaktní osobou. Dle IX.2 Lisabonské úmluvy je ENIC Ukraine oprávněně poskytovat informace týkající se ukrajinského vzdělávacího systému.

[8] Krajský soud shledal, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů totiž neznamená odpověď na každou námitku.

[9] Dále se vyjádřil i k ostatním námitkám stěžovatelky. Zhodnotil, že rektor vysoké školy může dle § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách pověřit prorektora, aby jej zastupoval ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, přičemž v rozhodné době byl prorektorem Západočeské univerzity v Plzni doc. Ladislav Čepička, Ph.D. Správní orgány sice neodůvodnily neprovedení některých důkazů, v daném případě se však nejednalo o důkazy, které by mohly zvrátit právní názor na věc, a proto výjimečně nebylo nutné přistoupit ke zrušení jejich rozhodnutí. Žalobkyní navržené důkazy nadto nebyly způsobilé prokázat skutečnosti podstatné pro posouzení žádosti o uznání. Ohledně namítaného legitimního očekávání správní orgán prvního stupně řádně odůvodnil změnu dosavadní rozhodovací praxe.

pokračování

III. Obsah kasační stížnosti

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, která obsahuje množství dílčích námitek.

[11] Stěžovatelka předně považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, a to zejména proto, že se krajský soud nevypořádal s některými jejími námitkami. Stěžovatelka má za to, že krajský soud sám nepřípustně odůvodňoval rozhodnutí žalovaného, resp. vypořádával odvolací námitky, aniž se zabýval nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí. Námitky nepřezkoumatelnosti se týkaly například oprávnění prorektora rozhodovat ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, opomenutých důkazů, či důvodů zamítnutí žádosti o uznání.

[12] Podstatná část námitek dále směřuje proti pravosti, věrohodnosti a použitelnosti odpovědi ukrajinských orgánů. Krajský soud pouze převzal tvrzení žalovaného, že odpověď ukrajinských orgánů skutečně poskytl ENIC Ukraine, který je údajně součástí Ministerstva školství a vědy Ukrajiny. K prokázání skutečnosti nestačí pouhé tvrzení správního orgánu.

[13] Žalovaný se nezabýval ani tím, že odpověď ukrajinských orgánů nepodepsala oprávněná osoba, přičemž krajský soud tuto námitku vypořádal tak, že odkázal na vyjádření žalovaného k žalobě. Ukrajinské orgány dle stěžovatelky nemohou aplikovat právo, součástí správního spisu přitom nebyly právní předpisy Ukrajiny, ze kterých žalovaný v napadeném rozhodnutí vycházel.

[14] Stěžovatelka v žalobě namítala, že neprovedení odpovědi ukrajinských orgánů jako listinného důkazu způsobilo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Krajský soud se místo toho zabýval tím, zda neprovedení listinného důkazu, se kterým se stěžovatelka seznámila, je vadou řízení mající vliv na zákonnost správního rozhodnutí.

[15] Stěžovatelka dále nesouhlasí s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 86/2015 - 60. Příslušnost k projednání žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace není založena tvrzením, neboť by to bylo vyjádřeno přímo v § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách. Žádost nelze zamítnout jinak než na základě porovnání studijních programů. Pokud se tedy dle správních orgánů nejednalo o vysokoškolské studium, nemohlo dojít k věcnému projednání žádosti.

[16] Dle stěžovatelky „[a]bsence jakéhokoli oprávnění totiž neznamená zároveň zákaz, pokud se aplikuje zásada legální licence.“ Není tedy podstatné, že studijní program nebyl akreditován k uskutečňování na území České republiky. Zásadní je, že v České republice nebyl zakázán. Oprávnění získaná absolutoriem přitom nejsou vázaná na diplom a jeho absence tak nebrání uznání vzdělání. Stěžovatelka rovněž trvá na tom, že jí svědčilo legitimní očekávání.

[17] Ze správního spisu nevyplývá, že osoba, která podepsala prvostupňové rozhodnutí, byla v rozhodné době prorektorem. Krajský soud vycházel z výročních zpráv Západočeské univerzity v Plzni, které však nejsou součástí správního spisu. Krajský soud se s nimi mohl seznámit pouze v rámci dokazování.

IV. Vyjádření žalovaného

[18] Žalovaný má za to, že je rozsudek krajského soudu zákonný a přezkoumatelný.

[19] Žalovaný je toho názoru, že on ani soud nemuseli podrobně odpovídat na každý obecný argument stěžovatelky. Ohledně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015 - 60, krajský soud nemusel vysvětlovat, proč jej respektuje, naopak by musel podrobně odůvodnit, pokud by se od něj odchýlil. Tento rozsudek považuje žalovaný za přílehlavý. Oprávnění prorektora vyplývá z rozhodnutí rektora i z výročních zpráv, které jsou veřejně dostupné.

[20] S použitím metody *a maiori ad minus* lze dospět k závěru, že žádost o uznání lze zamítnout i v případě, že neexistuje studijní program uskutečňovaný zahraniční vysokou školou. Správní orgán není povinen provést všechny navrhované důkazy. Na straně 15 napadeného rozhodnutí žalovaný odůvodnil, proč neprovedl důkaz výpisem z veřejného rejstříku.

[21] Pro zpochybnění pravosti odpovědi ministerstva školství nestačí pouhé tvrzení, ale stěžovatelka měla své pochybnosti podložit hodnověrnými argumenty. Správní orgán prvního stupně i žalovaný postupovali při obstarávání podkladů v souladu se správním řádem.

[22] Na závěr žalovaný uvedl, že je na stěžovatelce, aby její podání byla jasná a srozumitelná, tím spíše, pokud ji zastupuje advokátka. Soud nemá povinnost vyzývat k vyjasnění její argumentace, ani za tímto účelem nařizovat jednání. Ve zbytku se ztotožnil se závěry krajského soudu.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[23] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Kasační stížnost není důvodná.

[25] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že stěžovatelka neuvedla, o jaké přípustné důvody § 103 s. ř. s. svoji kasační stížnost opírá. Z jejího obsahu však vyplývá, že rozsudek krajského soudu napadá zejména pro vadu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Kasační námitky stěžovatelky dále spadají i pod důvody § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[26] Rovněž je nutné připomenout, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatele, aby v kasační stížnosti srozumitelně specifikoval skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí krajského soudu. (srov. např. rozsudek ze dne 26. 5. 2015, č. j. 8 As 109/2014 - 70). Tvrzení, kterými stěžovatelka napadá závěry krajského soudu, potažmo závěry správních orgánů, se samotného posouzení splnění podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání dotýkají spíše nepřímě. To je patrné i z roztržštěných kasačních námitek, které se opakují a nereflktují závěry správních orgánů a krajského soudu.

[27] Nejvyšší správní soud se proto zaměřil zejména na ta tvrzení značně nepřehledné kasační stížnosti, která mohla nasvědčovat případnému porušení veřejných subjektivních práv stěžovatelky. Stěžovatelka především namítá a) nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

pokračování

Další námitky se týkají b) podkladů pro vydání rozhodnutí, odpovědi ukrajinských orgánů a opomenutých důkazů; c) pravomoci a příslušnosti k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání; a d) podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a legitimního očekávání.

a) Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu

[28] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Tu stěžovatelka spatřuje v tom, že se krajský soud nevypořádal s jejími žalobními námitkami, které se týkaly nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného z rozličných důvodů.

[29] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li z něj zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-6, č. 1566/2008 Sb. NSS). Správní orgány ani soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. I podle Ústavního soudu „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (viz nálezy ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Proto postačí, pokud je z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud při hodnocení skutkových a právních otázek řídil a jakým způsobem se vypořádal se stěžejními argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52).

[30] V této souvislosti Nejvyšší správní soud podotýká, že žaloba stěžovatelky byla poměrně rozsáhlá. Krajský soud na ni ovšem nemusel reagovat stejně rozsáhlým, ba spíše mnohem rozsáhlejším rozsudkem. Takové nároky na přezkoumatelnost rozhodnutí by fakticky podporovaly žalobce k podávání neúměrně dlouhých a obsáhlých žalob, které by zcela účelově zvyšovaly pravděpodobnost, že soud některou z dílčích námitek opomene. Takovéto pojetí nepřezkoumatelnosti by směřovalo nikoli k ochraně práv, ale jen k nekonečnému „ping pongu“ mezi Nejvyšším správním soudem a soudy krajskými.

[31] Krajský soud v bodech 49. až 70. napadeného rozsudku nejprve obecně shrnul relevantní právní úpravu a podmínky pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Následně popsal ze správního spisu patrný průběh správního řízení i důvody, pro které správní orgán prvního stupně zamítl stěžovatelčinu žádost o uznání (zejména bod 62. rozsudku), a důvody, pro které následně žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky (bod 63. rozsudku). Obecně k přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného se krajský soud vyjádřil rovněž v bodech 70. a 71. napadeného rozsudku. Krajský soud nadto v bodech 72. až 95. adresně odpověděl na všechny žalobní body. Z napadeného rozsudku jsou zřejmé úvahy krajského soudu i důvody, pro které žalobu stěžovatelky zamítl.

[32] Nejvyšší správní soud již na základě tohoto obecného posouzení dospěl k dílčímu závěru, že rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný. Některé konkrétní námitky týkající se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu rozebere v následujících částech svého rozsudku.

b) Podklady pro rozhodnutí o zamítnutí žádosti, odpověď ukrajinských orgánů a opomenuté důkazy

[33] Stěžovatelka nesouhlasila s tím, že správní orgány při rozhodování o její žádosti o uznání vycházely zejména z odpovědi ukrajinských orgánů. V této souvislosti namítala, že žalovaný ani krajský soud neprokázali pravdivost a pravost této listiny, tj. že ji poskytl oprávněný orgán založený Lisabonskou úmluvou, že je ENIC Ukraine součástí Ministerstva školství a vědy Ukrajiny a že odpověď podepsala oprávněná osoba. Orgán jiného státu nadto nemůže aplikovat právo v souvislosti s posouzením žádosti o uznání. Krajský soud se nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného týkající se nezákonnosti odpovědi ukrajinských orgánů a důkazních návrhů, které měly zpochybnit věrohodnost dané písemnosti. Odpověď ukrajinských orgánů správní orgán prvního stupně ani nemohl použít jako podklad pro vydání rozhodnutí, neboť ji neprovedl jako důkaz.

[34] Podle čl. VIII.1 Lisabonské úmluvy *každá Strana poskytne adekvátní informace o jakékoliv instituci náležející do jejího vysokoškolského systému a o jakémkoliv programu uskutečňovaném těmito institucemi za účelem umožnit příslušným orgánům ostatních Stran zjistit, zda kvalita kvalifikační vydaných těmito institucemi opravňuje uznání ve Straně, v níž je o uznání žádáno.* Podle čl. X.3 odst. 4 Lisabonské úmluvy *Strany budou spolupracovat prostřednictvím sítě ENIC s národními informačními středisky ostatních Stran, zvláště tím, že jim umožní sbírat všechny informace užitečné pro činnost národních informačních středisek, jež souvisí s akademickým uznáváním a mobilitou.* ENIC Ukraine plní své úkoly dle Společné charty ENIC/NARIC ze dne 9. 6. 2004 (Joint ENIC/NARIC Charter of Activities and Services). Dle části II.1 uvedené charty spočívá činnost zejména v poskytování „*odpovídajících, spolehlivých a ověřených informací o kvalifikacích, vzdělávacích systémech a uznávacích procedurách jednotlivým držitelům kvalifikací, vysokoškolským institucím, zaměstnavatelům, profesním organizacím, veřejným autoritám, partnerům v síti ENIC/NARIC a dalším zainteresovaným stranám.*“

[35] Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019-93, uvedl, „*že ENIC je instituce, která je oprávněná a způsobilá k vyjadřování se k otázkám uznávání vzdělávání, resp. je schopna správním orgánům dodat potřebné informace sloužící k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání.*“

[36] Ze správních spisů a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017, č. j. MSMT-3417/2017-1, žalovaný zavázal správní orgán prvního stupně k tomu, aby prostřednictvím sítě ENIC-NARIC požádal národní informační středisko Ukrajiny, konkrétně ENIC Ukraine, o informace týkající se tvrzeného vzdělání stěžovatelky získaného na Zakarpatské státní univerzitě. Správní orgán prvního stupně tak učinil dne 10. 3. 2017. Odpověď ukrajinských orgánů byla doručena dne 5. 6. 2017.

[37] Co se týče pravosti a věrohodnosti této odpovědi, Nejvyšší správní soud ve shodě se správními orgány i krajským soudem nemá pochybnosti o tom, že informace ohledně získaného vzdělání stěžovatelky poskytl v souladu s Lisabonskou úmluvou oprávněný orgán. Stranou Lisabonské úmluvy je i Ukrajina, jejímž orgánem je tamní Ministerstvo školství a vědy. Existence ENIC Ukraine je skutečností obecně známou, kterou není nutné prokazovat.

[38] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu v bodě 81. napadeného rozsudku, že rozvržení úkolů mezi Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny a ENIC Ukraine je vnitřní záležitostí Ukrajiny. Podstatné je pouze to, že Ukrajina má ve smyslu Lisabonské úmluvy povinnost poskytovat informace ohledně svého vysokoškolského vzdělávacího systému, což učinila prostřednictvím ENIC Ukraine a Ministerstva školství a vědy Ukrajiny. Pokud zcela

pokračování

nad rámec uvedeného krajský soud z veřejně dostupných zdrojů ověřil, že osoba, která odpověď podepsala, pracuje pro ENIC Ukraine, nelze pochybovat o tom, že informace uvedené v odpovědi poskytl oprávněný orgán k tomu určený Lisabonskou úmluvou. Stěžovatelka svá tvrzení o tom, že je odpověď ukrajinských orgánů falešná, ničím relevantním nepodložila, správní orgány proto nepochybily, pokud v souladu se zásadou hospodárnosti nepřistoupily k dalšímu dokazování.

[39] K neprovedení odpovědi ukrajinských orgánů jako listinného důkazu Nejvyšší správní soud dále uvádí, že podle § 53 odst. 6 správního řádu platí, že „[z]a přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, se důkaz listinou provede tak, že se listina přečte nebo sdělí její obsah.“ Pouhé přečtení takové listiny nebo sdělení jejího obsahu však nemá z hlediska listiny samotné žádnou přidanou hodnotu. Pokud tedy správní orgán neprovede důkaz listinou v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu, nejedná se o vadu, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. To však pouze za předpokladu, že „listina byla součástí správního spisu, s jehož kompletním obsahem se mohl účastník řízení seznámit a vyjádřit se k němu před vydáním rozhodnutí.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2019, č. j. 2 As 258/2017).

[40] V nynější věci není sporu o tom, že stěžovatelka nahlížela do správního spisu, jehož součástí byla i odpověď ukrajinských orgánů. K této listině se rovněž měla možnost vyjádřit, což učinila dne 5. a 19. 9. 2017. Jestliže tedy správní orgán prvního stupně neprovedl důkaz touto listinou, nezakládá tato vada nezákonnost jeho rozhodnutí. Nutno rovněž dodat, že správní orgán stěžovatelku vyrozuměl o tom, že prostřednictvím sítě ENIC-NARIC požádal o poskytnutí informací o vysokoškolském vzdělání získané stěžovatelkou (viz vyrozumění ze dne 14. 3. 2017, č. j. ZCU 007148/2017).

[41] K námitce, že krajský soud nezrušil rozhodnutí žalovaného, ačkoli se žalovaný nevypořádal s opomenutými důkazy, Nejvyšší správní soud předně připomíná, že k otázce opomenutých důkazů existuje bohatá judikatura.

[42] Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek ze dne 23. 10. 2012, č. j. 1 As 115/2012 - 33, dle kterého „[s]oud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení; je ovšem vždy povinen odůvodnit, z jakých důvodů navrhované důkazy neprovedl. Opomene-li se soud v odůvodnění rozhodnutí k navrženým důkazům vyjádřit, byť by se jednalo o důkazy, které nemohou nijak zprávit právní názor soudu na věc samu, je takové rozhodnutí téměř vždy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Na splnění výše uvedených podmínek je nutné trvat, neboť jsou zárukou práva na spravedlivý proces.“ Dospěl však k závěru, že v daném případě nebylo zřejmé, že by důkazní návrhy stěžovatelky mohly změnit právní posouzení správními orgány. Proto shledal, že výjimečně není nutné pro takovou vadu rušit rozhodnutí správních orgánů.

[43] Nejvyšší správní soud uznává, že takový postup krajského soudu je poněkud „odvážný“, avšak není absolutně nepřijatelný. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 28. 1. 2022, č. j. 3 As 149/2020 - 27, dovodil, že v případě zjevně irrelevantních důkazních návrhů nemusí absence věcné úvahy správního orgánu o tom, proč považuje navrhované důkazy za nadbytečné, zakládat nezákonnost rozhodnutí. Kasační soud souhlasí s krajským soudem, že se o takový případ jednalo i v nyní projednávané věci. Stěžovatelka totiž navrhovala důkazy (smlouvu uzavřenou mezi MIPP a Zakarpatskou státní univerzitou, výslech prof. V. P., CSc.), které i dle ní měly prokazovat pouze to, jaký vztah existoval mezi MIPP a Zakarpatskou státní univerzitou. To však bylo pro posouzení, zda stěžovatelka byla absolventkou zahraniční vysoké školy, zcela nepodstatné. Zakarpatská státní univerzita totiž nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské

vzdělání mimo území Ukrajiny. Stěžovatelka přitom nerozporuje, že studium absolvovala prostřednictvím MIPP na území České republiky.

[44] Nепrovedení ostatních navrhovaných důkazů (výpis z veřejného rejstříku, správní praxi) správní orgán prvního stupně odůvodnil zejména na str. 8 a 9 svého rozhodnutí a žalovaný zejména na str. 14 a 15 napadeného rozhodnutí. Nutno rovněž podotknout, že žalobkyně již v dalších fázích správního řízení ani řízení před krajským soudem provedení žádných důkazů nenavrhovala.

[45] Krajský soud tedy nepochybil, jestliže pro nedostatek zdůvodnění toho, proč žalovaný neprovedl některé důkazy navrhované stěžovatelkou, rozhodnutí žalovaného nezrušil. Nejvyšší správní soud se rovněž ztotožňuje se závěry krajského soudu uvedenými zejména v bodech 65. až 69. a 81. až 83. napadeného rozsudku, že odpověď ukrajinských orgánů byla zcela legitimním podkladem pro posouzení žádosti o uznání. Poskytnutí informací ukrajinskými orgány přitom nelze považovat za aplikaci práva. Právo ve věci stěžovatelky aplikovaly správní orgány v souladu s právními předpisy České republiky a Lisabonskou úmluvou.

c) Pravomoc a příslušnost k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání

[46] Nejvyšší správní soud dále nesdílí ani názor stěžovatelky, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, neboť se v něm krajský soud nevypořádal s námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného týkající se oprávnění doc. Ladislava Čepičky, Ph.D. k rozhodnutí o žádosti o uznání.

[47] Osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání vydává dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách veřejná vysoká škola, za kterou dle § 90 odst. 1 téhož zákona rozhoduje rektor. Dle § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách zastupují rektora v jím určeném rozsahu prorektoré, které rektor jmenuje a odvolává.

[48] Krajský soud v bodě 76. rozsudku odkázal na závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v rozsudku ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015 - 60. Na základě těchto východisek připomněl, že žalovaný v napadeném rozhodnutí (na str. 12 a 13) přímo identifikoval i vnitřní normy univerzity, ze kterých oprávnění prorektora jednat za univerzitu v těchto věcech vyplývá. Tyto vnitřní normy jsou založeny ve správním spise a splňují požadavky podle § 15 odst. 2 správního řádu. Krajský soud sám neodůvodňoval rozhodnutí žalovaného, ale pouze je rekapituloval, případně rozšířil s ohledem na konkrétní znění žalobní námítky. Tímto postupem implicitně vyjádřil, že je rozhodnutí žalovaného v této části přezkoumatelné, a zároveň se se závěry žalovaného ztotožnil.

[49] Stěžovatelce lze částečně dát za pravdu, že se žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně nevyjádřil k tomu, zda byl doc. Ladislav Čepička, Ph.D. v rozhodné době prorektorem. Nutno však podotknout, že stěžovatelka v odvolání ani následně v žalobě neuvedla žádné konkrétní skutečnosti, které by kvalifikovaně svědčily o tom, že doc. Čepička prorektorem nebyl. Není přitom zvykem, aby součástí správního spisu byly důkazy o tom, že osoba, která rozhodnutí podepsala, je skutečně osobou oprávněnou rozhodnout. Tím spíše, pokud takové oprávnění vyplývá z okolností vydání rozhodnutí, například i z toho, že rozhodnutí obsahuje úřední razítko a označení pozice osoby, která rozhodnutí podepsala. Pochybnosti o oprávnění k vydání prvostupňového rozhodnutí by stěžovatelka musela přesvědčivě doložit. V opačném případě platí tzv. presumpce správnosti správního rozhodnutí (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01, N 117/31 SbNU 57).

pokračování

d) Podmínky pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání

[50] Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že o žádosti o uznání rozhodovala za správní orgán prvního stupně oprávněná osoba na základě legitimních podkladů, mohl se dále zabývat námitkami, které se týkaly splnění podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání.

[51] Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách se vydává osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání na žádost absolventa zahraniční vysoké školy. Podle § 89 odst. 3 stejného zákona *veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací*. Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách *podkladem pro uznání je originál nebo úředně ověřená kopie diplomu, vysvědčení nebo obdobného dokladu vydaného zahraniční vysokou školou, případně originál nebo úředně ověřená kopie dodatku k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí. V případě potřeby se připojí úředně ověřený překlad těchto dokladů*. Podle odst. 3 téhož ustanovení *veřejná vysoká škola nebo ministerstvo může požadovat, aby pravost podpisů a otisků razítek na originálech dokladů byla ověřena ministerstvem zahraničních věcí státu, v němž má sídlo vysoká škola, která doklad vydala, nebo příslušným cizozemským orgánem a příslušným zastupitelským úřadem České republiky, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*. Podle § 90 odst. 5 stejného zákona *zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne*.

[52] Podle § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách *se ustanovení tohoto zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*. Mezinárodní smlouvou upravující uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání, kterou je Česká republika vázána, je Lisabonská úmluva. Smluvní stranou této úmluvy je i Ukrajina.

[53] Podle čl. VI. 1 Lisabonské úmluvy *každá Strana uzná kvalifikace vydané ostatními Stranami, splňující všeobecné požadavky pro přístup k vysokoškolskému vzdělávání v těchto Stranách, za účelem přístupu do programů, jež jsou součástí jejího vysokoškolského systému, ledaže mohou být prokázány podstatné rozdíly mezi všeobecnými požadavky pro přístup ve Straně, v níž byla kvalifikace získána, a ve Straně, ve které je o uznání kvalifikace žádáno*.

[54] Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020 - 31 zopakoval, *„že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy.“* Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019 - 93, bod 11).

[55] Nejprve se tedy zjišťuje, zda je žadatel o uznání absolventem zahraniční vysoké školy (splnění první podmínky). Není-li tato podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy

(splnění druhé podmínky). Pokud by však správní orgán přistoupil ke srovnávání studijních programů i přesto, že shledal nesplnění již první podmínky, nejednalo by se o pochybení (viz cit. rozsudek ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020 - 31).

[56] V nyní projednávané věci správní orgány zejména na základě informací uvedených v odpovědi ukrajinských orgánů uzavřely, že vzdělání, které stěžovatelka získala, není zahraničním vzděláním v jeho pravém smyslu. Stěžovatelka jako absolvovanou zahraniční vysokou školu uvedla MIPP. Nejedná se však o zahraniční pobočku Zakarpatské státní univerzity, protože tato univerzita byla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání pouze na území Ukrajiny. Vzdělání získané na MIPP tudíž nebylo možné uznat podle § 89 a 90 zákona o vysokých školách. Jestliže stěžovatelka namítá, že z ničeho nevyplývá, že by studijní program nemohl být poskytován v České republice, jedná se o zjevně účelové tvrzení. Pokud určitá instituce nemá oprávnění poskytovat vysokoškolského vzdělání, pak vzdělání absolvované na takové instituci není vzděláním vysokoškolským podle zákona o vysokých školách.

[57] Správní orgány tedy nepostupovaly nezákonně, pokud žádost zamítly kvůli nesplnění první podmínky. Takový postup je v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud nepochybil, ani pokud se výslovně nevypořádal s nesouhlasem stěžovatelky s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015 - 60. Krajským soudům z § 12 a z § 110 odst. 4 s. ř. s. vyplývá povinnost řídit se právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68). Pouze pokud by se krajský soud chtěl od právního názoru Nejvyššího správního soudu odchýlit, musel by takový postup odůvodnit vlastními racionálními a závažnými konkurujícími důvody (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 4. 5. 2010, č. j. 4 Ads 77/2007 - 91, č. 2112/2010 Sb. NSS).

[58] Krajský soud nepochybil ani při vypořádání námítky týkající se zmatečnosti výroku prvostupňového rozhodnutí, dle kterého byla důvodem pro zamítnutí právě skutečnost, že vzdělání neposkytovala zahraniční vysoká škola. Krajský soud se ztotožnil se závěry žalovaného uvedenými zejména na str. 12 napadeného rozhodnutí, které zrekapituloval v bodě 79. napadeného rozsudku. Tyto závěry doplnil pouze v návaznosti na konkrétní žalobní námítky. Není tedy pravdou, že krajský soud nepřipustně sám odůvodňoval rozhodnutí žalovaného.

[59] Krajský soud nenahrazoval odůvodnění rozhodnutí žalovaného ani v bodě 86. rozsudku, neboť jej pouze rekapituloval (viz zejména str. 11 a 12 rozhodnutí žalovaného). Nejvyšší správní soud nerozumí, co má stěžovatelka na mysli tím, že žalovaný „*neuvádí, jaká norma měla být porušena, jaké je její znění, jaké jsou důsledky porušení této právní normy a z čeho tyto důsledky vyplývají*“. Žalovaný zejména na str. 9 až 11 shrnul relevantní zákonná ustanovení pro posouzení žádosti o uznání, při vypořádání odvolacích námítek odkázal na konkrétní právní úpravu i judikaturu Nejvyššího správního soudu. Krajský soud nepochybil, pokud takto obecně formulovanou výtku stěžovatelky vypořádal implicitně. Nejvyšší správní soud nerozumí ani tomu, co stěžovatelka myslí tím, „*že nelze argumentovat legislativou České republiky při posuzování, co je součástí studijního programu Ukrajiny*.“ Jak už bylo zmíněno výše, druhou podmínkou pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je právě i srovnání studijních programů.

[60] K námitce legitimního očekávání konečně Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že tato zásada nemá absolutní povahu. Rozhodovací praxe správních orgánů může být v opodstatněných případech změněna. Tato změna musí být řádně odůvodněna. (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132). Tak se také v nyní posuzovaném případě stalo. Žalovaný na str. 14 napadeného rozhodnutí a krajský soud v bodě 91. napadeného rozsudku uvedli, že ke změně rozhodovací praxe došlo

pokračování

na základě zjištění nejvyšší státní zástupkyně a Akreditační komise, dle kterých zprostředkováním vzdělání na Zakarpatské státní univerzitě ze strany MIPP na území České republiky docházelo při následném uznávání tohoto vzdělání k obcházení zákona o vysokých školách. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že „*legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích (...)*“. Jinými slovy, nezákonná správní praxe legitimní očekávání založit nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016 - 54).

VI. Závěr a náklady řízení

[61] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[62] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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 řízení úspěch neměla, proto jí nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 29. června 2022

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu