



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Ivo Pospíšila, soudce JUDr. Josefa Baxy a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupen Mgr. Olgou Růžičkovou, advokátkou se sídlem Dubská 390/4, Teplice, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 26. 8. 2020, č. j. MSMT – 31494/2020 - 5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2022, č. j. 17 A 114/2020 - 58,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 24. 10. 2013 žádost o uznání studia bakalářského studijního programu Právo, studijního oboru Právo na Panevropské vysoké škole se sídlem Tomášikova 200, Bratislava (*Panevropská vysoká škola*, dále jen „PEVŠ“), uskutečňovaného v Praze právníkem osobou UNINOVA o.p.s. se sídlem Wuchterlova 523/5, Praha 6, za postavené na roveň studiu na vysoké škole v ČR pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, a § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Původní rozhodnutí žalovaného a ministryně školství, mládeže a tělovýchovy však Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 27. 11. 2019,

č. j. 8 A 57/2017 - 35, a žalovaného zavázal, aby v dalším řízení pojem „*studium na vysokých školách v cizině*“ [první podmínka pro uznání studia ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění] vyložil extenzivně a za toto studium považoval i studium na pobočkách zahraničních vysokých škol v ČR, pokud jsou studenti na zahraniční vysoké škole ke studiu alespoň formálně zapsáni. Současně však městský soud v tomto zrušujícím rozsudku konstatoval, že nepředjímá konečný výsledek meritorního rozhodnutí o žádosti, který je závislý na posouzení, zda je studium žalobce skutečně postaveno na roveň studia na vysokých školách v ČR (druhá podmínka pro vyhovění žádosti ve smyslu výše uvedených ustanovení).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 5. 2020, č. j. MSMT-11350/2020-6, žádost žalobce opětovně zamítl. Proti rozhodnutí žalované podal žalobce rozklad, který ministr školství, mládeže a tělovýchovy napadeným rozhodnutím zamítl.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl. Městský soud předně shledal, že správní orgány respektovaly závazný právní názor obsažený v rozsudku č. j. 8 A 57/2017 - 35. První podmínku pro vyhovění žádosti (*jedná se o studium na vysoké škole v cizině*) považovaly správní orgány za formálně splněnou, neboť žalobce prokázal, že v rozhodném období byl přijat a stal se studentem denní formy studia v bakalářském studijním programu Právo, studijní obor Právo na PEVŠ, která má sídlo na Slovensku a má oprávnění působit jako soukromá vysoká škola a uskutečňovat tento studijní program na základě plné akreditace. K takovému závěru dospěly zejména s ohledem na doložené rozhodnutí o přijetí žalobce na PEVŠ a potvrzení o studiu ze dne 10. 10. 2013. Stejně tak správní orgány plně akceptovaly závěrečné stanovisko veřejné ochránkyně práv sp. zn. 7369/2014/VOP.

[4] Dle městského soudu se správní orgány obšírně věnovaly splnění druhé z podmínek (*studium je postavené na roveň studiu v ČR*) a jejich závěry jsou přezkoumatelné, zákonné a nejsou vnitřně rozporné. Městský soud konstatoval, že studium žalobce na PEVŠ nelze považovat za studium na roveň postavené studiu na vysoké škole v ČR, neboť je žalobce neabsolvoval v sídle PEVŠ a tato škola je ani neposkytovala, ale v Praze v sídle společnosti UNINOVA, která studium uskutečňovala. Má-li být zahraniční studium postaveno na roveň tuzemskému, musí splňovat obdobné podmínky, zejména se musí jednat o studium akreditované (viz § 44 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách). Akreditace PEVŠ se však na studium uskutečňované v Praze nevztahovala. Správní orgány jednoznačně zjistily, že žalobce nestudoval v sídle PEVŠ. Uvedené vyplývá zejména z žádosti žalobce ze dne 24. 10. 2013, kde jako místo studia uvedl Prahu, z Rozhodnutí o povolení zápisu do vyššího ročníku studia ze dne 30. 11. 2013, Potvrzení o studiu na vysoké škole ze dne 10. 12. 2013 a Ukončení studia ze dne 26. 11. 2014.

[5] Všechny výše uvedené dokumenty byly podepsány v Praze a je v nich odkazováno na konzultační středisko umístěné v Praze, případně pobočku v Praze. Zároveň z e-mailového sdělení Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (dále jen „MŠVVŠ“) vyplývá, že akreditace PEVŠ na studijní program Právo se omezovala na Fakultu práva a že škola neměla oprávnění poskytovat studijní program Právo v ČR. Akreditaci studia nelze odvíjet ani od společnosti UNINOVA, která je uvedena na Potvrzení o studiu na vysoké škole ze dne 10. 12. 2013, neboť akreditace PEVŠ je dle § 47 odst. 2 zákona č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů, nepřenosná. Společnost UNINOVA proto nebyla oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání ani podle slovenských, ani podle českých právních předpisů (jak vyplývá ze sdělení MŠVVŠ a registru vysokých škol ČR).

[6] Tvrzení žalobce, podle kterého došlo ke svévolné změně rozsahu a předmětu řízení, neshledal městský soud důvodným. Za změnu rozsahu řízení nelze označit dovětek žalovaného

pokračování

ve výroku rozhodnutí, podle kterého bylo studium uskutečňované na území ČR v Praze právníkem osobou s názvem UNINOVA, se sídlem Praha 6, Wuchterlova 523/5, a neuvedení tohoto dovětku ministrem v záhlaví (výrokové části) napadeného rozhodnutí. Tento dovětek byl žalovaným uveden ve výroku rozhodnutí v návaznosti na skutková zjištění učiněná v průběhu řízení, která úzce souvisela se studiem žalobce na PEVŠ. V průběhu celého správního řízení byla předmětem posouzení správních orgánů pouze žádost žalobce ze dne 24. 10. 2013 a z ní vyplývající skutečnosti o tvrzeném studiu. Dále soud uvedl, že na výrokovou část rozhodnutí nejsou kladeny tak striktní požadavky jako na výrok rozhodnutí, a je v ní proto možno předmět řízení s ohledem na srozumitelnost této části rozhodnutí formulovat obecněji. Z vymezení předmětu řízení ve výrokové části napadeného rozhodnutí je přitom zcela zřejmé, v jaké věci ministr rozhodoval.

[7] Městský soud nepřisvědčil ani námitce žalobce, dle kterého žalovaný získal e-mailovou komunikaci s MŠVVŠ použitou jako důkaz nezákonně. I v řízení o žádosti je správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a v nezbytném rozsahu. Jestliže tedy žalovaný měl pochybnosti, zda studium žalobce na PEVŠ v Praze lze považovat za studium na roveň postavené studiu v ČR, byl oprávněn obrátit se na příslušný slovenský orgán s žádostí o vyjasnění otázky, zda PEVŠ, případně společnost UNINOVA disponuje příslušnou akreditací a zda ji lze vztáhnout i na území ČR nebo na jiný subjekt. Soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že by položené otázky byly sugestivní. Jejich účelem bylo objasnit, zda studium žalobce bylo akreditované, tj. uskutečňované v souladu se slovenskými právními předpisy. Ze správního řádu nelze dovodit povinnost správního orgánu konzultovat s účastníkem řízení položené otázky. Za rozhodné pro posouzení námitky žalobce soud považoval zjištění, že žalovaný seznámil žalobce s danou e-mailovou komunikací, a měl tak možnost se k ní vyjádřit, případně navrhnout položení doplňujících otázek. Skutečnost, že tak žalobce neučinil, nelze přičítat k tíži správních orgánů.

[8] Dle městského soudu z napadeného rozhodnutí, stejně jako z předcházejícího rozhodnutí žalovaného zcela jednoznačně vyplývají důvody, které správní orgány vedly k zamítnutí žádosti žalobce a které soud shledal v souladu se zákonem. Skutečnost, že žalobce jednal v dobré víře, nemůže nic na závěru správních orgánů změnit. Bylo totiž výlučně na žalobci, aby si ověřil, zda studium, ke kterému se zapsal, je akreditované a případně mu bude uznáno. Neučinil-li tak, nelze následně vzniklou situaci klást k tíži žalovaného. Soud neshledal ani zásah do ústavně zaručených práv žalobce, neboť je napadené rozhodnutí zcela v souladu s právními předpisy.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel je předně přesvědčen, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku postavení studia PEVŠ na roveň studiu na vysoké škole v ČR. Učinil tak v rozporu s rozsudkem městského soudu č. j. 8 A 57/2017 - 35 a závěrečným stanoviskem veřejné ochránkyně práv sp. zn. 7369/2014/VOP. Městský soud totiž dospěl k závěru, že nejde o studium postavené na roveň studia v ČR jen proto, že jej žalobce absolvoval na pobočce PEVŠ v ČR. Stěžovatel následně citoval závěry ochránkyně, obsažené již v žalobě, ze kterých vyplývá, že pojem „*studium na vysoké škole v cizině*“ je nutné vykládat extenzivně.

[10] Zásadní je také otázka dobré víry. Je nerozhodné, zda studium uskutečňovala společnost UNINOVA, neboť stěžovateli tato informace nebyla známa. Stěžovateli ani známa být nemohla, neboť byl zapsán jako student ve studijním programu PEVŠ, který byl v zahraničí akreditován. Pokud měl žalovaný za to, že na území ČR uskutečňuje vysoká škola studium bez příslušné akreditace, bylo na něm, aby zasáhl. Namísto toho správní orgány tolerovaly a přehlížely

nezákonný stav, ačkoli je úkolem veřejné správy její příjemce chránit a sloužit jim, nikoli je trestat za vlastní pochybení. Nadto všechny důkazy svědčily závěru, že stěžovatel studuje na PEVŠ.

[11] Napadeným rozhodnutím mohlo dojít k porušení ústavních práv stěžovatele, zejména do práva na výplatu sirotčího důchodu a úhradu pojistného. Rozhodnutí je nespravedlivé, neboť dochází k odlišnému přístupu vůči studentům, kteří studijní program PEVŠ studují na Slovensku a naopak vůči studujícím na její české pobočce.

[12] Stěžovatel se nadto neztotožňuje s hodnocením vad řízení, které namítal již před městským soudem [změna rozsahu a předmětu řízení o žádosti, nezákonnost získaného důkazu (e-mailové komunikace), nepřezkoumatelnost rozhodnutí]. Městský soud tuto otázku vypořádal nedostatečně a nesprávně.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační námítky jsou nedůvodné a nadto byly obsaženy již v rozkladu a v žalobě. Nedošlo k vadám řízení před správními orgány zakládajícím nezákonnost jejich rozhodnutí a správní orgány respektovaly závazný právní názor vyjádřený v původním zrušujícím rozsudku městského soudu č. j. 8 A 57/2017 - 35. Správní orgány prokázaly, že vzdělávání bylo stěžovateli poskytováno v rozporu s právními předpisy. Slovenské kompetentní orgány žalovanému oficiální cestou sdělily, že PEVŠ není oprávněna poskytovat vysokoškolské vzdělání na území ČR prostřednictvím společnosti UNINOVA. Případná potvrzení o studiu a jiné listiny předložené stěžovatelem jsou proto irelevantní. Žalovaný nebyl povinen odstraňovat domnělou nekonzistenci ve skutkovém základě věci. Respektoval zásadu materiální pravdy, neboť zkoumal i další okolnosti studia stěžovatele. Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. 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, 4 s. ř. s.). Po takto provedeném posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost **není důvodná**.

[15] Podle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře (v rozhodném znění) se za soustavou přípravu dítěte na budoucí povolání považuje *studium na středních nebo vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice*.

[16] Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění (v rozhodném znění) se za soustavou přípravu dítěte na budoucí povolání považuje *studium na středních nebo vyšších odborných školách (dále jen „střední škola“) a vysokých školách v České republice (...); za studium na středních a vysokých školách v České republice se považuje též studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních a vysokých školách v České republice*.

[17] Jak správně uvedly správní orgány i městský soud, pro uznání studia na zahraniční vysoké škole na roveň studia na české vysoké škole musí být splněny dvě podmínky – a) musí se jednat o studium na vysoké škole v cizině a současně b) musí žalovaný posoudit a dospět k závěru, že takové studium je skutečně postaveno na roveň studia na vysokých školách v ČR. Mezi stranami přitom není sporu o tom, že první z těchto podmínek naplněna byla. Správní orgány totiž ve vztahu k této otázce respektovaly závazný právní názor vyjádřený v původním

pokračování

zrušujícím rozsudku městského soudu č. j. 8 A 57/2017 - 35, dle kterého je nutné pojem „*studium na vysoké škole v cizině*“ vykládat pomocí teleologického a historického výkladu tak, že zahrnuje rovněž studium na pobočkách zahraničních vysokých škol umístěných v ČR.

[18] Sporné je však naplnění druhé podmínky – a to, zda studium stěžovatele bylo skutečně možno postavit na roveň studiu na vysokých školách v ČR. Nicméně většina námitek, které stěžovatel vztahuje k druhé podmínce, ve skutečnosti směřují do posouzení toho, zda se studium uskutečnilo na zahraniční vysoké škole či nikoli. Původní rozsudek městského soudu i závěrečné stanovisko ochránkyně se totiž zabývaly právě výkladem pojmu „*studium na vysoké škole v cizině*“. Ve vztahu k druhé podmínce městský soud v původním rozsudku uvedl následující (bod 39 rozsudku): „*Zrušením obou rozhodnutí soud nicméně nepředjímá konečný výsledek meritorního posouzení žalobcovy žádosti, jenž je závislý na posouzení toho, zda jím deklarované studium na PEVŠ je skutečně postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice.*“ Napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů nemohou být ve vztahu ke splnění druhé podmínky v rozporu s původním zrušujícím rozsudkem městského soudu, neboť ten se touto otázkou vůbec nezabýval.

[19] Není pravdou, že městský soud dospěl k závěru, že nejde o studium postavené na roveň studia v ČR, jen proto, že jej stěžovatel absolvoval na pobočce PEVŠ v ČR. Správní orgány k tomuto závěru (následně potvrzenému městským soudem) dospěly na základě mnoha dalších skutečností, které Nejvyšší správní soud shrnul v bodě 4 tohoto rozsudku. Konkrétně městský soud odkázal na § 44 zákona o vysokých školách, dle kterého má-li být zahraniční studium postaveno na roveň tuzemskému, musí splňovat obdobné podmínky, zejména se musí jednat o studium akreditované. Akreditace PEVŠ se však na studium uskutečňované v Praze nevztahovala. Akreditace PEVŠ na studijní program Právo se omezovala na Fakultu práva, PEVŠ neměla oprávnění poskytovat studijní program Právo v ČR. Městský soud dále uvedl, že akreditaci studia nelze odvíjet ani od společnosti UNINOVA, neboť akreditace PEVŠ je nepřenosná. Proti těmto závěrům však stěžovatel nic nenamítá.

[20] Dobrá víra stěžovatele je pak pro posouzení dané věci irelevantní. Aby bylo stěžovatelovo studium uznáno, muselo by jeho zahraniční studium splňovat obdobné podmínky jako studium tuzemské, zejména být akreditováno. Skutečnost, zda stěžovatel věděl či nikoli, že je studentem neakreditovaného studia, nemůže nic měnit právě na závěru chybějící akreditace tohoto studia, a tedy na nemožnosti toto studium uznat jako postavené na roveň studia na českých vysokých školách.

[21] Ve vztahu ke zbylým kasačním námitkám [změna rozsahu a předmětu řízení o žádosti, nezákonnost získaného důkazu (e-mailové komunikace), nepřezkoumatelnost a nespravedlnost rozhodnutí, zásah do ústavně zaručených práv stěžovatele] pak Nejvyšší správní soud odkazuje na jejich vypořádání městským soudem (jejich shrnutí viz bod 5 až 7 tohoto rozsudku), se kterým se ztotožňuje. Ve vztahu k těmto námitkám totiž stěžovatel pouze opakuje svá žalobní tvrzení a vyjadřuje obecný nesouhlas s posouzením těchto námitek městským soudem, aniž by uváděl konkrétní argumentaci proti tomuto posouzení. 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).

[22] S ohledem na uplatněné kasační námitky Nejvyšší správní soud shrnuje, že městský soud i správní orgány posoudily podmínky pro uznání stěžovatelova studia na české pobočce slovenské Panevropské vysoké školy, uskutečňovaného společností UNINOVA, v souladu se zákonem.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatele v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 18. srpna 2022

JUDr. Ivo Pospíšil
předseda senátu