



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. ve věci

žalobkyně: **J. M.**

zastoupená obecným zmocněncem JUDr. Ing. M.M.

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

sídlem Karmelitská 7, 118 12 Praha 1

o žalobě na přezkum rozhodnutí žalovaného ze dne 2.12.2014, č. j. MSMT- 38710/2014-2,
ve věci uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 2.12.2014, č.j. MSM-T-38710/2014-2 a rozhodnutí Ostravské univerzity v Ostravě ze dne 3.9.2014 č.j. OU-71264/POD-2014 **se zrušují** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradu nákladů řízení částku 3 000 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se domáhala přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ostravské univerzity v Ostravě ze dne 3.9.2014 č.j. OU-71264/POD-2014, kterým správní orgán 1. stupně zamítl její žádost o uznání zahraničního vzdělání a kvalifikace v České republice.
2. Žalobkyně namítla, že rozhodnutí 1. stupně je nicotné, když jej vydal rektor, nikoli vysoká škola. Rozhodnutí obou stupňů trpí vadami, jednak je v nich žalobkyně nesprávně označena (J. V. M. místo správného J. M.), a dále není dostatečně uveden předmět řízení - chybí označení konkrétního oboru, konkrétního vzdělání, o jehož uznání žádala. Žalobkyně žádala uznání na Univerzitě Karlově v Praze, ta měla o její žádosti rozhodnout. Postoupení věci Ostravské univerzitě je nezákonné, neboť na Univerzitě Karlově je akreditován obor všeobecné lékařství, o jehož uznání žádala.
3. K věci samé žalobkyně namítla, že správní orgány sice tvrdí, že aplikovaly Úmluvu o uznávání kvalifikací, jejímiž signatáři jsou jak Česká republika, tak Bělorusko (publikovanou pod č. 60/2000 Sb. m. s. – dále jen „Lisabonská úmluva“), ale fakticky tomu tak nebylo. Především nesprávně posoudily důkazní břemeno, když podle Lisabonské smlouvy je orgán, který provádí hodnocení, povinen prokázat, že žádost nespĺňuje příslušné požadavky. Podle úmluvy se na rozdíl od postupu podle zákona č. 111/1998 Sb. (dále jen „zákon o VŠ“) porovnává pouze výsledek studia, nikoli proces, kterým k němu došlo. Rozhodující je, zda absolvent zahraničního vysokoškolského studia má (či podle diplomu má mít) bez podstatných rozdílů stejný soubor znalostí a dovedností, jaké má (či má mít) absolvent české vysoké školy v oboru, v němž je o uznání žádáno. Obor všeobecné lékařství se přitom vyučuje na více lékařských fakultách, jejich akreditované studijní plány se někdy dost výrazně liší, proto nelze vzít za základ studijní plán konkrétní fakulty, ale znalosti a dovednosti se musí porovnávat se znalostmi a dovednostmi absolventa ve státě, kde je o uznání žádáno. Podle Lisabonské úmluvy je dále důležité, že uznávací orgán má možnost a v podstatě i povinnost využít informací o zahraniční vysoké škole. Takto však správní orgány v případě žalobkyně nepostupovaly, vůbec se nezabývaly hodnocením úrovně vysoké školy, kterou žalobkyně absolvovala, nečerpaly žádné informace z informačního systému. Správní orgány uvedly, které předměty podle nich žalobkyně neabsolvovala, když k tomuto závěru dospěly pouze na základě toho, že tyto předměty nejsou uvedeny v příloze jejího diplomu. Žalobkyně to vysvětlila ve vyjádření z 1.9.2014, ale správní orgány se s vysvětlením nijak nevypořádaly. Správní orgány vůbec

neprovedly porovnání studia jako celku, omezily se jen na porovnávání jednotlivých předmětů, praxí a zkoušek, a to dokonce jen podle jejich názvů. Správní orgány neprovedly porovnání jejího studijního programu s minimálními požadavky na studijní program všeobecného lékařství podle vyhlášky č. 187/2009 Sb., ačkoli to žalobkyně navrhovala. Dále se žalobkyně podrobně vyjadřovala k jednotlivým předmětům, které absolvovala na Běloruské státní lékařské univerzitě v Minsku v oboru zdravotní prevence s kvalifikací lékař – hygienik, epidemiolog.

4. Žalovaný ve vyjádření poukázal k tvrzené nicotnosti rozhodnutí 1. stupně na § 90 odst. 1 zákona o VŠ. K postoupení věci Ostravské univerzitě poukázal na § 89 odst. 1 písm. b) zákona o VŠ, s tím, že Univerzita Karlova neměla akreditován studijní program zaměřený na oblast hygieny. K Lisabonské úmluvě uvedl, že je značně obecná, a proto bylo nutno postupovat podle příslušných ustanovení zákona o VŠ, pokud nejsou v rozporu s úmluvou. Žalobkyně podle žalovaného neuvedla, v čem byl na věc aplikován zákon o VŠ jinak než stanoví Lisabonská úmluva. K nesprávnému určení důkazního břemene žalovaný uvedl, že žalobkyně svá tvrzení z vyjádření nedoložila žádným listinným důkazem. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
5. Krajský soud v Ostravě rozhodl o věci rozsudkem ze dne 16.6.2017 č.j. 22 A 17/2015-87, ten však byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 31.1.2019 č.j. 3 As 227/2017-53.
6. Krajský soud v Ostravě znovu přezkoumal napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č.150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Ve věci rozhodoval bez nařízení jednání, neboť s tím účastníci souhlasili v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s.
7. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobkyně požádala Univerzitu Karlovu v Praze o uznání svého vysokoškolského vzdělání a kvalifikace s tím, že absolvovala v letech 1996 až 2002 Běloruskou státní lékařskou univerzitu v Minsku, Bělorusku. Připojila v ověřených kopiích diplom a přílohu – výpis ze zápočtového a zkouškového výkazu, včetně překladu těchto listin do češtiny. Z dokladů vyplývá, že J.V. S. absolvovala studium v oboru zdravotní prevence a byla jí přiznána kvalifikace lékař – hygienik, epidemiolog. Výpis obsahuje 49 předmětů, souhrnnou atestační zkoušku, státní atestační zkoušku, 4 praxe a 3 státní závěrečné zkoušky, vždy s uvedením názvů, časových údajů a dosažených známek. Z přiložených kopií oddacího listu a listiny o udělení státního občanství vyplývá, že žalobkyně – nyní J. M. – je občankou České republiky. Univerzita Karlova vydala dne 3.7.2014 usnesení o postoupení žalobkyniny žádosti Ostravské univerzitě v Ostravě s odůvodněním, že orgánem věcně příslušným k řízení je vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program, což však Univerzita Karlova není, protože neuskutečňuje žádný magisterský studijní program v oblasti zdravotní prevence a hygieny. Žalobkyně s tím nesouhlasila, a v podání adresovaném Ostravské univerzitě zdůraznila, že žádá o uznání v oboru všeobecné lékařství. Podkladem pro vydání rozhodnutí 1. stupně bylo srovnání (ze dne 29.7.2014) povinných předmětů v rámci akreditovaného studijního programu/oboru všeobecné lékařství na Lékařské fakultě Ostravské Univerzity s předměty žalobkynin absolvovaného studijního programu zdravotní prevence na Běloruské státní lékařské univerzitě v Minsku. Podle tohoto srovnání žalobkyně neabsolvovala celkem 14

vyjmenovaných předmětů (např. lékařská imunologie, klinická biochemie, klinická onkologie) a požadavkům studijního programu všeobecné lékařství neodpovídá ani rozsah a obsah praxe a státních zkoušek. V podání ze dne 1.9.2014, doručeném správnímu orgánu 1. stupně dne 3.9.2014, se žalobkyně konkrétně vyjádřila ke každému ze 14 namítaných předmětů, k rozsahu a obsahu praxí a rozdílům ve státních zkouškách. Uvedla např., že lékařskou imunologii absolvovala v rámci výuky časově bohatě dotovaného předmětu mikrobiologie, klinická biochemie byla vyučována v rámci předmětu biologická chemie, a onkologie byla vyučována v rámci interny, chirurgie a radiační (nukleární) medicíny. Dne 3.9.2014 (tj. v den, kdy bylo žalobkynino vyjádření doručeno správnímu orgánu 1. stupně) bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí její žádosti. V rozhodnutí je uvedeno, že rozhodoval rektor Ostravské univerzity, obsahuje jeho podpis, dále razítko a logo Ostravské univerzity. Ve výroku je předmět žádosti uveden obecně (o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace) s poukazem na datum žádosti a datum a č.j. postoupení věci, v odůvodnění rozhodnutí je již uvedeno konkrétně, jaké vzdělání žalobkyně absolvovala. Správní orgán 1. stupně podrobně popsal, které předměty žalobkyně podle něj neabsolvovala, zmínil její vyjádření z 1.9.2014, a uzavřel, že žalobkyně svá tvrzení z vyjádření nedoložila. Správní orgán 1. stupně shledal podstatný rozdíl mezi obsahem žalobkynina studijního oboru a obsahem studijního oboru všeobecné lékařství akreditovaného na Ostravské univerzitě, a uzavřel, že žalobkyně absolvovala užší specializaci. Žalobkyně se v odvolání znovu obsáhle věnovala rozboru obsahu svého studia, namítala, že se správní orgán nezabýval porovnáním studia jako celku, a pokud měl pochybnosti, měl využít informací o úrovni zahraniční školy, kterou absolvovala. Žalovaný zamítl její odvolání napadeným rozhodnutím ze dne 2.12.2014. Ve výroku uvrhl navíc oproti 1. stupni, že šlo o běloruské vysokoškolské vzdělání, v odůvodnění je již uvedeno konkrétně, o jaké vzdělání se jednalo. Podle žalovaného je Lisabonská úmluva značně obecná, proto je nasnadě aplikace jejích ustanovení ve spojení se zákonem o VŠ. V § 90 odst. 2 zákona o VŠ nalézá správní orgán návod, co může být podkladem pro rozhodnutí. Je pak povinností žadatele požadované doklady předložit. Žalobkyně však svá tvrzení, že chybějící studijní předměty byly součástí studijních předmětů pod jiným názvem, nedoložila žádným listinným důkazem. Rozdíly ve studijních programech byly zjištěny dostatečně, žalobkyně zcela jistě nesplňuje rozsah povinných předmětů, celkový charakter studia zaměřený na preventivní medicínu je již z povahy věci rozdílný. Jelikož se věnovala více preventivní medicíně, nedá se předpokládat, že se ve stejné míře věnovala i medicíně léčebné.

8. Podle § 106 odst. 1 zákona o VŠ, ustanovení tohoto zákona se použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. V této věci je onou mezinárodní smlouvou již výše zmíněná Lisabonská úmluva – o tom není sporu ani mezi účastníky. Tato úmluva je do jisté míry obecná, nicméně podle názoru soudu určuje základní principy pro hodnocení a uznávání vzdělání a kvalifikace zcela jednoznačně – to bude rozvedeno v části rozsudku, pojednávající o věci samé. Pokud jde o procesní námitky, řekněme technického charakteru, zde je namístě použít zákon o VŠ, a prostřednictvím jeho § 105 odst. 1 také zákon č. 500/2004 Sb. (dále jen „správní řád“).
9. O žalobkyniných procesních námitkách uvažil soud takto: Především je nedůvodná žalobkynina námitka o nicotnosti rozhodnutí 1. stupně. Ve věci rozhodoval rektor Ostravské univerzity zcela v souladu s § 90 odst. 1 zákona o VŠ. To, že v rozhodnutích

obou stupňů bylo použito též žalobkynino jméno po otci (V.), které žalobkyně v ČR již nepoužívá, považuje soud za vadu, avšak natolik nevýznamnou, že by sama o sobě nevedla ke zrušení rozhodnutí, když zároveň žalobkyně neuvedla, v čem konkrétně byla tímto pochybením porušena její práva. Totéž platí i pro námitku nedostatečně uvedeného předmětu řízení ve výrocích rozhodnutí obou stupňů. Soud v souladu s judikaturou setrvává na názoru, že výrok rozhodnutí správního orgánu musí být jasný, srozumitelný, přesný a určitý. Zároveň však soud vždy zkoumá, jaký vliv má či mohla mít konkrétní vada na konkrétní práva žalobce – v daném případě žalobkyně velmi podrobně reagovala na rozhodnutí správních orgánů, je tedy zřejmé, že neměla žádné pochybnosti o předmětu rozhodnutí, ani v žalobě neuvedla nic k tomu, jakým způsobem se toto pochybení projevilo v jejích právech.

10. K námitce nezákonného postoupení žádosti Ostravské univerzity soud uvádí, že spolu s NSS má za to, že kompetenčním ustanovením zákona o VŠ je v daném případě § 89 odst. 1 písm. b) tohoto zákona, který uvádí, že na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program. V souladu s judikaturou se za předmět řízení považuje vždy uznání konkrétního vzdělání žadatele (srov. rozsudek NSS ze dne 23.3.2017 č.j. 1 As 98/2016-75), s tím, že „výsledek řízení musí být u každé veřejné vysoké školy, uskutečňující obdobný studijní program v České republice, vždy stejný, neboť jde o srovnávání se standardem požadovaným pro akreditaci studijního programu v České republice“ (viz rozsudek NSS ze dne 25.2.2015 č.j. 6 As 153/2014-108). V daném případě není sporu o tom, že tímto rozhodujícím studijním programem byl program všeobecné lékařství, který byl akreditován u obou vysokých škol. Krajský soud proto nadále zastává názor, že pro postoupení věci nebyl dán v tomto případě důvod (obě vysoké školy uskutečňovaly obsahově obdobný studijní program – všeobecné lékařství). Vzhledem k tomu, že žalobkyně usilovala právě o to, aby srovnávacím programem bylo všeobecné lékařství (srov. její doplnění žádosti v r. 2014) a tento program byl Ostravskou univerzitou použit při hodnocení, krajský soud i toto pochybení (postoupení věci) nakonec vyhodnotil jako nevýznamné z hlediska případného porušení žalobkyniných práv.

11. Pokud jde o věc samu, krajský soud vychází především z obsahu Lisabonské úmluvy, kterou je nutno na danou věc použít přednostně (viz bod 8 tohoto rozsudku). Správní orgán podle Lisabonské úmluvy oficiálně potvrzuje hodnotu akademické kvalifikace získané v zahraničí, přičemž vysokoškolskou kvalifikací je jakýkoli titul, diplom nebo jiné osvědčení o úspěšném ukončení vysokoškolského programu. Vysokoškolským programem se rozumí studium, které je součástí vysokoškolského systému a jehož dokončení poskytuje studentovi vysokoškolskou kvalifikaci (srov. část I, čl. I Lisabonské úmluvy). Rozložením důkazního břemene se zabývá část III, čl. III.3 úmluvy. Zodpovědnost za poskytnutí náležitých informací o kvalifikaci nese především žadatel (bod 2.), nicméně citovaný článek pokračuje (zvýraznění provedl krajský soud):

3. Nehledě na odpovědnost žadatele budou instituce, které vydaly příslušné kvalifikace, povinny poskytnout na základě žádosti žadatele a v přiměřených lhůtách relevantní informace držiteli kvalifikace, instituci nebo příslušným orgánům země, v níž je o uznání žádáno.

5. Orgán, který provádí hodnocení, je povinen prokázat, že žádost nesplňuje příslušné požadavky.

A konkrétně k uznávání vysokoškolských kvalifikací Lisabonská úmluva uvádí v části VI, čl. VI.1: Do té míry, že rozhodnutí o uznání je založeno na znalostech a dovednostech osvědčených vysokoškolskou kvalifikací, každá Strana uzná vysokoškolské kvalifikace přiznané v jiné Straně, ledaže by mohl být prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací, o jejíž uznání je žádáno, a odpovídající kvalifikací ve Straně, ve které je o uznání žádáno.

12. V daném případě, jak je podrobně rozvedeno v bodě 7. tohoto rozsudku, žalobkyně předložila diplom a přílohu, osvědčující úspěšné ukončení vysokoškolského programu. Správní orgán porovnal názvy předmětů, zkoušek a praxí absolvovaných žalobkyní s předměty, zkouškami a praxí studijního programu/oboru všeobecného lékařství, akreditovaného na Lékařské fakultě Ostravské univerzity, uvedl rozdíly a uzavřel, že žalobkyně tedy neabsolvovala všechny povinné předměty, praxe a zkoušky (které obsahuje studijní program na LF OU). K tvrzením ve vyjádření, jimiž žalobkyně vysvětlovala rozdíly, správní orgán pouze konstatoval, že je žalobkyně nedoložila. S tímto postupem pak souhlasil žalovaný. Krajský soud nepovažuje tento postup za zákonný. Žalobkyni bylo postupem správního orgánu 1. stupně zcela upřeno právo požádat Běloruskou státní lékařskou univerzitu o relevantní doplňující informace (čl. III.3, bod 3 úmluvy), neboť rozhodnutí 1. stupně bylo vydáno v den, kdy bylo správnímu orgánu doručeno žalobkynino vyjádření, a ani poté správní orgány nevyzvaly žalobkyni, nechť o další informace požádá, ani samy nečinily žádné jiné kroky k získání doplňujících informací tak, aby byly schopny náležitě vyhodnotit, zda jsou rozdíly mezi danými kvalifikacemi skutečně podstatné. Místo toho správní orgány uzavřely, že žalobkyně neprokázala svá tvrzení, a pouze fabulovaly na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu, o čemž svědčí i formulace užitá v rozhodnutí žalovaného (úroveň školy „lze ověřit“ prostřednictvím sítě národních informačních středisek – str. 6, „nedá se předpokládat“, že se ve stejné míře věnovala i medicíně léčebné – str. 9). Přitom právě orgán, který provádí hodnocení, je povinen prokázat, že žádost nesplňuje příslušné požadavky – tedy, že kvalifikace nemůže být uznána pro podstatné rozdíly.
13. Jak už bylo uvedeno výše v bodě 11., podle Lisabonské úmluvy se porovnávají vysokoškolské kvalifikace, tj. – zkráceně řečeno – vysokoškolské programy. Tento pojem je podle názoru soudu zcela srovnatelný s pojmem studijního programu, jak jej používá zákon o VŠ. Obecně tak lze souhlasit s tím, že správní orgán použije jako nástroj při porovnávání kvalifikací studijní předměty, avšak není možno omezit se úzce jen na porovnávání studijních předmětů podle jejich názvů, bez zkoumání obsahu předmětů, stejně tak není možno vycházet pouze z výčtu předmětů, když § 44 zákona o VŠ charakterizuje studijní program, zejména v odst. 2, mnohem šířeji. Zároveň je třeba mít na mysli, že výsledek řízení musí být u každé veřejné vysoké školy, uskutečňující obdobný studijní program v České republice, vždy stejný (viz bod 10. tohoto rozsudku). Krajský soud proto považuje postup správních orgánů v této projednávané věci za nepřipustně zužující, nicméně nesouhlasí ani s žalobkyniným názorem ze zcela opačné strany spektra, pokud požadovala, aby byl porovnáván pouze „výsledek studia“ - soubor znalostí a dovedností absolventa. Soud připomíná, že správní orgán vychází z písemných podkladů, nepodrobuje např. žadatele zkoušce ke zjištění jeho znalostí a dovedností. Za nedůvodnou

považuje soud rovněž námitku, v níž se žalobkyně dožadovala porovnání svého studijního programu s minimálními požadavky na studijní program všeobecného lékařství podle vyhlášky č. 187/2009 Sb., neboť uvedená vyhláška provádí zákon č. 95/2004 Sb., který má jiný účel než porovnávání vysokoškolských kvalifikací, a to – stručně řečeno – uznávání způsobilosti k výkonu tam uvedených zdravotnických povolání.

14. S ohledem na výše uvedené se soud nezabýval podrobným vyjádřením žalobkyně k jednotlivým předmětům, které absolvovala na Běloruské státní lékařské univerzitě, neboť má za to, že skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění.
15. Krajský soud tedy zrušil napadené rozhodnutí žalovaného i jemu předcházející rozhodnutí správního orgánu 1. stupně v souladu s § 76 odst. 1 písm. b), c) s.ř.s. a § 78 odst. 3 s.ř.s., a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení v souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s.
16. Žalobkyně byla s žalobou úspěšná, soud proto v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. zavázal žalovaného zaplatit jí náhradu nákladů řízení, které tvoří zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **je možno** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně.

Nesplní-li povinný, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může se oprávněný domáhat nařízení výkonu rozhodnutí.

Ostrava 28.května 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu