



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce**, se sídlem v Brně, Jezuitská 585/4, proti žalované: **Univerzita Karlova v Praze**, se sídlem v Praze 1, Ovocný Trh 560/5, **za účasti**: Mgr. I. D., o žalobě proti rozhodnutí žalované č. j. 10394/10/III/Ko ze dne 19. 11. 2010,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Univerzity Karlovy v Praze č. j. 10394/10/III/Ko ze dne 19. 11. 2010 **se z r u š u j e** a věc se v r a c í žalované k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaná s odkazem na § 89 odst. 1 písm. b) a § 106 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, k žádosti osoby zúčastněné na řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace za účelem výkonu zaměstnání v ČR (asistent státního zástupce) „rozhodla o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které tvoří přílohu tohoto rozhodnutí“. V odůvodnění rozhodnutí žalovaná uvedla, že uchazeč splnil podmínky pro uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, a dále že Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta posoudila obsah studijních programů a doporučila vydat osvědčení v magisterském studijním programu Právo a právní věda, studijní obor Právo.

Přílohou rozhodnutí bylo „Osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice,“ v němž žalovaná uznala diplom č. M 015017, č. M/2007, vydaný Univerzitou Komenského v Bratislavě dne 24. 9. 2007, a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským diplomem a dodatkem diplomu, vydanými v České republice veřejnou vysokou školou absolventu studia v magisterském studijním programu Právo a právní věda, studijní obor Právo, a současně uvedené vzdělání uznala a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice absolvováním studia v uvedeném studijním programu; nakonec žalovaná uvedla, že držitel tohoto dokladu je oprávněn užívat zahraniční titul Magister (Mgr.).

Žalobce v podané žalobě předně namítl nedostatek pravomoci žalované k rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělávání a kvalifikace v tomto konkrétním případě, neboť uznávání zahraničního vzdělání a kvalifikace mezi Českou a Slovenskou republikou je upraveno Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice (dále jen „Dohoda“) ze dne 23. 3. 2001, vyhlášenou pod č. 33/2001 Sb. m. s. Žalobce poukázal na čl. 4 Dohody, podle nějž se vysokoškolské diplomy a osvědčení o státní zkoušce vydané po ukončení magisterského studia v těchto zemích uznávají za rovnocenné, a dále na čl. 13 Dohody, podle nějž všechny doklady o vzdělání uvedené v této Dohodě platí na území České republiky a na území Slovenské republiky bez dalšího úředního ověření. Jelikož je Univerzita Komenského v Bratislavě státem uznanou vysokou školou, která náleží k systému vysokého školství ve Slovenské republice, tedy vysokou školou ve smyslu čl. 1 písm. b) Dohody, žalovaná neměla žádný prostor pro rozhodování o uznání vzdělávání a kvalifikace, a její rozhodnutí je tudíž nezákonné.

Žalobce dále namítl, že napadené rozhodnutí nemá náležitosti vyžadované zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Jelikož zákon o vysokých školách obsahové náležitosti rozhodnutí nestanoví, je třeba aplikovat úpravu obsaženou ve správním řádu. Rozhodnutí je však nesrozumitelné, neboť jeho výrok postrádá přesnost, jednoznačnost a určitost, když vyjadřuje zcela nekonkrétní příslib, že nespécifikovaná osoba (uchazeč) obdrží osvědčení o uznání přesněji nevymezeného vysokoškolského vzdělání získaného v blíže neurčeném zahraničí. Podrobnější údaj o vysokoškolském vzdělání je uveden v odůvodnění rozhodnutí, účastníci řízení a určení státu, v němž bylo nostrifikované vzdělání získáno, však nejsou obsaženy ani v něm. Odůvodnění rozhodnutí nadto nemá autoritativní povahu, když závazný je toliko jeho výrok. Rozhodnutí nelze ani posuzovat optikou celku tohoto rozhodnutí a osvědčení, na které odkazuje, neboť jeho paralelní existenci není možno považovat za součást původního rozhodnutí.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření k námitce ohledně nedostatku pravomoci uvedla, že žalobce zcela přehlíží čl. 15 Dohody, podle nějž se uznávání dokladů o vzdělání pro účely pokračování ve studiu nebo pro účely výkonu povolání a odborné činnosti uskutečňuje v souladu s platnými právními předpisy přijímacího státu. Osoba zúčastněná na řízení přitom požádala o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání právě pro účely výkonu povolání - asistenta státního zástupce. Žalovaná tudíž byla povinna o žádosti rozhodnout.

Pokud jde o formu rozhodnutí, tato byla plně v souladu s metodickým pokynem ústředního orgánu státní správy pro vysoké školství, když bylo standardně vydáno rozhodnutí s přílohou ve formě osvědčení, přičemž napadené rozhodnutí splňuje náležitosti vyžadované správním řádem.

Žalovaná proto navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Osoba zúčastněná na řízení se ztotožnila s názorem žalované a navrhla, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud v Praze nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, toto rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 soudního řádu správního).

Oba účastníci řízení souhlasili s tím, aby soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání.

Městský soud v Praze posoudil věc následovně.

Zásadním sporným bodem mezi účastníky řízení, jímž se musí soud zabývat jako prvním, je otázka pravomoci žalované k vydání napadeného rozhodnutí, tedy jestli byla žalovaná oprávněna k žádosti osoby zúčastněné na řízení uznat a potvrdit rovnocennost diplomu opravňujícího k užívání titulu Magister (Mgr.) a jím doloženého vzdělání získaného studiem v oboru Právo, dosažených na Univerzitě Komenského v Bratislavě.

Uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání získaném na území České republiky a Slovenské republiky je mezi těmito státy upraveno Dohodou, vyhlášenou pod č. 33/2001 Sb. m. s. Podle čl. 4 Dohody vysokoškolské diplomy a vysvědčení o státní zkoušce vydané po ukončení studia v magisterském studijním programu na vysoké škole v České republice a diplomy a vysvědčení o státní zkoušce vydané po ukončení magisterského studia, inženýrského studia a doktorského studia na vysoké škole ve Slovenské republice se uznávají za rovnocenné. Vysokou školou se podle čl. 1 písm. b) Dohody rozumí všechny státem uznané vysoké školy, které náleží k systémům vysokého školství v České republice anebo ve Slovenské republice; mezi účastníky přitom není sporu o tom, že mezi tyto školy patří rovněž Univerzita Komenského v Bratislavě.

Žalobce namítá rozpor napadeného rozhodnutí s čl. 13 Dohody, podle nějž „[v]šechny doklady o vzdělání uvedené v této Dohodě platí na území České republiky a na území Slovenské republiky bez dalšího úředního ověření.“ Názor, že žádný z dokladů o vzdělání upravených Dohodou nepodléhá na základě tohoto článku proceduře vnitrostátního uznávání, však nemá v textu Dohody oporu. Zatímco čl. 2 až 11 Dohody jsou koncipovány tak, že se jednotlivé „diplomy a vysvědčení (eventuálně vysvědčení a jiné doklady či tituly)... uznávají za rovnocenné,“ čl. 13 se samotného uznávání vzdělání a kvalifikace nijak nedotýká, když se věnuje výlučně aspektu věrohodnosti nabytých

dokladů o vzdělání. Tento článek tedy vylučuje jakékoli případné požadavky vnitrostátního práva na úřední ověření uznaných dokladů o vzdělání nad rámec Dohody, nezabývá se však tím, jaké doklady se uznávají za rovnocenné. Naproti tomu čl. 15 Dohody v návaznosti na čl. 2 až 11 stanoví, že „uznávání dokladů o vzdělání pro účely pokračování ve studiu nebo pro účely výkonu povolání a odborné činnosti se uskutečňuje v souladu s platnými právními předpisy přijímacího státu.“

Čl. 15 tedy výslovně počítá s tím, že uznávání dokladů o vzdělání pro určité konkrétní účely, mezi něž spadá také výkon povolání, bude probíhat v souladu s vnitrostátními předpisy. Tomuto zmocnění odpovídá úprava obsažená v § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Osoba zúčastněná na řízení přitom podala žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace právě za účelem výkonu zaměstnání v ČR (asistent státního zástupce), jak je zřejmé z kopie žádosti založené ve správním spisu.

Na podporu tohoto výkladu Dohody je možno poukázat rovněž na obsah Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání vydávaných v České republice a ve Slovenské republice, podepsanou v Praze dne 28. 11. 2013, jež v současnosti prochází schvalovacím procesem v Poslanecké sněmovně PČR a jež má Dohodu nahradit (sněmovní tisk č. 134, dostupný na www.psp.cz). Tato Smlouva rovněž počítá s tím, že uznávání dokladů o vzdělání pro určité účely bude podléhat proceduře podle vnitrostátních předpis, když podle jejího čl. 1 „[t]ato Smlouva upravuje rovnocennost dokladů o vzdělání pro účely přístupu ke vzdělávání a pro další účely s výjimkou přístupu k regulovaným povoláním.“

Žalobní námitka, že je napadené rozhodnutí nezákonné pro nedostatek pravomoci žalované rozhodnout o žádosti osoby zúčastněné na řízení, tudíž není důvodná.

Soud naproti tomu shledal důvodnou námitku upozorňující na nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí, a to jednak z důvodu nedostatku zákonem vyžadovaných náležitostí rozhodnutí, jednak z důvodu jeho konstrukce, když jím bylo „rozhodnuto o vydání osvědčení“. K této vadě by soud musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Zákon o vysokých školách žádným způsobem neupravuje náležitosti rozhodnutí o uznání vzdělání a kvalifikace, proto je podle § 105 odst. 1 tohoto zákona třeba v tomto ohledu postupovat podle obecných předpisů o správním řízení. Ve výrokové části rozhodnutí se dle § 68 odst. 2 správního řádu uvede mimo jiné řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1; účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2).

Jak konstatovat Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 9 As 80/2010 - 200 ze dne 24. 3. 2011, „[t]ěžištěm každého správního rozhodnutí je výrok, který obsahuje rozhodnutí ve věci s uvedením ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, a který musí být jasný, srozumitelný a určitý, protože pouze výrok zavazuje a je nezastupitelnou částí rozhodnutí; pouze z něj lze zjistit, jaké právo bylo přiznáno či jaká povinnost byla porušena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté (res

administrata), jen výrok rozhodnutí může být vynucen správní exekucí atd. Skutečnost, zda bylo výrokem přiznáno právo či uložena povinnost, příp. konstatováno její porušení v tomto směru, není rozhodná a nelze ani akceptovat možnost, že by absence uvedených požadavků na výrok byla nahrazena dostatečnou specifikací v odůvodnění rozhodnutí.“

V posuzované věci však výrok rozhodnutí uvedené nároky nesplňuje, neboť jím sice žalovaná s odkazem na § 89 odst. 1 písm. b) a § 106 zákona o vysokých školách „rozhodla o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace,“ aniž by však specifikovala, o jaké konkrétní vzdělání se jedná, kdy a kde v zahraničí bylo získáno, či dokonce vůči komu je rozhodnutí vydáváno. Bližší údaje o uznávaném vzdělání jsou uvedeny v odůvodnění rozhodnutí, jež autoritativní povahu nemá; i v něm však schází údaje o místu a době nabytí zahraničního vzdělání, a na účastníka řízení (žadatele) lze usuzovat toliko z osobních údajů o osobě zúčastněné na řízení, uvedených v rámečku umístěném v hlavičce rozhodnutí. Výrok tak nelze označit za přesný, určitý, obsahující hmotné vyjádření rozhodnutí o věci; výrok je naopak nesrozumitelný a fakticky nepřezkoumatelný. Rozhodnutí ve výroku dále odkazuje na osvědčení jakožto na svou přílohu, náležitosti těchto dvou aktů však nelze posuzovat optikou jednoho celku. Nejvyšší správní soud naopak v několika obsahově obdobných věcech dovodil, že současná existence rozhodnutí a osvědčení nemůže obstát a zakládá nesrozumitelnost rozhodnutí o uznání vzdělání a kvalifikace.

Nejvyšší správní soud tak v rozsudku sp. zn. 9 As 80/2010 konstatoval: „Stěžovatelka a) byla jako rozhodující správní orgán v dané věci vázána příslušnou právní úpravou zákona o vysokých školách, konkrétně ustanoveními § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, která však s postupem, který byl stěžovatelkou a) zvolen, výslovně nepočítá a nelze jej z citovaných ustanovení dovodit ani výkladem. V případě, že žádost absolventa o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání není zamítnuta, hovoří zákon o vysokých školách o tom, že se „vydává osvědčení“. Je nepochybné, že toto osvědčení je výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti správního orgánu a jedná se tak o správní akt v podobě rozhodnutí, které lze ve shodě s krajským soudem považovat za rozhodnutí smíšené povahy, které má dílem deklaratorní a dílem konstitutivní účinky. [...] Jakkoli tedy zákon o vysokých školách hovoří o vydání osvědčení, jedná se nepochybně o vydání správního aktu (rozhodnutí), které může mít formální podobu standardního písemného rozhodnutí ve věci nebo formu osvědčení. V případě vydání takového správního aktu však jeho nezbytným předpokladem je, že sám o sobě splňuje nezbytné požadavky na výrok rozhodnutí; odůvodnění není třeba, pokud se vydáním osvědčení v plném rozsahu žádosti vyhová (§ 47 odst. 1, věta druhá, správního řádu). V obou uvedených případech se jedná o finální individuální správní akt, volba konkrétní formy záleží na rozhodujícím správním orgánu. [...] Za rozhodné považuje Nejvyšší správní soud, že postup zvolený stěžovatelkou a) v projednávané věci vykazuje s ohledem na vše výše uvedené takové podstatné vady řízení, které mají za následek nepřezkoumatelnost jejího rozhodnutí, a to pro jeho nesrozumitelnost; ta je dána – vedle absence nutných náležitostí výrokové části předmětného rozhodnutí, jak uvedl v napadeném rozsudku krajský soud – též paralelní existencí osvědčení, které rozhodně nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí.“ Takový postup by totiž potenciálně umožnil manipulaci s tímto blíže neurčeným osvědčením, a tedy i s údaji rozhodnými pro výrok ve věci, což by bylo v rozporu se zásadami zákonnosti a transparentnosti výkonu veřejné správy v oblasti vysokého školství.

V rozsudku č. j. 9 As 105/2011 - 124 ze dne 11. 9. 2012 Nejvyšší správní soud dodal: „V případě, že není žádost absolventa o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání zamítnuta, vydává se dle zákona o vysokých školách osvědčení. Toto osvědčení je správním aktem, který má smíšenou povahu (je dílem deklaratorní a dílem konstitutivní). Dle své povahy jde o vydání správního aktu (rozhodnutí), které může mít formální podobu standardního písemného rozhodnutí ve věci nebo formu osvědčení. Zákon ovšem nepočítá s paralelní existencí osvědčení a rozhodnutí, přičemž osvědčení nelze považovat za nedílnou součást rozhodnutí. [...] V projednávané věci byly žalovanou vydány dva odlišné akty aplikace práva, z nichž ten, jehož výrok je neurčitý a nelze z něj dovodit, jaké zahraniční vzdělání bylo stěžovateli vlastně poskytnuto, odkazuje na druhý. Vzájemná existence těchto dvou aktů nemůže obstát, a to z následujících důvodů. [...] Zákon o vysokých školách neumožňuje na žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání reagovat paralelním vydáním rozhodnutí a osvědčení, které rozhodně nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí. O žádosti stěžovatele bylo možno rozhodnout jen jednou z výše uvedených forem rozhodnutí, a to buď osvědčením, nebo rozhodnutím se všemi předepsanými náležitostmi, nikoli oběma formami zároveň. Výsledkem postupu žalované tak nebylo jasné, srozumitelné a určité rozhodnutí. Jako nesrozumitelné totiž nelze považovat pouze rozhodnutí vnitřně rozporné nebo nevykonatelné (právně nemožné), ale též rozhodnutí neurčité nebo nejasně.“

Na posouzení věci nemůže mít žádný vliv ani skutečnost, že žalovaná při vydávání rozhodnutí postupovala v souladu s metodickým pokynem ústředního orgánu státní správy pro vysoké školství. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 9 As 105/2011, „interní metodický materiál vypracovaný Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy s názvem ‚Postup při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice‘ nepředstavuje závazný právní rámec pro vydávání osvědčení o uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, ten je dán zákonem o vysokých školách v § 89 a § 90. V otázkách neupravených zákonem o vysokých školách se pak dle § 105 tohoto zákona postupuje dle správního řádu.“

Správní řízení tudíž trpělo vadou, jež způsobila nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, a to z důvodu absence zákonem vyžadovaných náležitostí rozhodnutí, jakož i z důvodu paralelní existence „rozhodnutí“ a „osvědčení“, jež mělo být jeho přílohou. Soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm žalovaná opětovně posoudí žádost osoby zúčastněné na řízení a vyřídí ji jedním ze zákonem předvídaných způsobů, tak aby výstup splňoval všechny náležitosti zákona o vysokých školách a správního řádu, a to v intencích shora vysloveného právního názoru, jímž je žalovaná v dalším řízení vázána (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalobci jakožto orgánu státu, jehož činnost spočívá primárně v účastnění se soudních řízení, nevznikly žádné náklady nad rámec této jeho běžné činnosti.

Osobě zúčastněné na řízení žádné náklady v souvislosti s plněním soudem uložené povinnosti nevznikly, soud proto podle § 60 odst. 5 soudního řádu správního rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem v Brně, Moravské náměstí 6. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 18. září 2015

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení: Mikolášová