



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla a soudkyň Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Aleny Hocké v právní věci **žalobce T.S., zastoupeného JUDr. Evou Stehlíkovou, advokátkou, se sídlem Praha 1, Vodičkova 791/39**, proti **žalovanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17.2.2015, čj. MSMT-33440/2014-3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2015, č. j. MSMT-33440/2014-3 se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 9.800 Kč, do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupkyně žalobce JUDr. Evy Stehlíkové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 17.2.2015, čj. MSMT-33440/2014-3 (*dále jen „napadené rozhodnutí“*), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen „prvostupňový správní orgán“ nebo „univerzita“*) ze dne 13.6.2014, čj. ZCU 018574/2014 (*dále jen „prvostupňové rozhodnutí“*), jímž byla zamítnuta žádost žalobce o uznání zahraničního

vysokoškolského vzdělání v České republice získaného absolvováním studijního oboru „Právo“ specializace „Právo a právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě se sídlem ve městě Užhorod na Ukrajině. Žalobce požadoval, aby mu bylo přiznáno právo na náhradu nákladů řízení.

V dané právní věci se jedná o problematiku uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů (*dále jen „ZVŠ“ nebo „zákon o vysokých školách“*).

II. Důvody žaloby

Dle žalobce je třeba v daném řízení aplikovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen „správní řád“*), neboť zákon o vysokých školách samostatnou procesní úpravu neobsahuje (viz § 105 ZVŠ). V řízení byla porušena ustanovení § 2 odst. 1, 4, § 3, § 6 odst. 1, 2 a § 17 odst. 1 správního řádu (minimálně ještě dne 5. 3. 2012 nebyl správní spis označen spisovou značkou a neměl spisový přehled).

Žalobce namítal, že jím dosažené vzdělání vyhovuje požadavkům Úmluvy o uznávání kvalifikací. V řízení nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi jeho kvalifikací a kvalifikací absolventů Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen „Fakulta právnická ZČU“*). Ve studijním plánu žalobce bylo i české právo, jehož výuku garantovali vyučující právnických fakult České republiky. Není zřejmé, jakým způsobem byla posuzována odlišnost studia v podstatných rysech. K rozsahu a obsahu státních závěrečných zkoušek žalobce uvedl, že se v jeho případě skládali z šesti oborů (oproti čtyřem oborům na Fakultě právnické ZČU). Není zřejmé, v čem byla spatřována odlišnost v podstatných rysech u jedenácti vyjmenovaných povinných předmětů. Nic nedokazuje ani údajná absence novější doporučené literatury. Žalobce musel jako studující znát aktuální právní úpravu daného předmětu. Navíc je mnohdy přínosnější předchozí odborná právní literatura oproti novější (viz odborné publikace Jana Vážného z 30. let minulého století). Skutkovými zjištěními nebylo podloženo tvrzení o odlišnosti studijních programů v podstatných rysech. Nesprávně bylo vyhodnoceno, že by snad žalobce byl souběžně studentem Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a Zakarpatské státní univerzity. Z „*Přehledu údajů o studentovi*“ ze dne 15.10.2008, který je přílohou původní žalobcovy žádosti ze dne 30.11.2010, vyplývá, které předměty absolvoval na Univerzitě Palackého v Olomouci, kde vystudoval 8 ukončených semestrů v letech 2004 až 2008. Všechny zkoušky složené na Univerzitě Palackého v Olomouci mu byly v dalším studiu na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě uznány. Z dodatku k diplomu vyplývá, které další zkoušky vykonal. Předchozím studiem na Univerzitě Palackého došlo k prodloužení studia o jeden rok, jak vyplývá ze žádosti ze dne 30.11.2010.

Dle prvostupňového správního orgánu žalobce „*nepředložil doklad o tom, že předložená kvalifikace byla kvalifikací vydanou vysokou školou, která byla součástí vysokoškolského vzdělávacího systému Ukrajiny, kterou by bylo možné uznat dle ustanovení Lisabonské úmluvy nebo zákona o vysokých školách, a to za situace, kdy Univerzita oprávněně pochybovala o tom, že předložený diplom je v souladu se Zákonem Ukrajiny o vysokoškolském vzdělávání.*“ Dle žalobce není zjevný výklad výrazu „*oprávněně*“

pochybovala“, není v souladu se zjištěním skutkových okolností ve smyslu § 89 a § 90 ZVŠ. V řízení nebylo prováděno dokazování zahraničním zákonem (ve spisu není znění zahraničního zákona). Nebylo tak prokázáno, že by závěry v prvostupňovém rozhodnutí vyplývaly ze zákona Ukrajiny. Ve spisu nejsou rozhodnutí, na která je odkazováno, proto k nim nelze přihlížet [srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31.7.2011, čj. 17A 41/2011-31, podle něhož „*nejprve budou zjištěny a zajištěny všechny nezbytné podklady, z nichž bylo vycházeno, ač nejsou ve spisu založeny (např. lze využít i skutečnosti známé z úřední činnosti, ale musí být ve správním spisu obsaženy), pro vydání nového rozhodnutí*“]. I pokud by rozhodnutí, na které je odkazováno, byla součástí spisu, nejednalo by se o důkaz, kterým je možno prokázat existenci zákona Ukrajiny. Tím může být pouze uvedený zákon. Postup dokazování zákona skutečnostmi uvedenými v jiném rozhodnutí by byl v rozporu se zásadou přímosti, dle které je správní orgán povinen rozhodovat na základě vlastních, nikým nezprostředkovaných, důkazů. Tato zásada není prolomena ani § 53 odst. 3 správního řádu, který se týká pouze skutečností přímo potvrzených výrokem rozhodnutí, nikoli odůvodněním. Takový výklad by připravil účastníky o možnost argumentace proti němu. Ad absurdum by vedl k situaci, kdy by se ve skutkově obdobných případech neprovádělo dokazování a bylo by pouze odkazováno na zjištění učiněná v jiných řízeních, což by popíralo charakter individuálního správního řízení o žádosti. Správní orgán poukazoval na skutečnosti známé mu z úřední činnosti. Dle právní věty rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 33/2011-58 správní orgán nemusí uvádět zdroj, z něhož se dozvěděl o existenci obecně známé skutečnosti, musí však uvést, ze které jeho úřední činnosti či postupu jsou mu známé tzv. úřední skutečnosti (§ 50 odst. 1 správního řádu).

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí odvolával na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, kde bylo tvrzeno, že žalobce nepředložil doklad, že jím získaná kvalifikace je kvalifikací získanou na vysoké škole, která je součástí vysokoškolského vzdělávacího systému Ukrajiny, a je uznatelná dle Lisabonské úmluvy a zákona o vysokých školách. Prvostupňový správní orgán dle svého tvrzení oprávněně pochyboval, že předložený diplom je v souladu se zákonem Ukrajiny o vysokoškolském vzdělávání. Žalobce však doklad o vzdělání předložil přípisem ze dne 8.2.2014.

Dle žalobce se prvostupňový správní orgán domníval, že se nejednalo o zahraniční vzdělání, nýbrž o předstírané zahraniční vzdělání, jehož uznání by bylo obcházením zákona o vysokých školách. Prvostupňový správní orgán však neuvedl, v čem spatřoval obcházení zákona, neuvedl, které konkrétní ustanovení by mělo být obcházeno, a v čem byl dán rozpor se zákonem. V této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Žalobci bylo vytýkáno nepředložení dokladů opravňujících uskutečňovat pro cizí státní příslušníky výuku v českém jazyce po dobu studia, což není v souladu s kritérii posuzování stanovených v § 89 a 90 zákona o vysokých školách. V této části je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Podle názoru žalobce univerzita konstatovala, že nepřistoupila k posuzování shody studijních programů, neboť v dané věci žalobce nezískal vzdělání na zahraniční vysoké škole dle § 89 zákona o vysokých školách. Toto ustanovení nedefinovalo pojem zahraniční vysoká

škola, nebylo zjevné, co měl posuzující správní orgán na mysli. V této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Žalobce upozorňuje, že univerzita zaujímala výklad ke skutečnosti, že v minulosti opakovaně po období několika let, rozhodovala o uznání vzdělání za identických podmínek. Konstatovala přehodnocení rozhodovací praxe. Nebyla naplněna legitimita žalobcova očekávání a předvídatelnost rozhodnutí, přičemž žalobcovu oprávněnost obojího, bylo nutno aplikovat nikoli pouze na samotný rozhodovací proces od podání žádosti o nostrifikaci, ale již od počátku studia. Je zjevné, že žalobce by nevolil další vzdělání v daném studiu, pokud by mohl mít i sebemenší pochybnost, a předpokládat, že po ukončení studia nebude jeho diplom a dodatek k diplomu nostrifikován.

Žalobce poukázal, že žalovaný odkazoval na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, čj. Afs 50/2009 - 233. V rozhodnutí zmiňovaný rozpor správního orgánu s právními předpisy však nebyl objasněn, pouze bylo deklarováno obcházení zákona, aniž bylo konkretizováno, v čem tkví rozpor se zásadou legality. Správní orgán nedostal nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty.

Dále žalobce sdělil, že žalovaný, i univerzita vyvozovali, že nemohla předchozí rozhodovací praxe v adresátovi vzbudit důvodné očekávání, že jeho vzdělání bude taktéž uznáno. Takovéto tvrzení je zcela hypotetické, je důsledkem úvahy za současného procesního stavu v této věci. Pokud by se jednalo o fyzickou osobu, jednalo by se o oblast interpretace vnitřních subjektivních domněnek a pocitů, nikoli oblast výkladu právních norem. V této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Další žalobní bod se týkal toho, že univerzita v souladu s doporučeními žalovaného, provedla vlastní hodnocení k doplnění řízení. Žalobci bylo vytčeno, že v době žalobcova studia to nebyla bezprostředně zahraniční univerzita, kdo uskutečňoval daný studijní program. K posouzení výkladu termínu „bezprostředního“ studia, aby bylo v souladu s ust. § 89 zákona o vysokých školách, nelze dospět ani jakýmkoli výkladem. Právě tak, nelze porozumět výtce, že žalobce nebyl studentem „přímo“ zahraniční univerzity. V této části je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Žalobce rozumí úsilí univerzity, argumentaci, se kterou se žalovaný ztotožňoval, tak, že v řízení o nostrifikaci je vyvíjeno úsilí, aby bylo prokázáno, že je dáno již shora uvedené obcházení zákona. Nicméně ani v jednom případě správní orgán nedospěl k označení, v čem spatřuje obcházení zákona, tedy nelegitimitu nostrifikace. Je vytýkáno, že z dokumentů vyplývalo, že se na vzdělání podílely i další subjekty, je vytýkán smluvní zprostředkovatel, či partner zahraniční univerzity, čímž je míněn Mezinárodní institut podnikatelství a práva v Praze, s.r.o. Nelze ani logickým ani gramatickým ani jiným výkladem dospět k závěru rozporu s právními předpisy. V této části bylo rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Dále se univerzita potažmo žalovaný, zabývali rozbořem skutkových tvrzení, pokud šlo o charakter právnických osob poskytujících dané vzdělání. Závěrem vyvozovali, že vznikají další nezodpovězené otázky v daném kontextu. Dle čl III odst. 3, bodu 5 Lisabonské úmluvy, to je orgán, který provádí hodnocení, který je povinen prokázat, že žádost nesplňuje příslušné požadavky. V této části je napadené rozhodnutí též nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Následující žalobní námitka se zabývala i údajnou nejasností žalobcova vztahu studia na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci a bakalářského studia na Moskevském institutu, s tím, že Univerzita ani žalovaný neměli za prokázané, že uváděné akreditace mají totožný obsah. Žalobce nerozumí, co požaduje žalovaný prokázat (je v rozporu s uváděným datem 11.5.2007 (str. 19 napadeného rozhodnutí) oproti odkazu na období 2010 až 2012 (str. 20 napadeného rozhodnutí shora). Žalobce opětovně opakoval, že studium na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci předcházelo studiu na předmětné zahraniční škole. Předložena byla k důkazu ověřená kopie, založena ve spise, nikoli prostá. Mimoto z napadeného rozhodnutí není zřejmé, zda je napadena forma, či nikoli. Absolvované bakalářské studium na Moskevském institutu bylo podmínkou pro přijetí k magisterskému studiu. Žalovaný odkazoval na svou předchozí úřední činnost, odkazuje na ukrajinský zákon o vysokoškolském vzdělávání, avšak z roku 2010. Šlo se tedy domnívat, že tento zákon je pozdější účinnosti a nelze jej vztáhnout retroaktivně na dobu studia žalobce. Žalovaný proklamoval, že byly pochybnosti, na které žalobce poukazuje odstraněny, žalobce konstatuje, že nikoli. Žalovaný se zmiňuje, že bylo v únoru 2014 podáno Městskému státnímu zastupitelství v Praze oznámení ve smyslu § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu (*dále jen „trestní řád“*). Není zjevné, zda byla podána oznámení o podezření ze spáchání trestného činu. Uvedené bylo zmíněno v reakci na konstatování žalobce, nicméně nebylo zjevné, zda trestní řízení bylo v přípravném řízení zahájeno, v jakém je případně procesním stádiu a jaká je souvislost s danou věcí ve vztahu k legitimnímu očekávání žalobce.

Žalobce odkázal na znění § 2 odst. 4 správního řádu, které bylo dle jeho mínění porušeno. V dané věci nejenže nedošlo ke změně právní úpravy, ale nedošlo ke změně materiálních okolností, skutkového děje. Žalobce uváděl, že v demokratickém právním státě je v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky dán princip dobré víry ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci. Žalobce již zdůraznil, že správní orgán v minulosti po několik let uznával vzdělání dosažené v oboru právo, právní věda na Zakarpatské univerzitě. Jednalo se o tedy o rozhodnutí vydaná v obdobných případech. Tato rozhodnutí vydával správní orgán konstantně, na začátku žalobcova studia, tak po celé období studia. Jednoznačně žalobce legitimně očekával, že jeho studium bude rovněž uznáno. Zásada legitimního očekávání vyplývá z ústavně zakotvené zásady právní jistoty. Chrání dobrou víru osoby v to, že správní orgán se zachová předvídatelným způsobem, tedy že bude dodržovat přísliby, které udělil a rozhodovat obdobné případy obdobně. Odrazem této zásady v rámci správního práva je ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Smyslem tohoto principu je, aby se mohl adresát veřejné moci spolehnout, že orgán veřejné moci bude rozhodovat způsobem, kterým rozhodoval dosud a aby se tím pádem mohl spolehnout na uplatňování určitého výkladu právních předpisů nebo určitý konstantní postup v rámci správního uvážení. Zaručuje adresátu orgánu veřejné moci, že pokud se zachová určitým způsobem, může očekávat předvídanou reakci orgánu veřejné moci v souladu s jeho dosavadní rozhodovací praxí. Jestliže by se orgán veřejné moci nechoval v souladu s jeho dosavadní rozhodovací praxí, vyvolalo by to zásadní nejistotu u adresátů těchto orgánů, kdy ti by neměli jistotu, pokud se zachovají určitým způsobem, že toto jejich jednání vyvolá očekávanou reakci. Nebylo by totiž jisté, kde je

právo, protože právem autoritativně rozhodovat a tím právo nalézat jsou nadány právě orgány veřejné moci, což má svůj odraz v judikatuře těchto orgánů. Pokud by se nedalo spoléhat na jejich rozhodování ve stejných nebo obdobných věcech, nebylo by jisté, kde je právo, jakým způsobem se může nebo nemůže adresát těchto orgánů zachovat, což by mělo za následek nepřípustný následek v podobě absolutní právní nejistoty, tedy následek v právním státu nepřípustný. Je přitom nerozhodné, zda orgánem veřejné moci je soud nebo správní orgán, nutnost dodržovat zásadu legitimního očekávání platí pro oba tyto orgány stejně, oba totiž musí respektovat ústavně zakotvenou zásadu právní jistoty, ze které zásada legitimního očekávání pramení a jejíž je součástí. Pro správní orgány je nutnost zohlednění této zásady navíc ještě zesílena zařazením mezi základní zásady správního řízení v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Posouzení dané věci je třeba posuzovat též z hlediska ústavního požadavku nalezení spravedlivého řešení. Při rozhodování je třeba vycházet z principu proporcionality, tj. ze zvážení ochrany dobré víry, dobrých mravů a legitimního očekávání. Žalobce je názoru, že napadené rozhodnutí nerespektuje legitimní očekávání žalobce, jakožto subjektů práva. Žalobce je názoru, že není dán legitimní důvod pro odlišné zacházení, nevyhovění žádosti o nostrifikaci diplomu lze označit za diskriminační. Žalobce poukazoval na přípis žalovaného ze dne 22. 9. 2009, čj. sine 2009/30, podepsáno paní Mgr. Z.P., odbor vysokých škol, dle výpisu z internetu zastávající funkci s náplní: udělování státních souhlasů, zřizování veřejných neuniverzitních VŠ, registrace vnitřních předpisů SVŠ, mezinárodní smlouvy o uznávání dokladů o vzdělání, regulované profese. Potvrzením žalovaný potvrzoval, že diplom absolventů bakalářského studijního programu (lze analogicky předpokládat, že i magisterského) oboru „Právo“, který tito absolventi obdrželi od Moskevského institutu podnikatelství a práva ministerstva školství Ruské federace, je na území České republiky uznáván jako rovnocenný diplom vydaný studentům na základě řádného ukončení bakalářského studijního programu na veřejné vysoké škole v České republice. Z výše uvedeného vyplývá, že absolventi akreditovaného studijního programu oboru „Právo“ poskytovaného Moskevským institutem podnikatelství a práva ministerstva školství Ruské federace, mají stejná akademická práva jako absolventi výše uvedených studijních oborů na veřejných vysokých školách v České republice. Žalovaný dále dokládá, že na území České republiky je uznáván Moskevský institut podnikatelství (akreditovaný Ministerstvem školství Ruské federace) a jeho akreditovaný bakalářský studijní program v oboru „Právo“. I podpůrně, v kontextu s žalobcovým legitimním očekáváním, nelze přehlédnout přílohu č. 3 k vyhlášce č. 322/2005 Sb. (o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách), kde v přehledu vzdělávacích institucí uskutečňujících vysokoškolské studijní programy zahraničních vysokých škol v České republice je pod bodem 4) uveden Mezinárodní institut podnikatelství a práva v Praze, s. r. o., 140 00 Praha 4 - Michle, ul. Ohradní 1366/49, IČ: 25697170, uskutečňující studijní program: Moskevský institut podnikatelství a práva (Rusko); Zakarpatská státní univerzita (Ukrajina), - obor: právo - bakalářský i magisterský studijní program.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout. Dle žalovaného žalobce v úvodu žaloby uvedl jednotlivá ustanovení správního řádu, která byla podle jeho názoru postupem žalovaného v řízení porušena, nicméně žalobce dále neuvedl, v čem konkrétně spatřuje tato

porušení. Co se týká námitky porušení ustanovení § 17 správního řádu, které se týká řádného vedení správního spisu, nutno uvést, že absence soupisu součástí spisu ve spise nelze označit za porušení, které by vedlo k nezákonnosti rozhodnutí správních orgánů rozhodujících v prvním a druhém stupni.

Žalovaný co se týče namítaného chybného vyhodnocení údajného souběhu studia žalobce na MIPP se studiem na Univerzitě Palackého v Olomouci, uvedl, že správní orgány obou stupňů hodnotily veškeré předložené dokumenty a v této souvislosti též upozornily žalobce na nesrovnalosti v dokumentech vystavených ruským MIPP, konkrétně v příloze k diplomu, neboť z údajů tam uvedených nebylo patrné, že žalobce byl přijat ke studiu na ruský MIPP po ukončení studia na Univerzitě Palackého v Olomouci a že studium, resp. konkrétní zkoušky vykonané na Univerzitě Palackého v Olomouci byly žalobci uznány a započteny do studia. V příloze k diplomu je uvedeno, že žalobce byl v roce 2004 přijat na Univerzitu Palackého v Olomouci (prezenční forma studia) a zakončil studium v roce 2009 v nestátním vzdělávacím zařízení vysokoškolského vzdělání Moskevský institut podnikatelství a práva (prezenční forma studia). V přehledu složených zápočtů, zkoušek a závěrečných zkoušek nebyly vyznačeny žádné předměty, které žalobce vykonal na Univerzitě Palackého v Olomouci a které mu byly uznány. Započtení zkoušek a skutečná doba studia žalobce na ruském MIPP nevyplyvá z žádného dokumentu jím předloženého. Tvrzení žalobce, že „z citovaného dodatku k diplomu zároveň vyplývá, které všechny další zkoušky byly absolvovány, a že předchozím studiem na Univerzitě Palackého došlo k prodloužení studia o jeden rok, což vyplývá ze žádosti.“, nebylo nijak prokázáno.

Žalovaný poukazoval, že v žalobě setrval žalobce na námitce (uplatněné již v odvolání) neprovedení důkazu existence ukrajinského zákona o vysokých školách. Tato námitka byla v napadaném rozhodnutí vypořádána. Před žalovaným již dříve proběhla řada správních řízení, jejichž předmětem bylo hodnocení diplomů vydaných zahraniční univerzitou za účinnosti zmíněného ukrajinského zákona o vysokých školách. V průběhu těchto řízení byla ověřena existence i obsah ukrajinského zákona o vysokých školách přístupného dálkovým způsobem (na webové stránce Ministerstva školství a vědy Ukrajiny); jeho existence byla tedy zcela jasně prokázána. V případě, že byla existence zahraničního právního předpisu prokázána již dříve a právní předpis je veřejně přístupný, zpochybňování jeho existence žalobcem a požadavek, aby byl i součástí spisu a podkladem pro rozhodnutí v daném řízení, jsou tedy bezpředmětné. Mimo to skutečnosti známé žalovanému z předchozí úřední činnosti (nejen znalost existence ukrajinského zákona o vysokých školách, ale především řada odvolacích řízení, v nichž byly veřejným vysokým školám i žalovanému předkládány žadateli - absolventy ukrajinských vysokých škol ukrajinské diplomy k hodnocení a uznání) byly důvodem, proč se žalovaný obrátil na ENIC Ukraine o ověření a posouzení diplomů vydávaných absolventům zahraniční univerzity, kteří studium absolvovali na MIPP na území České republiky. Stanovisky ENIC Ukraine byly tyto skutečnosti potvrzeny a tato stanoviska byla předána univerzitě a jsou součástí správního spisu.

Žalovaný uvedl, že přípisem ze dne 8. 2. 2014 nedoložil žalobce požadovaný doklad o vzdělání, ale dokument „Potvrzení“ vydaný společností Transcarpathian State University (Branch), se sídlem Němčická 1749/4, Praha 4, Braník, podepsaný prof. V.P., CSc, vedoucím organizační složky Praha, ze dne 9. 1. 2013. V potvrzení je uvedeno, že „*pan S.T., nar. ...*

v Praze, Česká republika, plně dokončil studijní program ZakDU 0601 Právo, obor „Právo a právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě (ZakDU), organizační složka (pobočka ZakDU) v Praze. Dle výsledků Státních magisterských zkoušek, které se konaly dne 15. září 2010, obdržel diplom (s přílohou) magistra Práva právní vědy č. DP 2005256 Zakarpatské státní univerzity (ZakDU) vydaný 4. října 2010.“ Uvedený dokument nebyl vystaven zahraniční univerzitou – Zakarpatskou státní univerzitou, ale subjektem odlišným od zahraniční univerzity, označeným jako „Transcarpathian State University (Branch)“, nebyl ani vystaven či potvrzen Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny a ENIC Ukraine, nepotvrzuje postavení zahraniční vysoké školy, platnost předloženého diplomu (ve smyslu Lisabonské úmluvy), resp. jeho uznání včetně uděleného titulu, ale potvrzuje pouze to, že žalobce ukončil studijní program Zakarpatské státní univerzity magisterskými zkouškami a obdržel diplom.

V souvislosti s námitkou žalobce týkající se nesouhlasu s tvrzením ZČU v Plzni o obcházení zákona o vysokých školách, je žalovaný toho názoru, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí ZČU v Plzni tento závěr vysvětlila dostatečně v souvislosti se skutečnostmi zjištěnými v průběhu řízení, citovala i příslušná ustanovení Lisabonské úmluvy definující tyto pojmy. Zahraničním vzděláním se rozumí vzdělání poskytované přímo zahraniční školou, která je součástí vysokoškolského vzdělávacího systému země, kde má sídlo a ve studijním programu, který je v dané zemi akreditován a je i uskutečňován v té podobě, v jaké byl akreditován. Odlišný program nebo program modifikovaný (např. nahrazením studijních předmětů ve větší míře), který se liší od programu, kterému byla udělena akreditace, tuto podmínku nesplňuje. Absolvování takového programu nemůže být proto spojováno se získáním „akademických“ oprávnění, jako např. přístup k dalšímu vzdělání v akreditovaných studijních programech na vysoké škole, oprávnění užívat akademický titul či přístup k zaměstnání. Argumentačně byl závěr univerzity vysvětlen v odůvodnění rozhodnutí odkazy na příslušné články Lisabonské úmluvy a zákona o vysokých školách, zejm. § 89 a 90 odst. 2. Obcházení zákona, resp. zákona o vysokých školách, jak vyplývalo z odůvodnění rozhodnutí, univerzita spatřovala v tom, že program byl uskutečňován v podobě jiné, než jaké byla udělena licence Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny podle ukrajinského právního režimu. Jak potvrdil i ENIC Ukraine, získaná kvalifikace (diplom) nebyl uznáván na Ukrajině, není tedy ukrajinským studijním programem. Dále bylo prokázáno, že absolvovaný program nebyl akreditován ani dle zákona o vysokých školách, přičemž jedině absolvováním akreditovaného studijního programu lze podle § 44 odst. 1 zákona o vysokých školách získat vysokoškolské vzdělání. Ustanovení § 89 a § 90 zákona o vysokých školách se vztahovaly na posouzení a uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání v České republice. Jelikož se tedy v daném případě nejedná o vysokoškolské vzdělání ve smyslu Lisabonské úmluvy a ani ve smyslu zákona o vysokých školách, vzdělání prezentované a doložené dokladem Zakarpatské státní univerzity, potažmo získané absolvováním studia uskutečňovaném subjektem MIPP, který není vysokou školou (ani tuzemskou ani zahraniční), v jiné podobě než, v jaké byla udělena licence, tedy není vůbec zahraniční. Dokonce dle kompetentního ukrajinského orgánu (ENIC Ukraine), diplom, který byl žalobcem předložen k posouzení, nebyl na Ukrajině uznáván a nedokladoval získání práv spojených s vysokoškolským diplomem a s oprávněním užívat titul uvedený v diplomu. Uznáním takového diplomu by došlo k uznání vzdělání a dokumentu svého druhu vydaného subjektem, který nesplňuje podmínky pro udělení státního souhlasu a akreditace dle zákona o vysokých školách, a v tomto smyslu tedy k obcházení příslušných ustanovení zákona o vysokých školách (zejména ust. § 2, § 5, § 39, § 44, § 78 až 81).

Žalovaný považoval za nedůvodnou též námitku týkající se neposuzování shody studijních programů. Ze správního řízení vyplývá, že žalobce ukončil studium ve studijním programu specifickém, kterému nebyla udělena akreditace podle zákona o vysokých školách a ani licence podle ukrajinské legislativy udělené Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny. Jde tedy o studium svého druhu, ukončené a doložené taktéž dokladem, který není ani vysokoškolským diplomem podle zákona o vysokých školách, ani neodpovídá ukrajinské legislativě (dle vyjádření ENIC Ukraine). Nutno však v této souvislosti dále zmínit, že ze správního spisu, zejména z předchozího správního řízení, vyplývá, že právě v předchozím správním řízení provedla univerzita faktické detailní porovnání absolvovaných studijních programů (včetně studijních plánů a sylabů) s akreditovaným magisterským studijním programem „Právo a právní věda“ uskutečňovaným Fakultou právnickou univerzity. Rozdíly byly shrnuty zejména v příloze č. 1 k výzvě a žalobce byl opakovaně vyzván (v obou řízeních), aby vysvětlil vzájemné rozpory mezi údaji uvedenými v diplomu, dodatku k diplomu a v dokladech o studiu ukrajinského programu. Jelikož v průběhu nového řízení byly zjištěny další skutečnosti, s nimiž byl žalobce univerzitou obeznámen a týkající se uznání žalobcem předloženého diplomu na Ukrajině.

Dle žalovaného co se týká námitky porušení zásady legitimního očekávání v předmětném řízení, žalovaný uvádí, že k této námitce se v odůvodněních svých rozhodnutí vyjadřovala jak univerzita tak žalovaný. V předmětném řízení byly postupně zjišťovány další skutečnosti, o nichž nejsou pochyby, mající dopad na výsledek řízení, které odůvodňovaly změnu stávající rozhodovací praxe (zejména doložení, že předložený diplom není ukrajinskou kvalifikací). Dále žalovaný již v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že nevydává a v předchozích letech nevydal jako odvolací orgán rozhodnutí ve věci, kterým by vyhověl odvolání konkrétního žadatele a že ze strany žalovaného nebyla ve vztahu k Zakarpatské státní univerzitě zavedena rozhodovací praxe uznávající ukrajinské vysokoškolské vzdělání získané absolvováním bakalářského nebo navazujícího magisterského studijního programu „Právo“. O této skutečnosti žalovaný informoval taktéž univerzitu, která v průběhu řízení jiných účastníků vnesla vůči žalovanému totožný dotaz. Jelikož byl žalovaný též již dříve konfrontován s údajnými vlastními kladnými rozhodnutími vydanými v několika obdobných odvolacích řízeních ve věci žádostí jiných žadatelů, provedl vlastní šetření a podal v únoru 2014 Městskému státnímu zastupitelství v Praze oznámení o skutečnostech odůvodňujících podezření ze spáchání trestných činů dle § 8 odst. 1 zákona č. 141/1964 trestního řádu. V jakékoli fázi předmětného správního řízení nemělo ale probíhající trestní řízení vliv na údajnou nesrozumitelnost odůvodnění rozhodnutí či porušení zásady legitimního očekávání.

Žalobce dále argumentuje legitimním očekáváním též v souvislosti s dopisem žalovaného datovaným dne 22.9.2009 o tom, že diplomy Moskevského institutu podnikatelství a práva absolventů bakalářského studijního programu „Právo“ jsou na území České republiky uznávány. Tato informace se však nevztahuje k předmětu řízení žalobce, neboť se vztahuje ke zcela jinému typu studijního programu - bakalářskému, nikoliv magisterskému, o jehož uznání žalobce žádal, a též se vztahuje k jiné zahraniční vysoké škole, která diplom bakaláře vydala. Výše zmíněnou námitku tedy žalovaný považuje za nedůvodnou. Opodstatněnost námitky žalobce, že jeho námitky nebyly dostatečně vypořádány již v rozhodnutí univerzity ze dne 14.3.2011, čj. PR-P 740/10, čímž byl zkrácen na svých

právech, nebyla prokázána. Před vydáním rozhodnutí čj. PR-P 740/10 o zamítnutí žádosti vyzvala univerzita žalobce dopisem ze dne 21. 2. 2011, čj. PR- P 740/10 v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu, aby se vyjádřil k podkladům rozhodnutí a nahlédl do spisu, a to v době od 10. do 11.3.2011. Žalobce tento dopis obdržel dne 24.2.2011 a tohoto práva dne 11.3.2011 využil. Ve svém vyjádření k podkladům rozhodnutí žalobce uvedl, že „*mu nebyla poskytnuta lhůta pro dodání doplňujících dokumentů podle správního řádu, protože to je plánováno na 14.3.2011. A nahlédnutí do spisu bylo umožněno ve dnech 10. - 11. března 2011.*“ Žalobce zároveň požádal „*o posouzení sylabů k datu výuky a k dnešnímu dni. tj. učí se platné právo a tomu i odpovídající sylaby. Jsou vztaženy k žadateli a k aktuálnímu akademickému roku.*“ Univerzita však údajně jeho požadavku nevyhověla, lhůtu k doplnění podkladů neposkytla a vydala rozhodnutí ve věci. Uvedené však není podstatné, neboť rozhodnutí univerzity ze dne 14.3.2011, čj. PR-P 740/10 bylo zrušeno rozhodnutím žalovaného o odvolání ze dne 1. 10. 2012, čj. 42389/2012-30 a věc byla vrácena univerzitě k novému projednání; tím byla dána žalobci možnost se ve věci vyjádřit.

Žalovaný se vyjadřoval k námitce absence některých podkladů pro rozhodnutí ve správním spise. Žalobce argumentoval tím, že v napadeném rozhodnutí není uvedeno, v jakém správním řízení žalovaný provedl zákon Ukrajiny nebo vyjádření ENIC Ukraine jako důkaz. Žalovaný konstatoval, že tyto informace zjistil, aniž by uvedl jak, případně v jakém řízení je provedl jako důkaz. Není proto ani možné zjistit, zda se skutečně jedná o skutečnosti známé správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, pokud by tyto podklady měly být takovými skutečnostmi. V napadeném rozhodnutí žalovaný použil této formulace (a to plně v souladu se správním řádem) na základě vlastních zkušeností s rozhodováním o odvoláních, případně o žádostech absolventů ukrajinských vysokých škol. Od roku 2009 do současnosti (tj. za období studia účastníka řízení na Mezinárodním institutu podnikatelství a práva, s.r.o. v Praze/Zakarpatské státní univerzitě) do současnosti nebyla žádná žádost o uznání ukrajinského vysokoškolského vzdělání absolventů ukrajinských vysokých škol (s 1 výjimkou žadatelů-držitelů dokladů vystavených Zakarpatskou státní univerzitou) doložena ukrajinským diplomem vyhotoveným v českém jazyce a v němž se přiznává jakýkoliv akademický titul (např. akademický titul „bakalář“ (Bc.), „magistr“ (Mgr.) nebo „inženýr“ (Ing.). Diplomy byly vyhotoveny pouze v ukrajinském jazyce, v některých z nich byla udělena příslušná kvalifikace v ukrajinském jazyce, nikoliv ukrajinský akademický titul - např. „bakalar iurisprudencii“ či „magistr iurisprudencii“. Nadto je nutné zdůraznit, že úřední notoriety není třeba dokazovat.

IV. Posouzení věci krajským soudem

Z čeho soud vycházel

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí soud vycházel podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (*dále jen „s.ř.s.“*) ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, neboť žalobce i žalovaný s tím vyslovili souhlas.

Žaloba je důvodná.

Právní hodnocení

I.

Podle § 2 odst. 4 zákona 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Podle § 3 správního řádu nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

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 čl. III.3 odst. 3 až 5 Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu ze dne 11.4.1997 (dále jen „Lisabonská úmluva“), 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. Strany podle situace poučí nebo vyzvou všechny vzdělávací instituce, které patří do jejich vzdělávacího systému, aby vyhověly jakékoliv přiměřené žádosti o informace za účelem hodnocení kvalifikací získaných ve zmíněných institucích. Orgán, který provádí hodnocení, je povinen prokázat, že žádost nesplňuje příslušné požadavky.

Podle čl. IX.1 Lisabonské úmluvy aby usnadnily uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání, Strany se zavazují vytvořit transparentní systémy pro úplný popis získaných kvalifikací. Podle čl. IX.2 odst. 1 až 3 Lisabonské úmluvy uznávající potřebu relevantní, přesné a aktuální informace, každá Strana zřídí nebo podpoří národní informační středisko a oznámí jednomu z depozitářů jeho zřízení nebo jakékoliv změny na toto působící. Národní informační středisko v každé Straně: a) bude usnadňovat přístup ke směrodatným a přesným informacím o vysokoškolském systému a kvalifikacích země, v níž je umístěno, b) bude usnadňovat přístup k informacím o vysokoškolských systémech a kvalifikacích ostatních Stran, c) bude poskytovat radu nebo informace v záležitostech uznávání a hodnocení kvalifikací v souladu s vnitrostátními zákony a podzákonnými předpisy. Každé národní informační středisko bude mít k dispozici nezbytné prostředky, které mu umožní plnit jeho funkce.

II.

A.

Jádrem sporu mezi účastníky byla skutečnost, zda žalobcem předložený diplom naplňuje náležitosti vyžadované § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách a je tedy způsobilým podkladem pro uznání. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjevil svůj stěžejní závěr, že „v předmětném řízení bylo prokázáno, že posuzovaná Kvalifikace není Kvalifikací zahraniční (ukrajinskou) a ani Kvalifikací (českou), resp. není Kvalifikací ve smyslu Lisabonské úmluvy nebo zákona o vysokých školách“. Daný závěr uvedený na straně 27 napadeného rozhodnutí v rubrice „*Lze tedy shrnout*“ se opírá o rozsáhlou argumentaci žalovaného, kterou je možné rozčlenit do dvou základních okruhů.

Předně žalovaný odkazuje na stanovisko národního informačního střediska Ukrajiny (ENIC Ukraine, National Information Centre of Academic Mobility, Information and Image Center 26/41 Pavlovska street, 01135, Kyiv, Ukraine), které si v průběhu správního řízení opatřil. Vzhledem k tomu, že daný orgán je ve smyslu čl. IX.2 odst. 1 až 3 Lisabonské úmluvy kompetentní k poskytování informací o zákonných náležitostech kvalifikací vydaných podle ukrajinského právního řádu, je postup žalovaného v tomto ohledu zcela logický a soud proti němu nemá žádných výhrad, neboť je toho názoru, že národní informační středisko Ukrajiny je vskutku způsobilé poskytnout relevantní zdroj poznání pro posouzení, zda diplom předložený žalobcem představuje dostatečný podklad pro uznání v souladu se zákonem o vysokých školách. Žalovaný však rezignoval na obstarání předmětného stanoviska v takové formální podobě, aby jej vůbec bylo možné považovat za akt, který má charakter veřejné listiny a potvrzuje či vyvrací určité významné skutečnosti. Ze správního spisu je totiž zřejmé, že „osvědčení“ je představováno jednak e-mailovou konverzací vedenou v anglickém jazyce mezi žalovaným a národním informačním střediskem Ukrajiny (konkrétně obsaženou na č. 1. 2a – 2c správního spisu žalovaného), jednak listinou vydanou rovněž v anglickém jazyce Ministerstvem školství Ukrajiny, národním informačním střediskem, dne 16. května 2014, pod č. 6/IC-M/322, z níž vyplývá, že opisy magisterských diplomů vydaných Zakarpatskou státní univerzitou č. 2005216 ze dne 24. 11. 2010 a č. 2005168 ze dne 29. 3. 2010 a dodatky těchto diplomů, nemohou být uznány, neboť nemají standardní formát ukrajinských diplomů a nezakládají jejich držitelům žádná akademická či profesní práva ani neumožňují přístup k doktorskému studiu na ukrajinských vysokých školách. Pokud se jedná o obsah e-mailové konverzace, jednoznačně z něho vyplývá, že se nejednalo o oficiální žádost ve smyslu ustanovení Lisabonské úmluvy shora specifikovaných, nýbrž šlo o jakousi neformální komunikaci vedenou v přátelském duchu. V rámci celé konverzace nejsou uvedeny žádné skutkové okolnosti (např. doba, místo, obsah a výsledky studia žalobce), z nichž by bylo možno dovodit, že jejím předmětem je právě studium žalobce. Výše citovaná listina Ministerstva školství Ukrajiny, národního informačního střediska, která na rozdíl od pouhé e-mailové výměny názorů obsahuje prvky osvědčení o určité skutečnosti, se pak týká zcela jiných magisterských diplomů než diplomu žalobce, jehož uznání je předmětem správního řízení (č. diplomu žalobce je 2005256 ze dne 24. 11. 2010, zatímco dané osvědčení se týká diplomů č. 2005216 ze dne 24. 11. 2010 a č. 2005168 ze dne 29. 3. 2010). Z důvodů těchto vad, jimiž je stíženo „stanovisko“ národního informačního střediska Ukrajiny, je zcela zřejmé, že předmětné „stanovisko“ není způsobilé představovat podklad pro zamítnutí žádosti žalobce.

Žalovaný dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkazuje na čl. 8 zákona Ukrajiny O vysokoškolském vzdělávání č. 2984-III z roku 2010 (dále jen „ukrajinský zákon“), který podle tvrzení žalovaného definuje dosažitelné úrovně vysokoškolského vzdělání (mladší specialista, bakalář, specialista, magistr), přičemž pro tyto stupně vzdělání nezavádí žádné akademické tituly. Na základě této premisy pak žalovaný dospěl k závěru, který lze ve stručnosti shrnout v tom směru, že pokud je v diplomu žalobce uvedeno dosažení titulu „magistr práva“ ve zkratce „Mgr.“, nejedná se o diplom vydaný v souladu s výše specifikovaným zákonem, tedy daný diplom nemůže být uznán ani podle Lisabonské úmluvy ani podle zákona o vysokých školách. Byť takto prezentovaný závěr žalovaného má racionální opodstatnění, jedná se o pouhé tvrzení, které nemá žádnou relevantní oporu ve správním spisu. Ukrajinský zákon (ani jeho výňatek) není ve správním spisu obsažen. Soud se tedy nemůže vyjádřit k jeho obsahu a k závěrům žalovaného, které z něj dovozuje. Rovněž není vůbec zřejmé, jaký byl obsah ukrajinské právní úpravy platné a účinné před rokem 2010, kdy probíhala značná část žalobcova studia, není jasný ani vztah mezi původní a novou ukrajinskou právní úpravou. Žalovaný se v této souvislosti omezuje na pouhé konstatování, že před účinností ukrajinského zákona byla situace stejná. Soud jednoznačně odmítá závěr žalovaného obsažený jak v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tak ve vyjádření k žalobě, že existenci zahraničního právního předpisu není třeba ve správním řízení dokazovat, neboť před žalovaným již proběhla celá řada řízení, jejichž předmětem bylo hodnocení diplomů vydaných podle ukrajinského zákona, a tedy jeho existence a obsah jsou žalovanému známy a byly jím opakovaně ověřeny. K dokazování cizozemských právních předpisů se vyjádřil ve svém rozsudku Vrchní soud v Praze ze dne 30. 5. 2000, sp. zn. 6 A 703/99, když uvedl, že *„je nutné, ukáže-li se toho potřeba, jejich obsah v řízení správním dokazovat (§ 32 správního řádu – zákona 71/1967 Sb.) stejně jako každou jinou skutečnost. Ani při přezkoumání takového rozhodnutí správním soudem ohledně takových předpisů neplatí zásada, že soud zná právo.“* K tomu soud konstatuje, že v předmětném řízení se potřeba provedení důkazu cizozemským právním předpisem opakovaně objevila, když na existenci a zejména na obsahu ukrajinského zákona založil žalovaný jeden ze svých stěžejních rozhodovacích důvodů. Tím, že žalovaný daný důkaz neprovedl, odňal žalobci možnost reagovat na obsah předmětného zákona a případně polemizovat s interpretací poskytnutou žalovaným.

Lze shrnout, že žalovaný pochybil, když si neopatřil stanovisko národního informačního střediska Ukrajiny, které by naplňovalo alespoň základní znaky takového aktu a týkalo se žalobce. Stejně tak žalovaný pochybil, když se přezkoumatelným způsobem nezabýval obsahem ukrajinské právní úpravy účinné do roku 2010, vzájemným vztahem mezi původní a pozdější ukrajinskou právní úpravou, a zároveň, že mezi podklady pro rozhodnutí nezahrnul zákon Ukrajiny O vysokoškolském vzdělávání, ani prostý či úředně ověřený překlad této listiny do jazyka českého. Ani přes značnou obsáhlost odůvodnění napadeného rozhodnutí tak žalovaný nedostál požadavkům na něj kladeným § 3 správního řádu, když nezjistil skutkový stav v takovém rozsahu, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, když ve věci rozhodl přes přetrvávající nejasnosti o zásadních skutečnostech rozhodných pro rozhodnutí o žádosti.

B.

Pokud se jedná o samotné odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalovaný v něm sice zpochybnil správnost a věrohodnost určitých listin předložených žalobcem, nijak však nereagoval na obsah listiny vydané Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny ze dne 14. 8. 2007 adresované žalovanému, ve které bylo uvedeno: *„Ministerstvo školství a vědy Ukrajiny podporuje spolupráci Zakarpatské státní univerzity a Západočeské univerzity v Plzni a Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze, česká republika, v oblasti přípravy specialistů, státních příslušníků České republiky a uznávání dokladů o vzdělání se zaměřením Právo, obor Právní věda. Ministerstvo školství a vědy Ukrajiny informuje, že Zakarpatská státní univerzita, řádně akreditovaná dle IV. nejvyššího na Ukrajině stupně akreditace, obdržela licenci a státní akreditaci (certifikát o akreditaci ND – IV č. 074607) pro přípravu magistrů se zaměřením 0601 Právo, obor 8.060101 Právní věda, která je platná do 1. července 2012. Výše uvedená akreditace se vztahuje na přípravu státních příslušníků České republiky na základě licence AV č. 121557 vydané ZakSU a opravňuje k přípravě specialistů, kteří jsou cizími státními příslušníky. Po ukončení pětiletého studijního cyklu dosahují absolventi Právnické fakulty ZakSU kvalifikačního stupně vzdělání (akademický titul) „Magistr právních věd“. Podle normativně právních aktů, týkajících se vysokoškolského vzdělání platných na Ukrajině je Vědecká rada ZakSU oprávněna při přípravě státních příslušníků České republiky provádět změny ve studijních plánech a pracovních programech zařazením bloků disciplín dle volby vzdělávací instituce a dle volby studentů za účelem prohloubení studia právního systému České republiky, mezinárodního práva, Evropského práva aj., a to v rozsahu nezbytném pro dosažení souladu magisterského studijního programu akreditovaného v ZakSU s magisterským studijním programem Právo a právní věda, které uskutečňují akreditované vysoké školy v České republice. Výše uvedené změny ve studijních programech uskutečnila ZaKSU za účelem provedení procedury uznání (nostrifikace) v České republice příslušných dokladů (diplomů) o vzdělání vydaných univerzitou. Doufáme, že informace poskytnuté v tomto dopise přispějí k další spolupráci v oblasti vysokoškolského vzdělávání a vědy mezi vysokými školami Ukrajiny a české republiky“.* Předmětná listina přitom svědčí o možné důvodnosti žalobcovy žádosti o uznání vzdělání získaného na Zakarpatské státní univerzitě, proto je na žalovaném, aby srozumitelným způsobem vysvětlil v odůvodnění svého rozhodnutí, z jakého důvodu nehodnotil danou listinu ve prospěch žalobce a žádost o uznání zamítl, a to zejména za situace, když žalobce předložil i jiné listiny, které na obsah zmíněné listiny logicky navazují (například Memorandum o spolupráci mezi Západočeskou univerzitou v Plzni a Zakarpatskou státní univerzitou), a jejichž hodnocení žalovaný rovněž neprovedl. Z odůvodnění tak nevyplývá komplexní závěr žalovaného ohledně hodnocení všech opatřených důkazů v jejich vzájemných souvislostech.

Otázkou tzv. opominutých důkazů se zabýval Ústavní soud například v nálezu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94 (dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Ústavní soud dospěl k závěru, že *„zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 36 odst. 1), nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem (o. s. ř.), v řízení před soudem (obecným), musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z*

jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§§ 153 odst. 1, 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod, a v důsledku toho též i v rozporu s čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb. Tak zvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásad volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí (§§ 221 lit. c/, 243b odst. 1 al. 2 o. s. ř.), ale současně též jeho protiústavnost (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 95 odst. 1 úst. zák. č. 1/1993 Sb.).“

Pokud se žalovaný nijak nevypořádal s obsahem listin předložených žalobcem a obstaraných v průběhu správního řízení, když tyto listiny byly způsobilé ovlivnit správnost závěrů učiněných žalovaným, neboť se vztahovaly k naplnění či nenaplnění podmínek pro uznání vysokoškolského vzdělání, dopustil se podstatného porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

C.

Námítka žalobce týkající se obsahu vyhlášky č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách, resp. její přílohy č. 3, je nezbytné uvést, že její obsah svědčí pro skutečnosti tvrzené žalobcem. Sám o sobě však splnění podmínek pro uznání vysokoškolského vzdělání neprokazuje.

Soud neshledal důvodnou námitku žalobce, kterou zpochybňoval závěr žalovaného a zejména prvostupňového správního orgánu ohledně podstatné odlišnosti studijních programů Západočeské univerzity v Plzni a Zakarpatské státní univerzity. Daná námitka je za současného stavu řízení minimálně předčasná. Odlišnost studijních programů včetně předepsané literatury totiž byla základním rozhodovacím důvodem prvostupňového správního orgánu v rozhodnutí ze dne 14. března 2011, které však bylo následně žalovaným zrušeno a věc byla vrácena prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení. V následném rozhodnutí ze dne 13. června 2014, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného, proti němuž žalobce brojí touto žalobou, totiž prvostupňový správní orgán i žalovaný přijali zcela jinou linii argumentace, k níž se soud vyjadřoval pod bodem A, potažmo B, rozsudku. Jde o to, že prvostupňový správní orgán v odůvodnění svého rozhodnutí vymezuje celou řadu nesrovnalostí ve studiu žalobce, na jejichž základě dospěl na straně 11 rozhodnutí k závěru, že „lze tedy shrnout, že žádosti žadatele nelze vyhovět z několika důvodů. Hlavním důvodem pro neuznání zahraničního vzdělání je skutečnost, že žadatel nepředložil ZČU doklad o tom, že předložená kvalifikace je kvalifikací vydanou vysokou školou, která je součástí vysokoškolského vzdělávacího systému Ukrajiny, kterou by bylo možné uznat dle ustanovení Lisabonské úmluvy a zákona o vysokých školách, a to za situace, kdy ZČU oprávněně pochybuje o tom, že předložený diplom je v souladu se zákonem Ukrajiny o vysokoškolském vzdělávání“, dále prvostupňový orgán na téže straně odůvodnění uvedl, že „ZČU

nepřistoupila k posuzování shody studijních programů, neboť v dané věci žadatel nezískal vzdělání na zahraniční vysoké škole (...)“⁴. Identické argumenty, s nimiž se soud již shora vypořádal, převzal do svého rozhodnutí žalovaný. Posuzování shody studijních programů tak může představovat až následný krok poté, co bude řádně zjištěn skutkový stav věci a postaveno na jisto, zda žalobcem získaný diplom představuje vysokoškolskou kvalifikaci získanou v souladu s ukrajinským právem.

Žalobou opakovaně prostupuje námitka porušení legitimního očekávání žalobce v uznání jeho vzdělání získaného na Zakarpatské státní univerzitě, když žalobce uvádí, že po celou dobu jeho studia žalovaný, resp. prvostupňový správní orgán, v obdobných případech dané vzdělání uznávali. Soud se touto námitkou nezabýval, nezkoumal případné porušení zásady legitimního očekávání žalobce postupem žalovaného, neboť s ohledem na závažné procesní vady rozhodnutí žalovaného, který jednak nezjistil skutkový stav v takovém rozsahu, aby o něm nebyly závažné pochybnosti, jednak opomenul se vypořádat s opatřenými důkazy, není možné se k této otázce vyjádřit, když nejsou v důsledku shora uvedených procesních vad zřejmé přesné okolnosti, za nichž probíhalo žalobcovo zahraniční studium, a není tedy možné vymezit jiné skutkově shodné případy (pokud takové vůbec existují), které by mohly sloužit jako základ nutný pro vytvoření žalobcových očekávání v uznání jeho vzdělání. Jak již soud uvedl u námitky výše uvedené, posouzení porušení legitimního očekávání žalobce bude možné až poté, co dojde k řádnému zjištění a zhodnocení skutkového stavu žalovaným.

Soud rovněž obrátil pozornost na skupinu tvrzení žalobce namítajících nepřezkoumatelnost odůvodnění (zejména) prvoinstančního rozhodnutí pro jeho nesrozumitelnost. Těmito námitkám ale nebylo možné přisvědčit. Teorie, jakož i ustálená judikatura správních soudů (srov. například rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, sp. zn. 7 A 547/2002) považuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost takové rozhodnutí, jehož odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které pohnuly správní orgán k vydání rozhodnutí. Odůvodnění napadeného rozhodnutí, stejně jako odůvodnění rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, obsahují vymezení důvodů, o které správní orgány opřely své závěry. Prvostupňový správní orgán do odůvodnění srozumitelným způsobem promítnul svoji úvahu, proč nepřistoupil ke srovnávání shody studijních programů, neboť byl toho názoru, že žalobce nepředložil řádný doklad o studiu v zahraničí (v podrobnostech viz výše). Stejně jako prvostupňový správní orgán vyjádřil v odůvodnění rozhodnutí (konkrétně strana 11 odstavec 4) důvody zakládající jeho přesvědčení, že uznání zahraničního studia žalobce by vedlo k obcházení zákona. Ani v jiných částech neshledal soud správní rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost.

Soud se ztotožňuje s námitkou žalobce spočívající na tvrzení, že žalovaný nevede správní spis způsobem odpovídajícím § 17 správního řádu, což jistě činí náročnějším orientaci ve spisu. Dané pochybení žalovaného (resp. prvostupňového správního orgánu) však není natolik intenzivní, aby bylo schopno založit nezákonnost napadeného rozhodnutí, ostatně ani žalobce nijak netvrdí, jakým způsobem byl dotčen na svých právech předmětným pochybením žalovaného.

Závěr

Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil pro

nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

V. Náklady řízení

Žalobce měl ve věci plný úspěch a v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. mu proti žalovanému tak náleží právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil. V daném případě se jedná o zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč, odměnu za zastupování advokátem ve výši 6.200 Kč určenou podle vyhlášky 177/1996 Sb., advokátní tarif. Konkrétně jde o dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby) podle § 11 odst. 1 písm. a), d), advokátního tarifu, kdy hodnota každého z nich činí podle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu částku 3.100 Kč. Dále se jedná o náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2x300 Kč) podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tak náklady žalobce představují částku 9.800 Kč. Ke splnění povinnosti byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.**

V Plzni dne 24. března 2017

Mgr. Alexandr Krysl, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Lenka Kovandová