



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: JUDr. J.H., zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Brno, Bubeníčкова 502/42, proti žalované: Západočeská univerzita v Plzni, se sídlem Plzeň, Univerzitní 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 12. května 2011, zn. R-585-10,**

t a k t o:

- I. **Žaloba se z a m í t á.**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

[I] Předmět řízení

Žalobce se žalobou datovanou dne 15. 7. 2011 a doručenou dne 16. 7. 2011 Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „*krajský soud*“) domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2011, zn. R-585-10 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“). Žalovaná ve výrokové části I. napadeného rozhodnutí konstatovala: „*Vysokoškolský diplom č. ZČU*016858 ze dne 23. srpna 2005 včetně dodatku k diplomu, kterým bylo p. J.H. (...) osvědčeno řádné ukončení studia v magisterském studijním programu M6805 Právo a právní věda, ve studijním oboru 6805T003 Právo na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni a získání akademického titulu „magistr“ (ve zkratce „Mgr.“ uváděné před jménem) se podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušuje, neboť byl vydán v rozporu s § 44, § 46, § 55, § 57 odst. 4 a §*

63 odst. 2 zákona o vysokých školách.“. Podle bodu II. výrokové části napadeného rozhodnutí nastávají účinky napadeného rozhodnutí podle § 156 odst. 2 správního řádu dnem vydání zrušovaného vysokoškolského diplomu.

Problematika vysokého školství byla upravena zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o vysokých školách“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“).

[III] Žaloba

Žalobce považoval napadené rozhodnutí za nezákonné, když žalobní námitky vymezil v sedmi bodech.

[1]

Žalobce byl toho názoru, že v dané věci existují důvodné pochybnosti, zda a kdy mu bylo napadené rozhodnutí zákonným způsobem oznámeno, neboť zástupce žalobce oznámil žalované dne 26. 6. 2011 převzetí zastupování. Do dnešního dne (= do dne podání žaloby) nebylo napadené rozhodnutí žalobci oznámeno. Žalobce získal povědomí jak o napadeném rozhodnutí, tak i o jeho obsahu, přičemž je na soudu, aby z obsahu správního spisu ověřil okamžik, kdy bylo rozhodnutí žalobci oznámeno postupem stanoveným v § 72 ve spojení s § 34 odst. 2 správního řádu. Pokud by napadené rozhodnutí nebylo k dnešnímu dni zástupci oznámeno, pak by bylo nutno jako otázku předběžnou posoudit předčasnost žaloby.

[2]

Jako další předběžnou otázku při posuzování včasnosti či předčasnosti žaloby by měl soud zkoumat, zda v daném případě byly ze strany žalobce využity veškeré řádné opravné prostředky a zda je splněna podmínka právní moci rozhodnutí. Žalovaná v poučení o opravných prostředcích uvedla, že proti předmětnému usnesení se nelze odvolat, aniž by se odkázala na konkrétní ustanovení, jež opravný prostředek v daném případě vylučuje. Dle žalobcova názoru je napadené rozhodnutí konstitutivní povahy, neboť ruší žalobcovo právo prokazovat se získaným vysokoškolským titulem. Dle § 81 odst. 1 správního řádu je odvolání přípustné proti každému rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak. Žalobci není známo ustanovení, které by v daném případě opravný prostředek proti napadenému rozhodnutí vylučovalo, kdy ostatně ani žalovaná na takový zvláštní předpis výslovně neodkázala.

Žalobce v té souvislosti zdůraznil, že využije práva k podání řádného opravného prostředku ve lhůtě stanovené v § 83 odst. 2 správního řádu.

[3]

Žalobce připomněl, že dle § 68 odst. 2 správního řádu musí každé rozhodnutí ve výrokové části obsahovat ustanovení, podle kterých je rozhodováno. Za takové ustanovení je pak nutno považovat i odkaz na ustanovení zakládající pravomoc k vydání daného rozhodnutí, jakož i ustanovení zakládající věcnou, místní a funkční příslušnost. Tento postup nebyl v případě napadeného rozhodnutí dodržen, neboť výroková část neobsahuje odkaz na ustanovení zakládající pravomoc žalované dané rozhodnutí vydat. Jediným možným důvodem, proč tak žalovaná neučinila, je skutečnost, že neexistuje její oprávnění zrušit vysokoškolský diplom postupem, který v případě napadeného rozhodnutí zvolila. Žalovaná ostatně sama v odůvodnění napadeného rozhodnutí připustila, že zákon o vysokých školách možnost zrušení vysokoškolského diplomu neupravuje, kdy napadené rozhodnutí odůvodnila za použití poměrně extenzivně pojaté analogie. Žalobce vyslovil názor, že neexistuje pravomoc žalované zrušit vysokoškolský diplom z důvodu absence zákonného zmocnění napadené rozhodnutí vydat, čímž je porušena zásada zákonnosti dle § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého může správní úřad vykonávat pravomoc jen na základě výslovného zákonného zmocnění a v rozsahu zákonem daných mezí. Odkaz na takové zákonné ustanovení však žalovaná neuvedla.

[4]

Žalovaná se při volbě procesního postupu odvolávala na § 156 odst. 2 správního řádu umožňujícího zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení vydané v rozporu s právními předpisy. Žalovaná však opomněla skutečnost, že poslední věta § 156 odst. 2 správního řádu na takový postup přiměřeně vztahuje procesní režim přezkumného řízení dle hlavy IX části druhého správního řádu. Za přiměřené použití nelze považovat takovou extenzivní aplikaci § 94 a násl. správního řádu, která je ve výslovném rozporu s doslovným paragrafovým zněním. Dle žalobcova názoru je při aplikaci procesního režimu přezkumného řízení nutno aplikovat i § 96 správního řádu upravujícího kogentně lhůty pro vydání rozhodnutí, a to jak dvouměsíční subjektivní lhůtu pro zahájení správního řízení, tak i dvanácti, resp. patnáctiměsíční objektivní lhůtu pro vydání rozhodnutí. Ze sdělovacích prostředků je žalobci známo, že žalovaná byla s důvody pro zahájení správního řízení prokazatelně seznámena již v září roku 2009, kdy představitelé univerzity poprvé zveřejnili výsledky prověřování studia vybraných studentů, mezi nimiž byl poprvé zmíněn i žalobce. Ten měl za to, že jak lhůta pro zahájení řízení, tak i lhůta pro vydání napadeného rozhodnutí v daném případě marně uplynula, když uplynutím této lhůty zanikla i pravomoc žalované napadené rozhodnutí vydat.

[5]

Žalobce nabyt práva k užívání předmětného vysokoškolského titulu v dobré víře, že v jeho případě byl zákon dodržen. Žalovaná existenci žalobcovy dobré víry v nabytí předmětných práv prokazatelně nevyvrátila. Tím došlo k porušení § 94 odst. 2 správního řádu upravujícího v daném případě důvody vylučující přezkumné řízení. Vzhledem k tomu, že žalovaná nevyvrátila existenci žalobcovy dobré víry, nebyly dány podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí, což je vada řízení zakládající jeho nezákonnost, k níž soud přihlíží z moci úřední. Je rovněž v přezkumné kognici soudu posoudit, zda byly dodrženy i ostatní podmínky řízení stanovené § 94 správního řádu.

[6]

Žalobce nesouhlasil s názorem žalované, že vysokoškolský diplom má povahu pouhého osvědčení, neboť obdobně jako v případě řidičského či zbrojního průkazu je vydáván ve srovnatelném strukturovaném procesu, byť samozřejmě nepoměrně složitějším, vyžadujícím i složitější ověřování odborných znalostí. Žalobce byl toho názoru, že vysokoškolský diplom je po stránce obsahové dokladem, nikoliv osvědčením, a nelze jej proto rušit postupem dle § 156 správního řádu, kdy zákon neobsahuje ustanovení opravňující k jeho odejmutí.

[7]

Posledním žalobním bodem žalobce namítal, že jako oprávněná úřední osoba v daném řízení od počátku vystupuje náměstek ministra spravedlnosti České republiky Mgr. F.K. Ph.D., který není zaměstnancem správního úřadu, nýbrž v něm působí jako vysokoškolský učitel a navenek se představuje jako právní expert univerzity. Žalobce se domníval, že jmenovaný, který v daném řízení vykonával úkony správního úřadu, nebyl k takové činnosti oprávněn, tedy úkony v řízení byly provedeny nezpůsobilou osobou. Takové úkony pak nelze dle § 51 odst. 1 správního řádu považovat za úkony správního řízení.

Žalobce shrnul, že napadené rozhodnutí není v právní moci, bylo vydáno bez řádného zákonného zmocnění, v rozporu se zákonem, kdy úkony řízení prováděla osoba, jež není oprávněnou úřední osobou ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu, neboť její pracovní statut neumožňuje, aby se podílela na výkonu pravomoci žalované, kdy náplní její práce bylo zajišťování výuky.

[III] Vyjádření žalované k žalobě

Žalovaná se k věci vyjádřila v podání ze dne 22. 5. 2014. K žalobnímu bodu [1] uvedla, že napadené rozhodnutí žalobci doručila v souladu se správním řádem, když v době odeslání rozhodnutí jí nebylo známo, že se žalobce nechal právně zastoupit.

Stran žalobního bodu [2] žalovaná konstatovala, že ve společném prohlášení tehdejšího rektora doc. Ing. Josefa Průši, CSc. a tehdejšího děkana JUDr. Jiřího Pospíšila ze dne 24. 3. 2010 se v bodě 6 uvádí, že rozhodnutí o zrušení vysokoškolského diplomu je rozhodnutím v rámci vysokoškolské samosprávy, proto bude podle názoru rektora i děkana konečné a nabude právní moci doručením dotčené osobě. Tento názor potvrzuje též Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále též jen „*Ministerstvo*“) v rozhodnutí ze dne 10. 1. 2012, čj. MSMT-1620/2012-30, kterým bylo žalobcovo odvolání odloženo s odůvodněním, že proti usnesení rektora veřejné vysoké školy o zrušení vysokoškolského diplomu není odvolání přípustné. V obdobném případě byl tento názor Ministerstva potvrzen rozhodnutím ministra o rozkladu ze dne 27. 8. 2013, čj. MSMT-24703/2013, a to s ohledem právě na to, že rozhodnutí rektora vysoké školy o zrušení diplomu je rozhodnutím v oblasti samosprávy vysoké školy, a proto je zde dána výluka z obecného principu dvojinstančnosti

řízení. Předmětná rozhodnutí jsou součástí správního spisu, a proto, s ohledem na obsáhlou argumentaci v nich uvedenou, na ně žalovaná odkázala.

K žalobnímu bodu [3] žalovaná prohlásila, že po vyvolání tzv. kauzy Fakulty právnické ZČU na podzim roku 2009 obdržela dne 20. 10. 2009 žádost Ministerstva ze dne 13. 10. 2009, čj. 22876/2009-30, k provedení přezkumných řízení z moci úřední za účelem případného zrušení „vysokoškolských diplomů“, přičemž přezkumné řízení má být provedeno podle § 156 odst. 2 správního řádu, když vydání vysokoškolského diplomu vzhledem k jeho specifickému charakteru by mělo být kvalifikováno jako postup podléhající § 158 odst. 1 správního řádu. Současně byla žalovaná požádána [s odkazem na § 37 a § 38 odst. 1 písm. e) a § 24 odst. 1 písm. c) zákona o vysokých školách] o sdělení, jak bylo s touto žádostí naloženo. Dne 9. 11. 2009 obdržela žalovaná další výzvu Ministerstva prakticky shodného obsahu (ze dne 3. 11. 2009, čj. 23 470/2009-30) k provedení přezkumných řízení z moci úřední podle § 94 až § 99 správního řádu způsobem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Na žádost tehdejšího děkana JUDr. Pospíšila, jak postupovat v případě zjištěných nesrovnalostí ve studiu a za jakých podmínek lze věc opakovaně přezkoumat, odpovědělo Ministerstvo tak, že se přiklání k názoru, že vydání vysokoškolského diplomu by mělo být kvalifikováno jako postup podléhající § 158 odst. 1 správního řádu a univerzita by měla zvažovat aplikaci § 156 odst. 2 správního řádu upravujícího mj. zrušení osvědčení, které je v rozporu s právními předpisy, a to v přezkumném řízení podle § 94 až § 99 správního řádu. Následně obdržela Západočeská univerzita v Plzni sdělení Ministerstva ze dne 2. 6. 2011 týkající se vztahu zákona o vysokých školách a správního řádu, jehož přílohou je závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Z tohoto sdělení je mimo jiné zřejmé, že z § 180 odst. 2 správního řádu vyplývá, že úkony správních orgánů prováděné podle zákona o vysokých školách, jež nejsou rozhodnutími, se v rozsahu neupraveném zákonem o vysokých školách řídí ustanoveními části čtvrté správního řádu. Sdělením ze dne 8. 9. 2011, které žalovaná obdržela 13. 9. 2011, Ministerstvo opětovně potvrdilo, že na již dříve přijatých názorech nemá co měnit. Ze všech těchto dokumentů vyplývá, že pravomoc veřejné vysoké školy ke zrušení diplomu je dána, že v těchto případech je třeba postupovat podle § 156 odst. 2 správního řádu za použití § 94 až § 96 správního řádu o přezkumném řízení. Ze společného prohlášení tehdejšího rektora doc. Ing. Josefa Průši, CSc. a tehdejšího děkana JUDr. Jiřího Pospíšila ze dne 24. 10. 2010 se v bodě 5 uvádí, že správní řízení o zrušení vysokoškolského diplomu bude provedeno podle doporučení všech stanovisek cestou zrušení osvědčení podle § 156 odst. 2 správního řádu s tím, že rozhodnutí vydá a podepíše rektor na základě návrhu Fakulty právnické ZČU. Způsobem vyplývajícím z výše uvedených dokumentů postupovala žalovaná taktéž v případě žalobce. Z výroku samého i z odůvodnění napadeného rozhodnutí je toto zcela zřejmé, tedy i skutečnosti, jakými úvahami a podle jakých právních ustanovení se žalovaná při rozhodování řídila, že vedla řízení podle § 105 zákona o vysokých školách a § 156 odst. 2 správního řádu a že předmětný vysokoškolský diplom, včetně dodatku k diplomu, se podle § 156 odst. 2 správního řádu zrušuje, protože byl vydán v rozporu s § 44, § 45, § 55, § 57 odst. 4 a § 63 odst. 2 zákona o vysokých školách.

Stran žalobního bodu [4] žalovaná připomněla, že podle § 156 odst. 2 správního řádu správní orgán zruší vyjádření, osvědčení nebo sdělení, které je v rozporu s právními předpisy, přičemž takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo

sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Ve stanovisku Ministerstva ze dne 15. 10. 2009 je uvedeno, že při přiměřeném užití ustanovení o přezkumném řízení se mj. neuplatní subjektivní, resp. objektivní lhůta pro zahájení přezkumného řízení stanovená v § 96 odst. 1 správního řádu. Tento názor přijala i Západočeská univerzita v Plzni, když v § 156 odst. 2 správního řádu se výslovně uvádí, že usnesení o zrušení vyjádření, osvědčení nebo sdělení lze vydat po dobu, kdy trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Bylo by popřením smyslu tohoto ustanovení omezovat jeho rozsah lhůtami uvedenými v § 96 odst. 1 či § 97 odst. 2 správního řádu za situace, kdy § 156 odst. 2 správního řádu požaduje použití ustanovení o přezkumném řízení v míře přiměřené. Tento názor zastává jak Ministerstvo v rozhodnutí ze dne 10. 1. 2012, tak ministr v rozhodnutí ze dne 27. 8. 2013.

Ve vztahu k žalobnímu bodu [5] žalovaná uvedla, že žalobce byl nejprve vyrozuměn o zahájení správního řízení o zrušení osvědčení - vysokoškolského diplomu „magistr“ ve zkratce „Mgr“ podle § 156 odst. 2 správního řádu. V tomto oznámení o zahájení správního řízení byl žalobce vyzván, aby se ve lhůtě 10 dnů od doručení vyjádřil ve věci samé, zejména k pochybnostem o předcházejícím studiu, na jehož základě byl ke studiu přijat bez přijímacího řízení a byl zařazen do pátého ročníku, a k pochybnostem o diplomové práci, a svoje vyjádření podložil důkazy. Zároveň byl vyzván, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí podle § 156 odst. 2 správního řádu. Žalobce ve svých podáních, která učinil v rámci správního řízení, uvedl k pochybnostem ohledně průběhu jeho studia, že studoval na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Po přestupu na Fakultu právnickou Západočeské univerzity v Plzni mu měl tehdejší děkan JUDr. Milan Kindl, CSc. určit vykonat na základě všech již dříve v Bratislavě vykonaných zkoušek všechny závěrečné zkoušky a obhájit diplomovou práci. Žalobce v rámci řízení nepředložil žádné důkazy na podporu svých tvrzení. Naopak, v rámci řízení bylo přípisem rektora Univerzity Komenského v Bratislavě ze dne 16. 7. 2010, přípisem děkana Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě ze dne 19. 1. 2011 a přípisem proděkana Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě ze dne 5. 4. 2011 prokázáno, že žalobce začal studovat na PF UK v Bratislavě dne 2. 9. 2002 a již 4. 10. 2004 byl vyloučen pro nesplnění studijních povinností. Žalobce tedy nemohl splnit na této vysoké škole studijní povinnosti vyžadované na FP ZČU v Plzni, které by mu měly být uznány. Žalobce si tedy musel být vědom toho, že zkrácení jeho studia z pěti let na dva měsíce a dva týdny, aniž by mu bylo uznáno splnění studijních povinností z jiné vysoké školy, není v souladu se zákonem o vysokých školách. Žalobce tedy za dané situace nemůže tvrdit, že byl v dobré víře.

K žalobnímu bodu [6] žalovaná konstatovala, že podle důkazních materiálů uvedených v tomto vyjádření má za to, že v případě diplomu se jedná o osvědčení, které dokládá skutečnost, že uvedená osoba je absolventem daného studijního programu poté, co vykonala příslušnou státní závěrečnou zkoušku.

Stran posledního žalobního bodu [7] žalovaná připomněla, že k vedení řízení ve věci odebrání diplomů byl Mgr. F.K., Ph.D. písemně pověřen rektorem dne 31. 3. 2010 pod čj. 353-10. Pokud tedy činil v předmětném řízení některé úkony, pak tomu bylo na základě tohoto písemného pověření. Dále je třeba uvést fakt, že rozhodnutí je podepsáno přímo rektorem žalované, doc. PaedDr. Ilonou Mauritzovou, Ph.D., tedy správním orgánem

s náležitostmi podle § 69 odst. 1 správního řádu. Skutečnost, že se Mgr. F.K., Ph.D. podílel na vedení správního řízení, nemůže být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť všechny úkony dokazování byly prováděny oprávněnými úředními osobami.

[IV] Původní rozhodnutí krajského soudu

Krajský soud v Plzni původně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 29. 5. 2015, čj. 30A 33/2011 - 194 (dále též jen „*rozsudek krajského soudu ze dne 29. 5. 2015*“), tak, že *I)* rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2011, zn. R-585-10, zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení; a *II)* uložil žalované povinnost nahradit žalobci náklady řízení. V odůvodnění rozsudku soud mj. konstatoval: „(...) Předně je třeba uvést, že zákon o vysokých školách nejenomže výslovně označoval a označuje vysokoškolský diplom a dodatek k němu za doklady (o studiu), ale zároveň je z ustanovení jeho § 57 odst. 8 (ve znění účinném již v době rozhodování žalované) zjevné, že rozlišuje mezi doklady, rozhodnutími a osvědčeními („V **dokladech** o studiu podle odstavce 1 a v **rozhodnutích a osvědčeních** podle § 50 až 69, § 89 až 91 a § 99 je vysoká škola oprávněna uvádět rodné číslo osoby, o kterou se jedná, bylo-li jí přiděleno.“). Sám zákon o vysokých školách tedy vysokoškolský diplom a dodatek k němu za osvědčení neoznačuje, byť je z jeho § 57 odst. 8 zřejmé, že tento institut zná a pojmosloví v tomto ohledu rozlišuje (doklad – rozhodnutí – osvědčení).

Nicméně, i v případě, že soud odhlédne od právě uvedeného, nebyla aplikace § 156 odst. 2 správního řádu na místě z následujících důvodů. Jak soud poznamenal výše, zákon o vysokých školách hovoří jednoznačně. Aby mohl vysokoškolský student získat příslušný diplom (dodatek k diplomu), musí řádně ukončit studium. Řádné ukončení studia pak není možné bez úspěšného složení závěrečné státní zkoušky, jejíž součástí je obhajoba diplomové práce. A právě v tom soud shledává zásadní překážku pro postup zvolený žalovanou.

Jestliže je vykonání státní závěrečné zkoušky (včetně obhajoby diplomové práce) podmínkou pro řádné ukončení studia a tím pádem i podmínkou pro získání vysokoškolského diplomu (a dodatku k němu), je pro jejich „zrušení“ nebo „odnětí“ nutné nejprve učinit neplatnými právě onu státní závěrečnou zkoušku a obhajobu diplomové práce. Bez tohoto kroku se celý proces dostává do bludného kruhu – postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu má sice dojít ke zrušení diplomu (a dodatku), ale protože zůstávají v platnosti státní závěrečná zkouška a obhajoba diplomové práce, má adresát zrušujícího usnesení podle zákona o vysokých školách stále právo jak na diplom, tak dodatek k němu. Vykonal přece to, co po něm zákon požaduje k jejich získání. Pak ovšem není prostor pro jakékoliv rušení. Jistě, žalovaná v napadeném rozhodnutí zpochybňuje mj. i okolnosti, za kterých žalobce vykonal státní závěrečnou zkoušku a obhájil diplomovou práci, ale děje se tak pouze v odůvodnění rozhodnutí, jehož výroková část se ovšem státní zkoušky ani diplomové práce netýká. Ty tak zůstávají nadále v „platnosti“ a nadále opravňují žalobce k získání diplomu a dodatku k němu. Skutečnost, že dojde k „odnětí“ diplomu (a dodatku k němu), je tedy za takové situace nic neřešícím krokem, neboť ve svém důsledku nemá žádný vliv na platnost (či neplatnost) ukončení studia jako takového. Ostatně, i výše prezentovaný vládní návrh novely zákona o vysokých školách je v případě uvažovaného pozbytí platnosti vysokoškolského diplomu a dodatku k němu koncipován na principu vyslovení neplatnosti závěrečné státní zkoušky nebo její součásti nebo obhajoby disertační práce, přičemž důsledkem pravomocného a účinného

rozhodnutí o vyslovení neplatnosti bude přímo ze zákona pozbytí vysokoškolského vzdělání a akademického titulu, resp. pozbytí platnosti vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu. Soud je přesvědčen, že jiný postup, vzhledem k podmínkám, které zákon o vysokých školách stanoví zejména v jeho ustanoveních § 46 odst. 3 a § 55 odst. 1, ani není možný. Fakt, že stávající znění zákona o vysokých školách neobsahuje výslovnou a precizovanou úpravu pozbytí vysokoškolského vzdělání a akademického titulu, resp. pozbytí platnosti vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu, nemůže jít k žalobcově tíži.“.

[V] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

Žalovaná brojila proti rozsudku krajského soudu ze dne 29. 5. 2015, čj. 30A 33/2011 – 194, kasační stížností, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015 – 50 (dále též jen „rozsudek NSS“). Rozsudkem NSS byl rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, čj. 30A 33/2011 – 194, zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku mj. uvedl: (...) [16] Nejvyšší správní soud se v první řadě nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, dle kterého je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu toliko dokladem o studiu ve smyslu § 57 odst. 1 zákona o vysokých školách, protože jej dle krajského soudu nelze považovat za osvědčení, resp. jiný úkon ve smyslu části čtvrté správního řádu, jelikož zákon o vysokých školách jej jako osvědčení neoznačuje, byť tak činí u jiných aktů. Proti tomuto posouzení také stěžovatelka brojí.

[17] Pojmy užívané zákonem č. 111/1998 Sb. (v původním znění) jsou poplatné době přijetí tohoto právního předpisu, ve které byl základním právním předpisem upravujícím řízení před správními orgány zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“). Tento zákon přitom nikterak nerozlišoval mezi osvědčením a dokladem. Zdejší soud je tedy toho názoru, že z (v tomto ohledu) autonomní terminologie zákona o vysokých školách nelze vyvozovat závěry stran právní povahy vysokoškolského diplomu ani dodatku k diplomu.

[18] Obecně je při posuzování právní povahy správního aktu nutné mít kromě formální stránky na zřeteli jeho stránku materiální, jak ostatně Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval – za všechny např. v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90, nebo rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 14/2011 – 64. Pro posouzení právní povahy vysokoškolského diplomu je tedy nutné přihlídnout v první řadě k účinkům jeho vydání jakožto správního aktu. Ty lze odvodit z níže citovaných ustanovení zákona o vysokých školách.

[19] Dle § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, ve znění účinném v době vydání předmětného diplomu stěžovatelkou (tj. ve znění zákona č. 147/2001 Sb.), je dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu vysokoškolský diplom a vysvědčení o státní zkoušce. Dále podle § 2 odst. 9 téhož zákona platí, že nikdo kromě vysoké školy nemá právo přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem, používat akademické insignie a konat akademické obřady.

[20] Dle § 57 odst. 1 písm. c) a g) zákona o vysokých školách je dokladem o studiu ve studijním programu a o absolvování studia ve studijním programu jak vysokoškolský diplom, tak dodatek k diplomu.

[21] Dle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je pak vysokoškolský diplom dokladem o absolvování studijního programu v příslušném studijním oboru. Dle následujícího odstavce

je pak vysvědčení dokladem o vykonané státní zkoušce a jejích součástech, popřípadě o obhajobě diplomové práce.

[22] Obecné obsahové náležitosti vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu jsou stanoveny v § 57 odst. 7 zákona o vysokých školách. Dle tohoto ustanovení mají být opatřeny státním znakem České republiky spolu s uvedením označení příslušné vysoké školy a akademického titulu, který je udělován.

[23] Primárním účinkem vydání vysokoškolského diplomu je osvědčení skutečnosti, že osoba v něm uvedená úspěšně absolvovala příslušný studijní program. V tomto ohledu se nejedná o založení, změnu, zánik nových ani deklaraci existujících, avšak sporných práv a povinností absolventa, a proto se nemůže jednat o správní rozhodnutí v materiálním smyslu, byť by i bylo vydáváno ve formě dokladu.

[24] Již méně jednoznačný je další účinek vydání vysokoškolského diplomu, představovaný „udělením“ akademického titulu absolventu, kterému je vysokoškolský diplom vydáván. Zákon o vysokých školách se opakovaně vyjadřuje tak, že akademický titul vysoká škola „uděluje“. Jazykový výklad proto nasvědčuje tomu, že akademický titul absolvent konkrétního studijního programu nezískává automaticky ze zákona, ačkoli pro jeho získání již splnil zákonem stanovené podmínky, nýbrž že právo užívat akademický titul absolventu vznikne až výslovným udělením příslušného akademického titulu vysokou školou. Zákon o vysokých školách však ve výše citovaném § 57 odst. 1 písm. c) uvádí, že vysokoškolský diplom je dokladem o získání příslušného akademického titulu, z čehož lze usuzovat opačně, než jak je nastíněno výše. Nejvyšší správní soud se přiklání k výkladu, dle něhož jsou ustanovení zákona o vysokých školách, užívající obrat „udělování akademického titulu“ svou povahou ustanoveními kompetenčními a technickými, tedy jejich obsahem je určení entity oprávněné k udělování akademických titulů, případně též stanovení označení jednotlivých druhů titulů, udělovaných ve studijním programu příslušného zaměření.

[25] Zákon o vysokých školách blíže nestanoví, jakým okamžikem absolvent akademický titul získává, a tedy ani okamžik, od kterého je oprávněn titul užívat. Nejvyšší správní soud zastává názor, že právo užívat akademický titul dle absolvovaného akreditovaného studijního programu náleží absolventu již od okamžiku, kdy došlo k řádnému ukončení studia jeho absolvováním, tedy dnem, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část (§ 55 odst. 1 zákona o vysokých školách). Je tomu tak proto, že součástí každého studijního programu je dle § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách rovněž údaj o tom, jaký akademický titul se absolventu daného studijního programu uděluje. Údaj o akademickém titulu udělovaném na základě absolvování studia v příslušném akreditovaném studijním programu je pro vysokou školu závazný, neboť je součástí písemné žádosti o akreditaci studijního programu dle § 79 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách. Dle § 79 odst. 5 písm. a) téhož zákona přitom platí, že ministerstvo akreditaci neudělí, jestliže studijní program neodpovídá požadavkům uvedeným v části čtvrté tohoto zákona. Jedním z takových požadavků části čtvrté je udělování příslušných akademických titulů absolventům studijních programů různých typů a zaměření (srov. např. § 45 odst. 4, § 46 odst. 4, § 47 odst. 5 zákona o vysokých školách). Studijní program, jehož součástí by nebylo též udělení příslušného akademického titulu jeho absolventu v souladu s požadavky části čtvrté zákona o vysokých školách, by pak nemohl získat akreditaci. Dle § 44 odst. 1 zákona o vysokých školách je udělován akademický titul součástí absolvovaného studijního programu. Absolvoval-li tedy student akreditovaný studijní program, získal automaticky akademický titul, který je v souladu s § 44 odst. 2 písm. g)

zákona o vysokých školách součástí takového studijního programu. Vysokoškolský diplom je pak toliko dokladem o získání příslušného akademického titulu (krom toho, že zároveň dokládá absolvování daného studijního programu).

[26] Posledně uvedenému závěru ostatně odpovídá i všeobecně známá praxe vysokých škol a jejich absolventů. Za absolventa v obecném i právním smyslu je běžně považován ten, kdo splnil studijní povinnosti, předepsané studijním programem, včetně státní závěrečné zkoušky, a to právě tím okamžikem, kdy tak učinil. Naopak vydání vysokoškolského diplomu, vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatku k diplomu následuje s určitým časovým zpožděním, ať již na slavnostní promoci nebo neformálním převzetím. Již v mezidobí je přitom na takovou osobu pohlíženo jako na absolventa vysoké školy, a to včetně právních důsledků. Taková osoba již mimo jiné není studentem vysoké školy z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení a může také vykonávat zaměstnání, pro které právní předpisy stanoví požadavek vysokoškolského vzdělání.

[27] Na základě posledně uvedeného nelze dospět k závěru, že by vysokoškolský diplom měl účinky správního rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť se jím ve vztahu k jeho adresátu nezakládají práva ani neukládají povinnosti, příp. nejsou jím práva či povinnosti autoritativně deklarovány. Vysokoškolským diplomem je toliko osvědčována skutečnost absolvování konkrétního studijního programu a získání příslušného akademického titulu. V otázce povahy tohoto správního aktu proto připadá v úvahu jeho kvalifikace jakožto osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu. Jelikož však správní řád osvědčení blíže nedefinuje, Nejvyšší správní soud vyložil obsah daného pojmu toliko s přihlédnutím ke své dosavadní rozhodovací činnosti, jež současně reflektuje i hledisko doktrinární.

[28] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 – 63, shledal, že „[n]a rozdíl od pojmu rozhodnutí pojem osvědčení soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují, právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé. Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, č. j. 1 Ans 8/2005 – 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. Důraz je třeba klást zejména na to, že osvědčení je úředním potvrzením o skutečnostech, jež jsou v něm uvedeny (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 – 84, publikovaný pod č. 1654/2008 Sb. NSS).“

[29] Obdobně se Nejvyšší správní soud v otázce povahy osvědčení vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 71, kde uvedl, že „[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jím blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jím z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým

nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“ Na tento závěr později v obecné rovině Nejvyšší správní soud znovu odkázal ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009 – 62, v němž mj. konstatoval, že „na rozdíl od řidičského oprávnění, je řidičský průkaz toliko úřední listinou – osvědčením, kterým se prokazuje existence řidičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řidičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řidičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí jde o prosté osvědčení, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ... v řízení předcházejícím jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řidičského oprávnění.“

[30] V rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 As 48/2012 – 129, v rámci posuzování povahy osvědčení o zániku platnosti licence k provozování celoplošného televizního vysílání ve smyslu § 24 písm. f) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“), se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se může jednat o osvědčení dle § 154 a násl. správního řádu. Dospěl přitom k závěru, že pro zcela faktickou povahu daného aktu, s přihlédnutím k absenci jakéhokoli náznaku autoritativní aplikace práva ze strany vydávajícího správního orgánu, se jedná o osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu, které lze vyvrátit důkazem opaku.

[31] Právní povahou osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu se dále zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Dle závěrů rozšířeného senátu spočívá klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím v tom, zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt, potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvrátitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (ve smyslu autoritativní, tedy závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva a povinnosti). Okolnost, do jaké míry jsou zřejmé skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je v uvedeném usnesení považována spíše za kritérium pomocné.

[32] Na základě výše uvedeného zaujímá Nejvyšší správní soud názor, že je tedy vysokoškolský diplom (a dle výše zavedené zkratky rovněž dodatek k diplomu) osvědčením dle § 154 a násl. správního řádu, neboť jeho vydáním vysoká škola, jakožto správní orgán, úředně potvrzuje skutečnost (fakt), že osoba, které je diplom vydán, absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolským diplomem se absolventu nezakládají žádná práva či povinnosti, resp. není jím deklarováno, že určitá (sporná) práva nebo povinnosti má – osvědčuje se totiž pouze faktický stav.

[33] Krajský soud proto pochybil, dospěl-li k závěru, že vysokoškolský diplom není osvědčením, a nelze jej proto zrušit postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu. Za zavádějící přitom Nejvyšší správní soud považuje způsob, jakým krajský soud podporoval opačný závěr za odkazu a citací důvodové zprávy vládního návrhu novely zákona o vysokých školách. Jedná se o důvodovou zprávu, tedy text nenormativní povahy, který může být toliko jedním z interpretačních vodítek, to však především k normativnímu textu, tedy textu právního předpisu, jenž úspěšně prošel legislativním procesem. Není namístě dovozovat možnost či nemožnost rušení vysokoškolských diplomů za stávající právní úpravy z důvodové zprávy k dosud neschválenému vládnímu návrhu zákonné novely. Navíc, z obsahu citované důvodové zprávy spíše vyplývá názor jejího autora, příklánějící se k možnosti, byť problematické, rušení vysokoškolských diplomů prostřednictvím ustanovení části čtvrté správního řádu.

[34] K argumentaci krajského soudu, který jen z názoru, že diplom není osvědčením, dovodil jeho nezrušitelnost, je navíc třeba poukázat na znění části čtvrté správního řádu a zejména

ustanovení § 156 odst. 2, z nichž plyne, že zrušení podle tohoto ustanovení je možné i u jiných úkonů než pouze u osvědčení. Podstatné tedy v konečné fázi ani není, zda je diplom osvědčením, ale zda je úkonem podle čtvrté části správního řádu. Tuto otázku má soud na základě výše uvedeného za kladně zodpovězenou.

[35] Soud tedy uzavírá, že vysokoškolský diplom je, stejně jako vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatek k diplomu, osvědčením resp. jiným úkonem ve smyslu čtvrté části správního řádu a rektorka veřejné vysoké školy je, jakožto orgán, který jej vydal, oprávněna podle § 156 odst. 2 správního řádu jej zrušit, pokud byl vydán v rozporu se zákonem o vysokých školách nebo jiným právním předpisem.

[36] V návaznosti na to je však třeba vyřešit otázku, kterou podal v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud jako alternativní právní názor. Podle něj absentuje zákonná úprava pro zpětné přezkoumání naplnění podmínek úspěšného absolvování studia, z čehož pak soud dovodil, že pokud jde o vysokoškolské diplomy jakožto osvědčení, nelze u nich shledat naplnění podmínky pro jejich zrušení dle § 156 odst. 2 správního řádu, kterou je zjištění, že byly vydány v rozporu s právními předpisy. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem projednávané věci neztotožnil.

[37] Rozhodným hlediskem je totiž důvod, pro nějž by mělo být konstatováno nesplnění zákonných podmínek pro vydání vysokoškolského diplomu.

[38] V rozsudku ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 - 8, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „hodnocení vědomostí uplatněných studentem u zkoušky náleží pouze zkušební komisi, před níž ji student koná. ... Princip přezkumu (státních) zkoušek na vysoké škole nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejícího, nýbrž v přezkumu zákonnosti těch postupů, které lze ve smyslu shora uvedeného podřadit pod výkon státní správy.“ V citované věci se jednalo o posouzení otázky přezkoumatelnosti hodnocení státní závěrečné zkoušky na vysoké škole soudem ve správním soudnictví, podle Nejvyššího správního soudu je však tento závěr, při absenci výslovné právní úpravy, plně uplatnitelný i na pravomoc rektora vysoké školy zasahovat do výsledku vlastního odborného hodnocení zkoušky. Z téhož právního názoru vyšel Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58. V uvedené věci táž žalovaná zrušila vysokoškolský diplom z důvodu odevzdání a obhajoby bakalářské práce, která se posléze ukázala být plagiátem. Soud konstatoval, že: „jakkoliv mohlo být v posuzovaném případě toto plagiátorství zjevné prima facie a i bez zvláštních znalostí, na jejichž základě jsou komise pro státní závěrečné zkoušky obsazovány, nelze hodnocení původnosti odborné práce posuzovat jinak než jako otázku odbornou, spadající i ve smyslu výše citované judikatury do výlučné působnosti komise.“

[39] Stejně jako v tomto souběžně rozhodovaném případě má soud i v nyní posuzované věci za to, že jestliže by ale dotyčná osoba například vůbec nebyla studentem příslušné vysoké školy, nesplnila (ve smyslu nepodstoupila) studijní povinnosti stanovené studijním programem, státní závěrečná zkouška se buď vůbec nekonala, nebo se konala za situace, kdy se konat neměla (nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o vysokých školách, předpisem vysoké školy vydaným podle vysokoškolského zákona nebo studijním programem), jde o zřejmý rozpor s právními předpisy, pro který vysoká škola nesmí vysokoškolský diplom vydat. Za takové situace by bylo možno již vydaný vysokoškolský diplom zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu, ovšem za předchozího individuálního zvážení souladnosti takového postupu s imperativem přiměřenosti a ochrany práv dotčené osoby, jichž bylo nabyto v dobré

víře (srov. § 2 odst. 3, 4, § 94 odst. 2, 5 za použití věty poslední § 156 odst. 2 správního řádu). Typicky půjde o situace, kdy byl závěr o splnění podmínek pro vydání vysokoškolského diplomu učiněn na základě studijních záznamů, při jejichž pořízení či vedení došlo k vážnému administrativnímu pochybení (např. záznam zkoušky vykonané osobou A v evidenci osoby B), nebo kdy takový závěr učinila neoprávněná osoba, anebo v případě, kdy takový záznam vůbec neexistoval.

[40] V nyní posuzované věci rozhodla stěžovatelka o zrušení vysokoškolského diplomu, mimo jiné, z toho důvodu, že žalobce v rámci svého studia „nezískal žádný zápočet a nesložil žádnou zkoušku“. Tuto skutečnost ve spise dokládá, kromě jiného, rozhodnutím děkana právnické fakulty ze dne 24. 2. 2004 zn. DFPR-SO 211/2004, kterým byl žalobce přijat ke studiu na Fakultě právnické ZČU a kterým mu bylo současně uloženo, aby teprve doložil potvrzení o vykonaných zkouškách z dosavadního studia. Rozhodnutím téhož děkana ze dne 10. 6. 2005 zn. DFPR-SO 869/2005, kterým byl žalobce (opět) přijat ke studiu na Fakultě právnické ZČU, a to do jeho pátého ročníku, a bylo rozhodnuto, že mu „na základě Vámi předloženého potvrzení o vykonaných zkouškách“ zbývá konat státní závěrečné zkoušky včetně obhajoby diplomové práce, aniž však bylo rozhodnuto o uznání studijních povinností, splněných předchozím studiem na Univerzitě Komenského v Bratislavě. Žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky současně odkazuje na podklady, ze kterých dovozuje, že žalobce nemohl splnit všechny předepsané studijní povinnosti studie na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Rovněž dodatek k diplomu vydaný současně s vysokoškolským diplomem a předložený v průběhu řízení samotným žalobcem obsahuje pouze záznam o vykonaných státních závěrečných zkouškách, nikoliv však o jakékoliv jiné studijní povinnosti splněné v rámci pětiletého magisterského studijního programu, nebo uznané na základě dřívějšího studia na téže či jiné vysoké škole.

[41] Absolvováním studijního programu v příslušném studijním oboru, jehož dokladem je podle výše citovaného § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách vysokoškolský diplom, se přitom nutně rozumí nejen složení státní zkoušky, ale splnění všech studijních povinností, předepsaných akreditovaným studijním programem. To bez jakýchkoliv pochybností vyplývá z celé konstrukce právní úpravy vysokoškolského studia včetně akreditace studijních programů a studijních oborů, jakož i souboru povinností studentů vysokých škol stanovených zákonem o vysokých školách a na jeho základě vydávanými studijními předpisy vysokých škol.

[42] Pokud by tedy bylo v dalším řízení před krajským soudem zjištěno, že stěžovatelka vycházela ze správně a dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, jestliže měla za to, že žalobce nevykonal předepsané studijní povinnosti, jednalo by se právě o takový případ, kdy se jeho státní závěrečná zkouška vůbec neměla konat a kdy, i pokud se konala, mu neměl být vysokoškolský diplom vydán. V takovém případě by, za podmínky dodržení zásad proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře, bylo možno rozhodnout o zrušení vysokoškolského diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu s přiměřeným použitím ustanovení o přezkumném řízení.“.

[VI] Nové posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).

Podle § 75 odst. 1 s. ř. s., soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Podle § 75 odst. 2 věty první, s. ř. s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

K námitce uvedené v žalobním bodu [1] soud opakuje argumentaci z rozsudku krajského soudu ze dne 29. 5. 2015, tedy že ověřil, že napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 29. 6. 2011. Z předloženého dokladu o doručení je zřejmé, že žalovaná předala napadené rozhodnutí k poštovní přepravě nejpozději dne 24. 6. 2011. Žalobcova plná moc byla žalované oznámena nejdříve e-mailem (dne 26. 6. 2011) a následně jí byla doručena poštou (dne 28. 6. 2011). V obou případech se tak ale stalo až po vypravení napadeného rozhodnutí přímo žalobci, kterýžto v ten okamžik nebyl zastoupen. Žalobce proti obsahu napadeného rozhodnutí brojl včas podanou žalobou (žalující strana nezpochybnila, že by se jí napadené rozhodnutí nedostalo do dispozice). Nemohlo tak dojít k zásahu do jeho veřejných subjektivních práv, k jejichž ochraně jsou soudy rozhodující ve správním soudnictví povolány (§ 2 soudního řádu správního). Tato žalobní námitka proto nebyla shledána důvodnou.

Stejný závěr soud přijal i ve vztahu k žalobnímu bodu [2], když vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2016, čj. 10 As 166/2016 – 56. Kasační instance v tomto rozhodnutí mj. konstatovala: „(...) [36] ***V nyní projednávané věci, krajský soud i žalovaná rozhodovaly dle znění zákona o vysokých školách účinném do 31. 8. 2016. Znění ustanovení § 87 odst. 1 písm. k) bylo i před novelou shodné, podle původního znění písm. l) ministerstvo „plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení“. S ohledem na systematické zařazení právní úpravy působnosti ministerstva v části deváté (po novele části desáté) nazvané „Státní správa“, nelze dovodit, že ministerstvo před novelou vystupovalo jako nadřízený správní orgán při rozhodování v rámci samosprávy vysoké školy. Ačkoliv výhradně jazykový výklad by mohl nasvědčovat tomu, že novelou došlo k zúžení okruhu činností vysoké školy, které jsou přezkoumatelné ministerstvem jakožto nadřízeným správním orgánem, není tomu tak. Jednoznačné systematické zařazení ustanovení § 87 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách v části upravující státní správu naopak podporuje závěr o tom, že nebylo úmyslem zákonodárce podrobit veškerou (tj. i samosprávnou) rozhodovací činnosti vysoké školy dozorové pravomoci ministerstva, nýbrž pouze tu, která spadá do výkonu státní správy.***

[37] V kontextu všech okolností daného případu je vhodné připomenout, že Nejvyšším správním soudem bylo (za absence speciální úpravy, tj. před novelou) výslovně připuštěno, že vysoká škola může diplom zrušit dle § 156 odst. 2 s. ř. Speciální právní úprava řízení o vyslovení neplatnosti diplomu dle § 47c byla do zákona o vysokých školách vložena novelou. Odvolání proti rozhodnutí rektora dle § 47c je v tomto řízení vyloučeno, což reflektuje jeho postavení jakožto samosprávného orgánu, který rozhoduje v jediné a poslední instanci (viz §

47d zákona o vysokých školách, k tomu srov. též str. 157 – 158 důvodové zprávy). Možnost postupu vysoké školy dle § 156 odst. 2 s. ř. však není vyloučen ani za stávající úpravy.

[38] **Nad rámec výše uvedeného NSS uvádí, že není žádoucí, pro účely posouzení otázek v tomto řízení, nahlížet na řízení dle § 47c zákona o vysokých školách a dle § 156 odst. 2 s. ř. rozdílně s uplatněním odlišných postupů.** Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že správní řád se v prvním z těchto řízení použije (pouze) jako subsidiární právní předpis. **Je naopak podstatné, že rozhodovací činnost v rámci obou těchto řízení je vysokou školou (rektorem) vykonávána v rámci samostatné působnosti, přičemž právní důsledky ve sféře adresátů jsou v podstatě totožné (k tomu viz bod 29 tohoto rozhodnutí).** Zdejší soud neshledal důvody, které by podporovaly závěr opačný, a to, že zrušení diplomu dle § 156 odst. 2 s. ř. se má řídit jinými pravidly – resp. že stěžovatel musí v případě nečinnosti žalované v tomto řízení nejprve navrhnout opatření dle § 80 odst. 3 s. ř. adresované MŠMT.

[39] Uskutečňování a tvorbu studijního programu lze zahrnout do vysokoškolské samosprávy, přičemž nárok na přiznání titulu, jakož i diplom tento titul osvědčující považuje zdejší soud za nedílné součásti tohoto programu. V kontextu výše uvedeného je zřejmé, že nebylo úmyslem zákonodárce přesunout rozhodování o tom, kdo je oprávněn užívat akademický titul, resp. komu bude vydán (zrušen) diplom na externí orgán (ministerstvo), tj. zcela mimo rámec dosahu samosprávných orgánů vysoké školy. (...)

[42] **Ostatně i podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, čj. 7 As 66/2010-119, vydá-li rektor vysoké školy rozhodnutí o (ne)jmenování děkana v řízení, které subsidiárně podléhá správnímu řádu, avšak spadá do samosprávné působnosti vysoké školy (§ 6 zákona o vysokých školách), je v dané věci rozhodováno rektorem v první a jediné instanci.** NSS považoval tuto kategorii samostatné působnosti (§ 6 odst. 1 písm. j) zákona o vysokých školách) za implicitní vyluku dvojinstančního řízení. Přestože tedy platí, že podle ustanovení § 81 odst. 1 s. ř. je možno podat odvolání proti každému správnímu rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak, neplyne z této zákonné vyluky její rozpornost s obecnými zásadami (viz rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2011, čj. 7 As 86/2011-102). **Podle ustálené judikatury mezi obecné zásady správního řízení, popř. zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány, nepatří rozhodování ve dvou stupních (viz rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2005, čj. 2 As 47/2004-61, č. 1409/2007 Sb. NSS).** Na základě uvedeného proto soud dospěl k závěru, že proti napadenému rozhodnutí nebyl opravný prostředek přípustný a žalovaná nepochybila, když v tomto smyslu žalobce poučila.

Stran žalobní výtky [3] soud primárně odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015 – 50, konkrétně na bod 32 tohoto rozhodnutí [„Na základě výše uvedeného zaujímá Nejvyšší správní soud názor, že **je tedy vysokoškolský diplom (a dle výše zavedené zkratky rovněž dodatek k diplomu) osvědčením dle § 154 a násl. správního řádu, neboť jeho vydáním vysoká škola, jakožto správní orgán, úředně potvrzuje skutečnost (fakt), že osoba, které je diplom vydán, absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolským diplomem se absolventu nezakládají žádná práva či povinnosti, resp. není jím deklarováno, že určitá (sporná) práva nebo povinnosti má – osvědčuje se totiž pouze faktický stav.**“], resp. bod 35, kde je výslovně uvedeno: „Soud (= Nejvyšší správní soud) tedy uzavírá, že vysokoškolský diplom je, stejně jako vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatek k diplomu, osvědčením resp. jiným úkonem ve smyslu čtvrté části správního řádu a **rektorka veřejné vysoké školy je, jakožto**

orgán, který jej vydal, oprávněna podle § 156 odst. 2 správního řádu jej (= vysokoškolský diplom, resp. dodatek k diplomu) **zrušit, pokud byl vydán v rozporu se zákonem o vysokých školách nebo jiným právním předpisem.**“. Žalobcovo tvrzení, že žalovaná nebyla oprávněna vysokoškolský diplom zrušit postupem, který v daném případě zvolila, je tak ve světle právě citovaných závěrů kasačního soudu nedůvodné.

Rovněž nedůvodnou je i další argumentace uplatněná v tomto žalobním bodu, totiž absence zákonných ustanovení, podle kterých bylo ve věci postupováno. Součástí výrokové části napadeného rozhodnutí je odkaz na § 57 odst. 7 zákona o vysokých školách (který zakládá věcnou a místní příslušnost žalované vydat vysokoškolský diplom), na § 105 téhož zákona („*Nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení.*“), resp. § 156 odst. 2 správního řádu. Soud považuje takovou konkretizaci zákonných ustanovení aplikovaných ve věci za dostatečnou, a to rovněž v kontextu se závěry týkajícími se pravomoci a věcné, místní a funkční příslušnosti uvedenými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015 – 50, na něž v podrobnostech odkazuje.

Následně soud obrátil pozornost na námitku [4], tedy na výklad znění § 156 odst. 2 správního řádu ve světle tvrzeného nedodržení lhůt pro vydání (napadeného) rozhodnutí. Podle první věty tohoto ustanovení, *vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle odstavce 1, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení.* Podle druhé věty téhož ustanovení pak platí: *Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení.*

Soud vykládá ono ustanovení skrze jeho jazykové vyjádření. Primárně tedy, usnesení v případech předpokládaných § 156 odst. 2 věty první správního řádu lze vydat **po dobu, kdy trvají účinky** vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Nemůže být pochyb o tom, že zákonodárce zamýšlel vtělit do normy oprávnění zrušit vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu **po celou dobu**, po kterou trvají jeho účinky. Jistě, soud vnímá žalobcem uváděné časové limity pro vydání rozhodnutí plynoucí ze znění § 96 správního řádu („*Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat nejdéle do 2 měsíců ode dne, kdy se příslušný správní orgán o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděl, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí ve věci.*“), kteréžto ustanovení je součástí hlavy IX správního řádu („*Přezkumné řízení*“) a je na něj, stran přiměřené aplikace, odkazováno druhou větou § 156 odst. 2 správního řádu, avšak ono „*přiměřené použití*“ nelze bez dalšího chápat jako automatickou a kompletní aplikaci úpravy přezkumného řízení podle deváté hlavy správního řádu, včetně omezení subjektivních a objektivních lhůt. **A to proto, že takovým výkladem by se výrazně eliminovalo znění § 156 odst. 2 věty první správního řádu v té části, které připouští vydání usnesení po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení.** Soud považuje takové omezení za nepřípustné a jdoucí proti smyslu § 156 odst. 2 i jeho jazykovému výkladu. Dospěl tedy k závěru, že v daném případě nebyla žalovaná strana limitována subjektivními a objektivními lhůtami pro vydání usnesení, a nedošlo tak

k porušení § 156 odst. 2 správního řádu (v návaznosti na § 96). Ani tento žalobní bod tak nebyl shledán důvodným.

Soud nepřisvědčil ani žalobnímu bodu [5] namítajícímu žalobcovu dobrou víru. Meze přezkumu důvodnosti této námitky byly vymezeny v bodu 42 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015 – 50, podle kterého: „*Pokud by tedy bylo v dalším řízení před krajským soudem zjištěno, že stěžovatelka vycházela ze správně a dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, jestliže měla za to, že žalobce nevykonal předepsané studijní povinnosti, jednalo by se právě o takový případ, kdy se jeho státní závěrečná zkouška vůbec neměla konat a kdy, i pokud se konala, mu neměl být vysokoškolský diplom vydán. V takovém případě by, za podmínky dodržení zásad proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře, bylo možno rozhodnout o zrušení vysokoškolského diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu s přiměřeným použitím ustanovení o přezkumném řízení.*“. Bylo tak otázkou, zda žalovaná strana dostatečně a správně zjistila reálný stav věci a zda skutečnosti, které měla k dispozici, postačovaly k závěru, že zrušením žalobcova vysokoškolského diplomu nedochází k nepřipustnému zásahu do práv nabytých v dobré víře. Soud vycházel ze zásady vtělené do § 75 odst. 1 s. ř. s., tedy že při přezkoumání rozhodnutí je nutno vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Ze správního spisu je zřejmé, že žalobce se dne 30. 7. 2010 obrátil na správní orgán s tvrzením, že nemá informace o tom, že v jeho záležitosti bylo zahájeno správní řízení. K pochybnostem o studiu uváděl, že v roce 2002 byl přijat na Právnickou fakultu Univerzity Komenského v Bratislavě a v roce 2005 požádal Fakultu právnickou Západočeské univerzity v Plzni o přijetí s tím, že doložil veškerou dokumentaci z předešlého studia. Žalobce se v průběhu řízení před žalovanou nikdy nezmínil o tom, že by v období od září 2000 do února 2005 studoval na Mezinárodní vysoké škole podnikatelství a práva v Praze. Toto tvrzení bylo prvně uplatněno až v řízení před krajským soudem, a to nikoliv v žalobě, ale až při jednání konaném dne 27. 5. 2014. Je tak pochopitelné, že Západočeská univerzita v Plzni se touto argumentací nemohla ve správním řízení zabývat a vyrovnat se s ní v napadeném rozhodnutí. Viděno skrze § 75 s. ř. s., skutkový stav v době rozhodování správního orgánu byl prost jakékoliv jiné informace o žalobcových studiích než té, že v roce 2002 byl přijat na Právnickou fakultu Univerzity Komenského v Bratislavě. Z té byl ovšem, podle sdělení rektora Univerzity Komenského, resp. děkana její Právnické fakulty, vyloučen již po prvním ročníku pro nesplnění studijních povinností, když tato skutečnost je opakovaně uváděna v napadeném rozhodnutí (viz jeho str. 19 a 20). Žalované nelze vyčítat, že by nesprávně a nedostatečně zjistila skutkový stav věci, pakliže skutečnosti, které byly shromážděny, byly podrobně a vyčerpávajícím způsobem vyhodnoceny v napadeném rozhodnutí na stranách 14, 15, 19 a 22. Právě tam (a soud na tyto části žalovaného usnesení plně odkazuje) jsou souhrnně vysvětleny důvody vyvracející jakoukoliv žalobcovu dobrou víru stran oprávněného získání vysokoškolského diplomu na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni. Žalobcova snaha dotvrdit další skutečnosti až v řízení před soudem nemůže mít z hlediska § 75 s. ř. s. naději na úspěch. O tom, že v letech 2000 – 2005 studoval na Mezinárodní vysoké škole podnikatelství a práva v Praze jistě věděl již v roce 2010, přesto tuto informaci Západočeské univerzitě v Plzni nesdělil. To však nelze klást k tíži žalované, ale výlučně jen žalobci. Ve věci tak nelze hovořit o tom, že by byla porušena zásada ochrany nabytí práv v dobré víře, a pátý žalobní bod je proto nedůvodný.

Žalobcův názor na povahu vysokoškolského diplomu konkretizovaný v žalobní námitce [6] byl jednoznačně vyvrácen v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2016, čj. 1 As 154/2015 – 50, přesně v jeho bodu 35, kde je kasační instancí výslovně uvedeno: „*Soud tedy uzavírá, že vysokoškolský diplom je, stejně jako vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatek k diplomu, osvědčením resp. jiným úkonem ve smyslu čtvrté části správního řádu a rektorka veřejné vysoké školy je, jakožto orgán, který jej vydal, oprávněna podle § 156 odst. 2 správního řádu jej (= vysokoškolský diplom, resp. dodatek k diplomu) zrušit, pokud byl vydán v rozporu se zákonem o vysokých školách nebo jiným právním předpisem.*“. Žalobcovo tvrzení je proto nedůvodné.

Stran závěrečného žalobního bodu [7] týkajícího se Mgr. F.K., Ph.D. soud, stejně jako v rozsudku krajského soudu ze dne 29. 5. 2015, připomíná, že žalobce se omezil pouze na obecné tvrzení o tom, že Mgr. K. „*v daném řízení vykonával úkony správního úřadu, nebyl k takové činnosti oprávněn, tedy úkony v řízení byly provedeny nezpůsobilou osobou*“, aniž by ovšem jakkoliv konkretizoval úkony, které by mohly být tímto způsobem zpochybněny. Na takto povšechně formulovanou námitku lze proto stěží uvést více, než že napadené rozhodnutí jakožto finální rozhodnutí žalované ve věci je podepsáno rektorkou žalované (tedy v souladu s požadavky danými správním řádem) a je to žalovaná, kdo nese za obsah rozhodnutí odpovědnost. V mezích vyjevené žalobní námítky proto soud neshledal, že by došlo k porušení žalobcových veřejných subjektivních práv.

Na základě výše uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Soud neprovedl důkazy navržené žalobcem (výslech doc. JUDr. M. K., CSc., potvrzení Mezinárodní vysoké školy podnikatelství a práva v Praze ze dne 30. 3. 2005 společně s připojenými doklady o výsledku žalobcova studia na této instituci, stanovisko Mgr. J.N., LL.M., ředitele odboru vysokých škol MŠMT ze dne 8. 9. 2011, výslech rektora Mezinárodní vysoké školy podnikatelství a práva v Praze prof. V. P., CSc., výslech Mgr. F.K.) a žalobkyní (výslech JUDr. P.B., Ph.D.), neboť by to bylo, vzhledem k důvodům, které vedly soud k zamítnutí žaloby, zjevně nadbytečné.

[VII] Náklady řízení

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první soudního řádu správního právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Z pohledu nákladů řízení je rozhodující konečný výsledek soudního řízení, v němž byl úspěšný žalovaný (mezitímní žalobcův úspěch v původním řízení před krajským soudem nemá z tohoto pohledu, vzhledem k následnému zamítnutí žaloby, význam). Žalovanému však v řízení před krajským soudem ani Nejvyšším správním soudem žádné důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 18. ledna 2017

Za správnost vyhotovení: Martina Kerberová

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu