



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Zdeňka Pivoňky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, 660 55 Brno, proti **žalované: Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, 306 14 Plzeň, *za účasti osoby zúčastněné na řízení: R.K.*, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne **20.8.2008 č.j. 170/08**,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalované ze dne 20.8.2008 č.j. 170/08 se z r u š u j e a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalované .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**
- III. **Osoba zúčastněná na řízení n e m á právo na náhradu nákladů řízení .**

## O d ů v o d n ě n í

Žalobou datovanou dne 12.7.2010 a doručenou Krajskému soudu v Plzni dne 20.7.2010 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 20.8.2008 č.j. 170/08 o vydání osvědčení osobě zúčastněné na řízení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“). Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o tom, že osoba zúčastněná na řízení obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice.

Problematika vysokých škol byla upravena zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění účinném v rozhodném období (dále též jen „*zákon o vysokých školách*“). Na danou problematiku rovněž dopadají ustanovení Úmluvy

o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu přijaté dne 11.4.1997 v Lisabonu a vyhlášené pod č. 60/2000 Sb.m.s. (dále též jen „Úmluva“).

Správní řízení bylo upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném v rozhodném období (dále též jen „*správní řád*“).

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

**Žalobce** předně namítal, že způsob vedení příslušného spisu (= o řízení o vydání osvědčení osobě zúčastněné na řízení) neodpovídá příslušným ustanovením správního řádu, zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (dále též jen „*zákon o archivnictví*“) a vyhlášky č. 646/2004 Sb. upravující podrobnosti výkonu spisové služby. Žalobce konstatoval listiny tvořící správní spis (celkem 16 listin), který mu byl zaslán (originál žádosti osoby zúčastněné na řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání ze dne 8.8.2008 a kopie patnácti dalších listin). Spis není označen spisovou značkou, neobsahuje soupis všech součástí a příloh, listiny nejsou opatřeny podacím razítkem a na žádné z nich není uvedeno, kdy byly do spisu vloženy. Součástí správního spisu rovněž není originál konečného rozhodnutí. Obsah spisu je tvořen zcela nesourodými, nečíslovanými, částečně neautorizovanými a převážně i nijak a nikým ověřenými kopiemi listin, jejichž zařazení do spisu není nikterak logicky provázáno s konečným rozhodnutím ve věci a zejména s jeho odůvodněním. Předložený spisový materiál tak, dle žalobce, za správní spis ve smyslu správního řádu nelze vůbec považovat.

Žalobce namítal jednak porušení § 2 odst. 1, § 3, § 17 odst. 1, § 50 odst. 1, 2 a § 51 odst. 1 správního řádu, neboť napadené rozhodnutí se neopíralo o spolehlivě zjištěný stav věci a bylo vydáno v rozporu s opatřenými podklady pro vydání rozhodnutí, a dále nezákonnost napadeného rozhodnutí, které trpí vadou řízení, již byla podstatně porušena ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s., neboť správní spis neobsahoval dostatek důvodů pro napadené rozhodnutí, a skutkový stav, který vzala žalovaná za základ napadeného rozhodnutí, je v přímém rozporu s obsahem spisu, což činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

Stran nedostatku spolehlivě zjištěného stavu věci a rozporu rozhodnutí s opatřenými podklady žalobce uvedl, že z předloženého spisového materiálu není zřejmé, že by vyjma vyhotovení napadeného rozhodnutí, osvědčení a uvedení údaje o právní moci rozhodnutí, byl ve věci učiněn jakýkoliv úřední úkon.

Ze spisového materiálu nikterak nevyplývá, jakým způsobem a v jakém rozsahu žalovaná zkoumala splnění podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách. Ohledně posouzení studijních programů a náplně vysokoškolského studia v zahraničí, není v tomto směru ze spisu patrné, zda k takovému posouzení ve správním řízení vůbec došlo, neboť důkazní materiál týkající se podrobností studijního programu a konkrétní náplně vysokoškolského studia na Zakarpatské státní univerzitě (dále též jen „ZSU“) se ve spisu nenachází. Zda ZSU uskutečňovala obsahově obdobný studijní program jako žalovaná, nevyplývá z žádné listiny. Ze spisového

materiálu nevyplývá ani to, že by žalovaná obsah studijního programu „Právo a právní věda“ ZSU měla k dispozici či si ho vyžádala a blíže se s ním, jako s podkladem rozhodnutí, seznámila. Kopie licencí Ministerstva školství a vědy Ukrajiny a kopie certifikátu o akreditaci ZSU rovněž nevypovídají o tom, jaký byl konkrétní obsah studijního programu „Právo a právní věda“ a zejména jaké právo, zda české či ukrajinské, bylo předmětem výuky na ZSU.

Osoba zúčastněná na řízení předložila žalované jako přílohu žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace diplom DP № 2005100 ze dne 3.5.2008, který je opatřen razítkem Ministerstva školství a vědy Ukrajiny s následujícím textem: „*Rozhodnutí státní zkušební komise ze dne 28. dubna 2008 R.K. byl udělen titul Magistr Práva*“. Dále předložila diplom M № 0001100, který je opatřen razítkem ZSU a na kterém je uvedeno: „*Ukrajina, Zakarpatská státní univerzita uděluje diplom Magistra*“. Dále předložila přílohu k diplomu o vysokoškolském vzdělání DP č. 2005100. Tyto dokumenty dle žalobce vzbuzují vážné pochybnosti o pravosti, neboť ačkoliv se má jednat o listiny vydané Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě (zahraniční vysokou školou), jsou vyhotoveny v českém jazyce a opatřeny kulatým razítkem s textem vyobrazeným v azbuce. Není na nich uvedeno, že se jedná o překlad z ukrajinského jazyka. Z diplomů DP № 2005100 a M № 0001100 rovněž nijak nevyplývá jejich vzájemná souvislost, každý má jiné číslo, na diplomu M № 0001100 není uvedeno ani datum ani jméno osoby, které byl vydán, a každý z diplomů byl vydán jiným subjektem. V textu přílohy k diplomu o vysokoškolském vzdělání DP č. 2005100 je navíc uvedeno, že hvězdičkou označené předměty byly zapsány na základě přílohy k diplomu bakaláře práva Moskevského institutu podnikatelství a práva a další předměty byly absolvovány na Mezinárodním institutu podnikatelství a práva, s.r.o., dříve Mezinárodní vysoká škola podnikatelství a práva v Praze, spol. s r.o. (dále též jen „MIPP“), a to v Praze v České republice podle studijního plánu pro přípravu magistrů práva ZSU. Mohou tedy vzniknout pochybnosti o tom, zda tyto skutečnosti přesvědčivě dokládají studium osoby zúčastněné na řízení na ZSU.

Ačkoliv všechny uvedené skutečnosti vyplývají z listin tvořících spisový materiál, žalovaná se s nimi v napadeném rozhodnutí nikterak nevypořádala. Naopak, v rámci jeho odůvodnění uvedla, že osoba zúčastněná na řízení absolvovala vysokoškolské studium, které bylo posouzeno svým obsahem a rozsahem jako odpovídající studiu v magisterském studijním programu „Právo a právní věda“, obor Právo, uskutečňovanému na Západočeské univerzitě v Plzni, fakultě právnické (dále též jen „PF ZČU“), že osoba zúčastněná na řízení obhájila diplomovou práci a splnila všechny státní závěrečné zkoušky, a protože nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací osoby zúčastněné na řízení a absolventů bakalářských [správně: magisterských – pozn. soudu] studijních programů v České republice, vyhovuje rektor žalované ve smyslu čl. 1 Úmluvy žádosti a vydává osobě zúčastněné na řízení osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace.

Žalobce shrnul, že závěry žalované o tom, že osoba zúčastněná na řízení získala vysokoškolské vzdělání absolvováním studijního oboru „Právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě na Ukrajině, nejsou podloženy přesvědčivými listinnými důkazy, které by se ve spisovém materiálu nacházely. Žalovaná tak učinila závěry na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a v rozporu s listinami spisového materiálu.

K absenci důvodů napadeného rozhodnutí a k nedostatku skutkových východisek pro napadené rozhodnutí ve spisu žalobce uvedl, že správní rozhodnutí musí vycházet ze zjištěného skutkového stavu a správní orgán může rozhodnout teprve tehdy, pokud se dostatečně seznámil se skutkovým stavem na základě podkladů předložených mu účastníkem řízení nebo které opatřil sám z moci úřední. Všechny podklady, které vedly k vydání rozhodnutí, musí být ve správním spise uvedeny. Napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění neobsahuje odkaz na relevantní podklady, ze kterých žalovaná při rozhodování vycházela. V daném případě se jednalo o posouzení obdoby či odlišností studijních programů, které mělo být založeno na řádném hodnocení zejména listinných důkazů založených ve spisu. Obsahem správního spisu jsou však vesměs neautorizované, nesourodé a nic neříkající kopie listin, které neposkytují relevantní informace o charakteru studijního programu a náplně vysokoškolského studia na ZSU. Důkazní hodnota těchto listin je tak pro posouzení obdoby studijních programů ZSU a PF ZČU nulová. V té souvislosti žalobce citoval z rozsudku Vrchního soudu v Praze sp.zn. 6 A 825/95, uveřejněného v ASPI.

Žalobce dále namítal, že podle obsahu spisu nelze vyloučit pochybnosti, zda vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k obcházení § 89 a § 90 zákona o vysokých školách a zda osoba zúčastněná na řízení naplňuje znaky absolvování zahraniční vysoké školy uskutečňující studijní program obsahově obdobný studijnímu programu české veřejné vysoké školy.

K tomu žalobce uvedl, že z přílohy k diplomu o vysokoškolském vzdělání DP č. 2005100, z kopie dopisu JUDr. Milana Kindla, děkana právnické fakulty (dále též jen „*děkan PF ZČU*“), adresovaného rektoru žalované doc. Ing. Josefu Průšovi, CSc., ze dne 14.4.2004 a z kopie dopisu ministra školství a vědy Ukrajiny adresovaného ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14.8.2007 vyplývá, že část předmětů, včetně části písemných prací a státních závěrečných zkoušek, absolvovala osoba zúčastněná na řízení na Moskevském institutu podnikatelství a práva a ostatní předměty, rovněž včetně části písemných prací a státních zkoušek, na MIPP v Praze. Přitom ze spisu není patrné žádné obchodní či jiné spojení mezi MIPP a ZSU. Žalovaná tedy neprovedla v řízení žádný důkaz, z něhož by bylo možno dovodit konkrétní provázanost mezi ZSU a MIPP, a žádná spojitost těchto subjektů tak nebyla v době rozhodování prokázána. Evidentně se jedná o dva od sebe naprosto odlišné subjekty, když MIPP je českou právnickou osobou. Za daných okolností proto mohou vzniknout pochybnosti o tom, zda skutečnosti ze spisu vyplývající dokládají studium osoby zúčastněné na řízení na ZSU jako zahraniční vysoké škole. Pokud správní orgán neměl důkaz o tom, že osoba zúčastněná na řízení vystudovala ZSU, nemohl ani takové neexistující vzdělání uznat.

Žalobce dále uvedl, že i v případě, že by neměl pochybnosti ohledně studia osoby zúčastněné na řízení na ZSU, namítá rovněž, že ze správního spisu nelze zjistit, jaké vzdělání, v jakém právu, bylo osobě zúčastněné na řízení poskytnuto. Zda předmětem studia na ZSU bylo právo české či ukrajinské. Zjištění této skutečnosti je nezbytné pro posouzení, zda byly splněny podmínky pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace ve smyslu § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, a zda žalovaná mohla vydat napadené rozhodnutí. Žalovaná se však ve správním řízení zkoumáním těchto skutečností nezabývala. Pokud by předmětem studia bylo ukrajinské právo a vzdělávání v právním řádu Ukrajiny, jak ho ZSU

poskytuje běžně svým studentům na Ukrajině, pak by zde byly dány důvody pro posouzení, zda studijní program je obsahově obdobný studijnímu programu na české právnické fakultě, a zda jsou dány podmínky pro vydání osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice veřejnou vysokou školou v souladu s § 89 a § 90 zákona o vysokých školách. Pokud by předmětem studia bylo právo české, pak je pro posouzení věci významná skutečnost, zda stejné vzdělávání v českém právu bylo poskytováno běžně i studentům na Ukrajině.

Z dopisu děkana PF ZČU ze dne 14.4.2004 adresovaného rektoru žalované vyplývá, že co do studijního plánu oboru „právo“ byly pro MIPP vzorem žalovaná a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Pokud byly vzorem studijní plány uvedených tuzemských univerzit, nemohlo jít o zahraniční studijní plán, ale o studijní plán český převzatý s drobnými úpravami z českých veřejných vysokých škol. V tomto případě by ale správní orgán nemohl postupovat podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, neboť takové vzdělání nemůže být předmětem uznávání ve smyslu zákona o vysokých školách, ani by v tomto případě nebylo co uznávat. Naopak, pokud vzdělávání v českém právu nebylo poskytováno i studentům na Ukrajině, měl správní orgán prověřit, zda je ZSU oprávněna na území České republiky poskytovat vzdělání v českém právu. Pokud by ZSU poskytovala právnické vzdělání českým studentům na území České republiky v českém právu, jedná se o poskytování jiného vzdělání než toho, které běžně poskytuje na Ukrajině, a z povahy věci plyne, že se v případě českých studentů nejedná o vzdělání získané na zahraniční vysoké škole. V takovém případě by měla na území České republiky postavení jako kterákoliv jiná zahraniční právnická osoba a k tomu, aby mohla poskytovat vysokoškolské právnické vzdělání, by měla být vybavena příslušnými oprávněními vydanými k tomu kompetentními orgány České republiky. Ze spisového materiálu však nikterak nevyplývá, že by ZSU disponovala akreditací udělenou jí pro studijní program poskytující vysokoškolské vzdělávání v oblasti českého práva a právní vědy. Předpokladem pro to, aby vysoká škola jako česká právnická osoba, mohla poskytovat vzdělání v příslušném studijním programu, je udělení akreditace dle platného zákona o vysokých školách. Pokud by byla akceptována praxe, že zahraniční právnická osoba by touto akreditací vybavena být nemusela, jednalo by se o zvýhodnění této zahraniční právnické osoby, které nemá oporu v zákoně o vysokých školách ani v jiných souvisejících právních předpisech.

Žalobce rovněž spatřoval nezákonnost napadeného rozhodnutí z toho důvodu, že jím bylo osobě zúčastněné na řízení uznáno celé studium, tedy i ta část, kterou absolvovala na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Rusku. Žalovaná tak automaticky uznala i cizí (bakalářské) vzdělání získané ve třetí zemi, a to tím, že převzala nostrifikaci, kterou vydala ZSU. Takový postup však zákon ani Úmluva neumožňují. Úmluva hovoří o „uznávání“ vysokoškolských kvalifikací a nikoliv o uznávání nostrifikací. Nostrifikace ZSU, kterou bylo uznáno bakalářské vzdělání, tak nemá na území České republiky žádný právní význam. Ponechá-li žalobce stranou skutečnost, že žalovaná nemohla řádně porovnat obsah studia a studijní program ZSU se studijním programem české veřejné vysoké školy, pokud byla podstatná část tohoto studia vykonána v jiné „třetí“ zemi, nemůže mít žádné cizí správní „nostrifikační“ rozhodnutí platnost na území České republiky. Jakýkoliv jiný přístup by byl podstatným zásahem do státní suverenity. To podobně dovodil i Nejvyšší správní soud v roce 1925 v rozhodnutí č.j. 4105/1925, jehož pasáž žalobce citoval. Aby žalovaná mohla

uznat ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, musela by uznat i tu část bakalářského vzdělání, které osoba zúčastněná na řízení získala na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Ruské federaci. To však neučinila.

Žalobce konečně namítal nezákonný postup žalované a nezákonnost napadeného rozhodnutí také proto, že pokud by spolupráce ZSU, žalované a MIPP prakticky znamenala zprostředkovávání magisterského vzdělání ZSU na území České republiky Mezinárodní vysokou školou podnikatelství a práva v Praze spol. s r.o. (a následně MIPP), došlo by tímto postupem k obcházení systému povinných akreditací, které vyžaduje zákon o vysokých školách v části osmé (§ 78 a násl.). Neexistence akreditace příslušného studijního programu tak byla v podstatě nahrazována vydáním nostrifikačních rozhodnutí žalované.

**Žalovaná** ve vyjádření k žalobě datovaném dne 8.9.2010 č.j. R-962-10 navrhla zamítnutí žaloby s tím, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a v souladu se zákonem o vysokých školách.

Žalovaná uvedla, že řízení ve věci bylo zahájeno podáním písemné žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 8.8.2008. Jednalo se o řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách. Podáním žádosti byl také založen správní spis.

Žalovaná dokládala skutečnost, že při posouzení žádosti zkoumala a shromáždila potřebné doklady podle výše uvedených ustanovení zákona o vysokých školách, následovně. Osoba zúčastněná na řízení připojila k žádosti úředně ověřenou kopii diplomu, včetně jeho úředního překladu vydaného ZSU pod č. DP № 2005100 dne 3.5.2008 a přílohu k diplomu DP 2005100 a úředně ověřenou kopii diplomu, včetně jeho úředního překladu vydaného ZSU pod č. M № 0001100, ze které vyplývá, že absolvovaným studijním programem byl magisterský studijní program právo v oboru právní věda. Dále jsou zde uvedeny absolvované předměty, včetně jejich hodnocení, které dohromady vytváří strukturu studijního programu. Konečně příloha obsahuje potvrzení o tom, že rozhodnutím Státní zkušební komise ze dne 28.4.2008 (protokol č. 21) byl osobě zúčastněné na řízení udělen titul magistr práva. Těmito doklady byl nejen splněn požadavek § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách na jejich předložení, ale tyto doklady sloužily také jako doplňující informace o náplni vysokoškolského studia v zahraničí, jak citované ustanovení vyžaduje. Součástí přílohy jsou rovněž dodatečné informace o typu vzdělávací instituce, kdy je uvedeno, že ZSU je státní univerzitou IV. stupně akreditace, což je pro žalovanou také jeden z dokladů, které prokazují, že studijní program ustutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách. Není tedy pravdivé žalobcovo tvrzení, že žalovaná neučinila žádné úřední úkony ve smyslu zákona o vysokých školách vyžadované v jeho § 89 a § 90.

Dalším podkladem bylo vyjádření tehdejšího děkana PF ZČU ze dne 14.4.2004 předložené rektorovi žalované, které obsahuje právě srovnání studijního programu právo a právní věda uskutečňovaného PF ZČU a studijního programu uskutečňovaného ZSU. Skutečnost, že pro ZSU zabezpečovala tento studijní program na základě smlouvy Mezinárodní vysoká škola podnikatelství a práva, je nerozhodná a je věcí soukromoprávní

dohody těchto subjektů. Pro žalovanou je významné, že studijní program má řádně akreditována ZSU, a nikoliv to, kdo tento studijní program s touto univerzitou uskutečňuje ve spolupráci. Uzavření takové smlouvy nic nebrání. Z uvedeného vyplývá, že nejen děkan, ale také vědecká rada PF ZČU se důkladně zabývala posouzením obsahové shodnosti obdobných studijních programů. Obsahem vyjádření jsou detailní informace o tom, v čem konkrétně se studijní programy shodují nebo případně „kosmeticky“ odlišují. Každopádně ale vyjádření obsahuje jednoznačné stanovisko v tom smyslu, že studijní program není odlišný. Při hodnocení děkan vycházel i ze znalosti úrovně vysoké školy vzhledem k pedagogům na ní působícím.

Žalovaná rovněž uvedla, že se dále zabývala i znalostí úrovně zahraniční vysoké školy a strukturou jí uskutečňovaných studijních programů. V té souvislosti podotkla, že řízení o uznání probíhalo u žalované podle závazné metodiky vydané MŠMT, jejíž závaznost vyplývá z § 87 písm. k) zákona o vysokých školách. Podle této metodiky se informace o statutu a „důvěryhodnosti“ zahraniční vysoké školy zkoumají nahlédnutím do elektronické databáze NARIC/ENIC České republiky ([www.enic-naric.net](http://www.enic-naric.net)) zřízené za účelem plnění závazků Národního informačního centra České republiky ve smyslu Úmluvy. Zde bylo ověřeno, že ZSU je v této databázi uvedena, a tím je osvědčeno, že jí uskutečňované studijní programy jsou uskutečňovány institucí oprávněnou poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách.

Všechny tyto doklady byly soustředěny před vydáním napadeného rozhodnutí. Z dokladů je zřejmé, že žalovaná ověřila jak to, že zahraniční studijní program je obdobný se studijním programem uskutečňovaným Fakultou právnickou žalované, tak i to, že zahraniční studium poskytovala oprávněná instituce.

Dodržení předepsaného postupu při uznávání zahraničního studia podle názoru žalované podporují sdělení MŠMT ze dne 10.6.2008 č.j. 11 384/2008-30 a ze dne 19.9.2008 č.j. 18 754/2008-30, z nichž mj. vyplývá, že nebyly shledány důvody pro prohlášení nicotnosti napadeného rozhodnutí. Tyto skutečnosti vyvracejí žalobcovy námitky o tom, že rozhodnutí nebylo řádně odůvodněno, neboť je zřejmé, jaké skutečnosti vedly rektora k jeho vydání. V rozhodnutí je uvedeno, které doklady byly ve věci soustředěny, a také to, že proběhlo hodnocení oprávněnosti zahraniční instituce poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání, a také na čem je založena znalost zahraniční vysoké školy. Odůvodněna je i skutečnost, že nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatele a kvalifikací absolventů Fakulty právnické žalované. Navíc, pokud žalovaná osobě zúčastněné na řízení v plném rozsahu vyhověla, není odůvodnění třeba.

Další důkazy o tom, že ZSU je oprávněna poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání, vyplývají též z licencí průběžně jí udělovaných. Již licence ze dne 7.2.2003 stanoví, že ZSU (resp. její právní předchůdce) je oprávněna poskytovat vzdělání stejného kvalifikačního požadavku pro přípravu zahraničních občanů na akreditované bázi zaměření. To je potvrzeno i v dalších licencích ze dne 10.1.2005 a ze dne 10.5.2006. Zejména licence ze dne 10.5.2006 obsahuje informaci o tom, že se uděluje pro vysokoškolské vzdělání na úrovni kvalifikačních požadavků na magistra, a v její příloze je uvedeno, že jedním ze zaměření je zaměření 0601 Právo a v jeho rámci Právní vědy. Jednoznačným dokladem,

že jde o instituci oprávněnou poskytovat srovnatelné vzdělání, je doklad o udělení akreditace Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny ze dne 4.1.2005, jímž byla tato univerzita prohlášena za vysokoškolskou vzdělávací instituci IV. stupně. Akreditace je dosud platná. Způsob realizace spolupráce ZSU a MIPP rekapituluje vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny ze dne 14.8.2007. V něm je uvedeno, že Ministerstvo školství a vědy Ukrajiny podporuje tuto spolupráci v oblasti uznávání dokladů o vzdělání se zaměřením Právo, obor Právní věda. Ze stejného sdělení vyplývá, že ZSU je řádně akreditovaná dle IV. nejvyššího stupně akreditace a že má akreditaci k přípravě státních příslušníků České republiky s tím, že je jim po absolvování přiznáván akademický titul „Magistr právních věd“. Za účelem dosažení shody studijních programů je Vědecká rada ZSU oprávněna provádět změny ve studijních plánech, a to v rozsahu nezbytném pro dosažení souladu magisterského studijního programu s magisterskými studijními programy Právo a právní věda uskutečňovanými akreditovanými vysokými školami v České republice. Tímto operativním postupem byla po celou dobu zajišťována shoda studijních programů.

Podle žalované nelze s ohledem na shora uvedené skutečnosti a podklady tvrdit, že z materiálu pro rozhodnutí nelze rozpoznat, jaké vzdělání bylo osobě zúčastněné na řízení poskytnuto, zda bylo předmětem ukrajinské právo nebo právo české. Z dokladů (licenci a certifikátu o akreditaci) je zřejmé, že ZSU je oprávněna poskytovat magisterský studijní program Právo a právní věda cizím státním příslušníkům - občanům České republiky. Přitom se jedná o akreditovaný studijní program ZSU. Jde tedy o studijní program zahraniční vysoké školy, jehož shoda s akreditovaným studijním programem žalované byla potvrzena děkanem PF ZČU po projednání ve Vědecké radě fakulty. Studium, které osoba zúčastněná na řízení absolvovala, tak bylo zahraničním studiem, protože ZSU má tento studijní program akreditován podle ukrajinských norem. Skutečnost, že se na zabezpečení tohoto studijního programu podílela na základě smlouvy jiná osoba, není pro rozhodnutí o uznání zahraničního studia nijak rozhodná. Podstatné naopak je, že žalovaná měla před vydáním napadeného rozhodnutí k dispozici doklady předepsané zákonem o vysokých školách - diplom, informaci děkana o tom, že jde o obsahově shodný studijní program, a informaci o tom, že studijní program uskutečňuje oprávněná instituce. V tomto smyslu je také třeba hodnotit námitku, že uznáním magisterského studia bylo uznáno i bakalářské vzdělání, které osoba zúčastněná na řízení získala studiem Moskevského institutu podnikatelství a práva v Rusku. Lisabonský proces, který stanoví předpoklady pro uznávání studia, je založen na tzv. strukturovaném studiu, který předpokládá stupně studia - bakalářský - magisterský - doktorský, přičemž základním rysem tohoto systému je vzájemná propustnost mezi jednotlivými stupni studia. Ta znamená, že osoba, která absolvovala bakalářský stupeň studia, může být přijata ke studiu magisterského studia a posléze studia doktorského, a to i v příbuzných oblastech, pokud jsou splněny podmínky přijímacího řízení. Bylo tedy výsostně na posouzení ZSU, zda uchazeč o přijetí ke studiu magisterského studijního programu uskutečňovaného ZSU má splněny potřebné předpoklady. Je tedy nerozhodné, že v rámci zkoumání těchto předpokladů ZSU nostrifikovala jeho bakalářské vzdělání. Naopak, pro žalovanou je rozhodné, zda osoba zúčastněná na řízení absolvovala magisterský stupeň (studijní program), což je v podstatě ve smyslu uvedeného samostatná úroveň studia, a zda ho absolvovala na instituci, která je oprávněna poskytovat příslušné vzdělání. To bylo v řízení doloženo a osvědčeno. Zda byly splněny podmínky pro nostrifikaci bakalářského studia není a nemůže být předmětem

zkoumání žalované, pokud ta má osvědčeno, že osoba zúčastněná na řízení získala magisterský titul ve srovnatelném studijním programu.

Žalovaná na podporu svých tvrzení ve vyjádření přiložila rozhodnutí MŠMT ze dne 31.5.2010 čj. 6721/2010.

**Osoba zúčastněná na řízení** se k věci vyjádřila v podáních ze dne 9.8.2010 a ze dne 1.8.2011. V nich především namítala, že případným zrušením rozhodnutí žalované dojde k porušení jejích osobnostních práv a dalších práv nabytých v dobré víře. R.K. považoval napadené rozhodnutí za vydané v souladu se zákonem a procesně bezvadné. Namítal kolizi žalobcem tvrzené nezákonnosti napadeného rozhodnutí s ústavním právem osoby zúčastněné na řízení na respektování jejího soukromého života. Rovněž byla zpochybněna žalobcem tvrzená nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí s tím, že výrok rozhodnutí není vnitřně rozporný a není v rozporu s odůvodněním. Rozhodnutí jako celek umožňuje adresátovi i třetím osobám seznat, jaké právo je tímto deklaratorním správním aktem přiznáváno. Údajně chybějící zákonné náležitosti lze seznat, popř. rekonstruovat z odůvodnění rozhodnutí či z obsahu spisu. Žalobce napadá skutkové hodnocení, které, dle osoby zúčastněné na řízení, není podřízeno soudní kontrole. Práva nabytá v souvislosti s napadeným rozhodnutím byla nabyta v dobré víře a celá věc přesahuje do roviny ústavně právní. Na podporu svých tvrzení pak osoba zúčastněná na řízení připomněla judikát Evropského soudního dvora pro lidská práva ve věci Bigaeva vs. Řecko.

Ze **správního spisu** se k věci podává následující. R.K. na vlastnoručně podepsaném tiskopisu vyplněném dne 8.8.2008 adresovaném Západočeské univerzitě v Plzni podal žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Jako absolvovaná vysoká škola byla v žádosti označena Zakarpatská státní univerzita se sídlem v Užhorodu na Ukrajině s tím, že R.K. absolvoval studium ve studijním programu Právo/Právní věda v letech 2002 až 2008. Jako důvod uznání zahraničního vysokoškolského studia byly v žádosti konkretizovány výkon zaměstnání v ČR a zapsání zahraničního titulu do osobních dokladů. V části „Přílohy“ tiskopisu žádosti jsou uvedeny tři listiny – 1) Úředně ověřená kopie diplomu a vysvědčení (notářem nebo matrikou obecního úřadu); 2) Diploma Supplement nebo výpis o všech vykonaných zkouškách a zápočtech za celou dobu studia (nejlépe s anotacemi předmětů) s překladem do českého jazyka; 3) Úředně ověřená plná moc pro zástupce, v případě, že držitel diplomu zmocnil jinou osobu k podání žádosti.

Správní spis dále obsahuje mj. kopie ověřených listin vyhotovených v českém jazyce, konkrétně listiny označené jako diplom DP № 2005100 ze dne 3.5.2008 s razítkem Ministerstva školství a vědy Ukrajiny s textem „*Rozhodnutí státní zkušební komise ze dne 28. dubna 2008 R.K. byl udělen titul magistr práva*“; dále listiny označené jako diplom M № 0001100, která je opatřena razítkem ZSU a na které je uvedeno: „*Ukrajina, Zakarpatská státní univerzita uděluje diplom Magistra*“; listiny označené jako příloha k diplomu o vysokoškolském vzdělání DP č. 2005100 a listiny označené jako Protokol o vykonaných státních závěrečných magisterských zkouškách č. 7, na níž jsou mj. uvedeny disciplíny státní zkoušky [Teorie práva a státověda, Občanské právo (hmotné, procesní),

Obchodní právo, Správní právo, Trestní právo (hmotné, procesní), Soudy, advokacie a státní zastupitelství] s uvedeným číslem a zněním otázky a klasifikací.

Rozhodnutím ze dne 20. srpna 2008 č.j. 170/08 žalovaná s odkazem na § 89 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 3 a § 106 zákona o vysokých školách ve spojení s Úmluvou rozhodla, že „*pan R.K., narozen (...) ve S., obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které je přílohou tohoto rozhodnutí.*“. V odůvodnění napadeného rozhodnutí je mj. uvedeno, že R.K. podal žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, které získal absolvováním studijního oboru „Právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě s tím, že „*(...) nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatele a absolventů magisterských studijních programů v České republice*“, a proto (rektor Západočeské univerzity v Plzni) vyhovuje „*(...) ve smyslu čl. 1 Úmluvy žádosti a vydává osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace žadateli. Nostrifikační osvědčení je spolu s originálním dokladem odpovídající diplomu, který je vydáván absolventům magisterských studijních programů na univerzitách a vysokých školách v ČR.*“. V pravé horní části listiny napadeného rozhodnutí je rukou psaný následující text: „*Převzal 2.9.2008, rozhodnutí nabylo právní moci dne 18.9.2008*“. K tomuto textu je přičiněn nečitelný podpis. K rozhodnutí je trvale připevněna dodejka o doručení blíže nekonkretizované písemnosti žalované na konkrétní adresu žadatele v České republice. Na dodejce je uvedeno datum 2.9.2008 a podpis osoby zúčastněné na řízení.

V osvědčení označeném „ZČU \* N-638/08“ ze dne 20. srpna 2008, které je podle napadeného rozhodnutí jeho přílohou, je uvedeno, že žalovaná „*uznala podle § 89 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 3 a § 106 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) diplom číslo DP 2005100, registrační číslo M 0001100, vydaný 3. května 2008 Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina na jméno R.K., narozen (...) ve S.*“ a „*potvrzuje rovnocennost s vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu, vydaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventu studia v magisterském studijním programu „Právo a právní věda“ obor „Právo“ a současně uznala vzdělání získané držitelem tohoto dokladu studiem oboru „Právní věda“ uskutečňovaném Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina a potvrzuje jeho rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice na veřejné vysoké škole absolvováním studia v uvedeném studijním programu. Držitel tohoto dokladu je oprávněn užívat zahraniční kvalifikaci „magistr práva“ (bez zkratky).*“. V pravé horní části tohoto osvědčení je uvedeno, že je přílohou k rozhodnutí č.j. 170/08.

Soud dospěl k závěru, **že žaloba je důvodná.**

Podle § 65 odst. 1 s.ř.s. se ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 66 odst. 2 s.ř.s. je žalobu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Podle § 72 odst. 2 věty první s.ř.s. lze takovou žalobu podat do tří let od právní moci rozhodnutí.

Podle § 75 odst. 1 s.ř.s. vychází soud při přezkoumání rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 75 odst. 2 s.ř.s. soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Podle § 78 odst. 1 s.ř.s. je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil. Podle § 78 odst. 7 s.ř.s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná.

V posuzované věci se jednalo o problematiku uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (tj. nostrifikace) získaného na Zakarpatské státní univerzitě na Ukrajině. Základní právní úpravu obsahuje zákon o vysokých školách, konkrétně jeho § 89 a § 90. Podle § 106 zákona o vysokých školách se ustanovení tohoto zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak. V České republice dnem 1.2.2000 vstoupila v platnost mnohostranná mezinárodní smlouva – Úmluva (viz výše) - uzavřená v Lisabonu dne 11.4.1997 (publikována ve Sb.m.s. pod č. 60/2000), jejíž jednou ze smluvních stran je i Ukrajina (na Ukrajině se stala Úmluva platnou dne 1.6.2000). Na vlastní nostrifikační řízení dopadala s ohledem na § 105 zákona o vysokých školách procesní ustanovení obecných předpisů o správním řízení, tj. správního řádu, a to za předpokladu, že zákon o vysokých školách nestanovil jinak.

Podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.

Podle § 89 odst. 3 zákona o vysokých školách veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací.

Podle § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor.

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 § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách zjistí-li veřejná vysoká škola, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne.

Jestliže zákon o vysokých školách nestanoví pro nostrifikační řízení zvláštní procedurální pravidla, dopadá na procesní postup při vyřizování žádosti o uznání bezvýjimečně správní řád (§ 105 zákona o vysokých školách).

Je nesporné, že napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto tak, že žadatel označený jménem, příjmením, datem a místem narození „(...) obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které je přílohou tohoto rozhodnutí.“ (viz výše). Rovnocennost zahraničního vysokoškolského vzdělání byla uznána na základě žádosti žadatele - absolventa zahraniční vysoké školy (Zakarpatské státní univerzity) ve studijním oboru Právní věda. Téhož dne bylo na žadatelovo jméno vydáno i v napadeném rozhodnutí zmiňované osvědčení (s obsahem výše uvedeným), které bylo v pravém horním rohu výslovně označeno jako příloha napadeného rozhodnutí. Z obsahů napadeného rozhodnutí (ze dne 20.8.2008 č.j. 170/08) a osvědčení (ze dne 20.8.2008 č.j. ZČU\* N-638/08) je tak zcela nepochybné, že mají tvořit jeden celek.

Prvotním předpokladem možnosti přezkumu rozhodnutí správního orgánu v rámci správního soudnictví je jeho přezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat pro jeho nesrozumitelnost nebo z nedostatku důvodů rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou řízení, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji žalobce v žalobě nenamítal, tedy z úřední povinnosti [k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.6.2004 č.j. 5 A 157/2002-35 (publikovaný ve Sb. NSS pod č. 359/2004; toto i další zde zmíněná rozhodnutí NSS jsou k dispozici na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), podle něhož „(...) nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat.“]. V rozsudku ze dne 23.7.2008 č.j. 3 As 51/2007-84 Nejvyšší správní soud dále vyslovil právní názor, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného (publikováno ve Sb. NSS pod č. 1282/2007).

V posuzované věci žalobce výtku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost výslovně (v žalobě) uplatnil.

Zákon o vysokých školách nepředepisuje obsahové náležitosti pro rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (na rozdíl např. od § 68 odst. 3 téhož zákona). Proto byla žalovaná povinna stran náležitostí (napadeného) rozhodnutí bezvýjimečně aplikovat ustanovení správního řádu.

Podle § 68 odst. 1 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

Podle § 68 odst. 2 věty první a části věty druhé před středníkem správního řádu se ve výrokové části uvede 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 správního řádu). Podle § 18 odst. 2 věty druhé správního řádu údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.

V obecné rovině je rozhodnutí jako výsledek nostrifikačního řízení individuálním správním aktem vydaným v oblasti veřejné správy buď orgánem moci výkonné [ministerstvem dle § 89 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách] nebo právnickou osobou, které zákon o vysokých školách svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy [veřejnou vysokou školou dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách] se závaznými právními účinky pro účastníka řízení, jemuž je určen.

Podle trvale zastávaného názoru zdejšího soudu (kladné) nostrifikační rozhodnutí úředně potvrzuje, že zahraniční vysokoškolské vzdělání je rovnocenné s příslušným českým vysokoškolským vzděláním. Takto nazíráno je nostrifikační rozhodnutí povahy deklaratorní, protože jím jsou práva a povinnosti úředně zjišťovány nebo potvrzovány, nikoliv zakládány, měněny či rušeny. Na povahu nostrifikačního rozhodnutí však lze nahlížet také tak, že teprve toto rozhodnutí zakládá absolventu zahraniční vysoké školy veřejné subjektivní právo na to, aby pro účely kvalifikace bylo jeho zahraniční vysokoškolské vzdělání posuzováno stejně jako vzdělání získané na veřejné vysoké škole v České republice. V tomto smyslu by mělo nostrifikační rozhodnutí povahu konstitutivní, protože by jím bylo právo stejné kvalifikace zakládáno.

Zdejší soud zastává názor, že rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace má smíšenou (hybridní) povahu. Avšak bez ohledu na povahu rozhodnutí vždy platí závěry Nejvyššího správního soudu uvedené např. v jeho rozsudku ze dne 24.3.2011 č.j. 9 As 78/2010-221: *„Těžištěm každého správního rozhodnutí je jeho výroková část, ve které správní orgán uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Jedná se o nutné náležitosti, na základě kterých musí být jasné, srozumitelné a určité, jaký výrok byl daným rozhodnutím založen, 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 náležitostí výroku byla nahrazena dostatečnou specifikací v odůvodnění rozhodnutí.“*

Výrok napadeného rozhodnutí v přezkoumávané věci však výše uvedené požadované nároky nesplňuje, neboť vyjadřuje pouze jakýsi zcela nekonkrétní příslib, že žadatel obdrží osvědčení o ekvivalenci přesně nespecifikovaného vysokoškolského vzdělání získaného v zahraničí, aniž by opět bylo upřesněno, kdy a kde žadatel zahraniční vysokoškolské vzdělání získal. Výrok napadeného rozhodnutí tak zcela rezignuje na požadavek přesnosti a určitosti, postrádá hmotné vyjádření rozhodnutí o věci, je nesrozumitelný a z tohoto důvodu fakticky nepřezkoumatelný. Bližší údaje o zahraničním vysokoškolském vzdělání jsou obsažené až v odůvodnění rozhodnutí, které však již autoritativní povahu nemá.

Posuzovat obsahové náležitosti výrokové části napadeného rozhodnutí optikou celku napadeného rozhodnutí a osvědčení, na které je v něm odkazováno, pak rovněž nelze.

Zdejší soud již v obdobných případech rozhodoval několikrát, přičemž jeho rozhodnutí obstála i v testu kasačního přezkumu před Nejvyšším správním soudem. K otázce formy kladného rozhodnutí o žádosti absolventa zahraniční vysoké školy o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace a (ne)možnosti vnímat vydané rozhodnutí a osvědčení za jeden celek, se vyjádřil v řadě svých rozsudků Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudky ze dne 24.3.2011, č.j. 9 As 78/2010-221, č.j. 9 As 80/2010-200, č.j. 9 As 82/2010-147, č.j. 9 As 83/2010-257, dále rozsudky ze dne 10.3.2011, č.j. 9 As 77/2010-229 a č.j. 9 As 81/2010-197). Nejvyšší správní soud tam mj. konstatoval, že „(...) *Esenciální náležitosti právního státu je požadavek vázanosti zákonem, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny; k jeho povaze blíže např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, publikovaný pod č. 143, sv. 28, str. 271 Sb. n. u. US, <http://nalus.usoud.cz>). Stěžovatelka a) [= žalovaná v této věci] 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 „vydá 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 ze rozhodnutí smíšené povahy, které má dílem deklaratorní a dílem konstitutivní účinky. V souladu s teorií správního práva je totiž třeba rozlišovat mezi konstitutivními, deklaratorními či smíšenými správními akty (rozhodnutími) na straně jedné a jinými správními úkony ve formě osvědčení na straně druhé, přičemž Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné vycházet ze skutečné povahy konkrétního úkonu správního orgánu v dané věci a nespoléhat pouze na jeho formální podobu nebo zákonné označení. 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 náležitosti výrokové části rozhodnutí; odůvodnění není třeba, pokud se vydáním osvědčení v plném rozsahu žádosti vyhová (§ 68 odst. 4 správního řádu). V obou uvedených případech se jedná o finální individuální správní akt, volba konkrétní formy záleží na rozhodujícím správním orgánu.“.*

Nejvyšší správní soud ve skutkově i právně shodné věci, kdy výsledkem nostrifikačního řízení bylo vydání rozhodnutí se shodným výrokem, jako v posuzovaném případě, a současně vydání osvědčení, jakožto přílohy rozhodnutí, dospěl k závěru, že žalovanou zvolený postup vykazuje „(...) *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. Zákon o vysokých školách takový*

*postup nezná. Způsob, kterým stěžovatelka a) [= žalovaná v této věci] k uvedenému aktu přistupovala a který je popsán výše, nelze připustit jako zákonný a transparentní výkon veřejné správy v oblasti vysokého školství, jehož výsledkem má být jasné, srozumitelné a určité rozhodnutí. Jako nesrozumitelné totiž nelze považovat pouze rozhodnutí vnitřně rozporné nebo nevykonatelné (právně nemožné), ale též rozhodnutí neurčité nebo nejasné, což bylo v souzené věci nepochybně naplněno. O žádosti stěžovatelky b) [= osoba zúčastněná na řízení ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem] bylo možné rozhodnout jen jednou z výše uvedených forem rozhodnutí, a to rozhodnutím se všemi podstatnými náležitostmi, nikoli oběma současně či postupně, bez dodržování jakýchkoliv formálních pravidel, jako se tomu stalo v projednávané věci.“.*

Krajský soud v Plzni se s uvedenými názory a závěry Nejvyššího správního soudu, které plně dopadají na souzenou věc, zcela ztotožňuje.

Pro úplnost pak soud podotýká, že, byť z hlediska svého obsahu, rozhodnutí, které je formálně označené jako osvědčení, splňuje nezbytné náležitosti výrokové části rozhodnutí, tj. řešení otázky, jež byla předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníka řízení (§ 68 odst. 2 správního řádu) a odůvodnění rozhodnutí nebylo třeba, protože bylo podané žádosti zcela vyhověno (§ 68 odst. 4 správního řádu), nebyl oprávněn posuzovat osvědčení jako samostatné (a případně zákonu odpovídající) rozhodnutí. To pro jeho výslovně žalovanou deklarovanou povahu přílohy k napadenému rozhodnutí.

Za daného stavu věci zdejší soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, a proto **podle § 78 odst. 1 s.ř.s. [ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.] zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení. Současně soud podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací k dalšímu řízení žalované.**

**V dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).**

Stran námitek osoby zúčastněné na řízení soud především připomíná, že závažný veřejný zájem na podání žaloby byl v souzené věci, dle žalobce, dán kategorickým požadavkem na dodržování právních předpisů a kvalitu správního řízení, zejména pak na dané úrovni rozhodování. Závažný veřejný zájem byl spatřován také v tom, že je nezbytné, aby takové správní řízení umožnilo přístup k právníkům profesím pouze vysoce odborně připraveným a kvalifikovaným absolventům, kteří nabyli řádného právního vzdělání. Nadto, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 2.11.2007 č.j. 8 As 27/2006-69 (publikovaný pod č. 1455/2008 Sb. NSS) uzavřel, že „(...) *úvaha, zda je ve věci dán závažný veřejný zájem (§ 66 odst. 2 s. ř. s.), nepodléhá přezkumu správními soudy*“. Uvedený závěr zastává i právní nauka (k tomu srov. např. Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, C. H. Beck, str. 158). Soud jistě vnímá významný dopad zrušení napadeného rozhodnutí do právní sféry jeho adresáta. Avšak dobrou víru stran práv nabytých na základě takového rozhodnutí nelze zaměňovat s presumpcí bezvýjimečné správnosti těchto aktů. Vždyť podstatou správního soudnictví je možnost přezkumu takových rozhodnutí právě pro případ jejich eventuální nezákonnosti či procesních vad během řízení. Stejně tak zrušení vydaného rozhodnutí nelze vnímat jako sankci mířící na jeho adresáta.

Soud nemohl přezkoumat napadené rozhodnutí po stránce jeho zákonnosti, protože mu v tom bránila výše popsaná nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti. Ostatně, jak již bylo řečeno výše, tento právní názor zdejšího soudu byl v identických případech opakovaně shledán správným Nejvyšším správním soudem. Žalovaná má prostor pro nové rozhodnutí ve věci, které bude v souladu s vysloveným právním názorem zdejšího soudu. Rozsáhlá argumentace osoby zúčastněné na řízení má racionální základ především v namítaném přesahu posuzované problematiky do sféry ústavních práv. Za tohoto stavu napadeného rozhodnutí (tedy jeho nepřezkoumatelnosti) je ale předčasná a pouze akademická.

Soud neprovedl žalobcem navržené důkazy dopisem JUDr. Milana Kindla ze dne 14.4.2004 a dopisem ministra školství a vědy Ukrajiny ze dne 14.8.2007, protože jejich provedení by bylo, vzhledem k důvodům, které vedly soud ke zrušení napadeného rozhodnutí, zjevně nadbytečné. Ze stejného důvodu soud neprovedl ani důkazy navržené žalovanou, konkrétně sděleními MŠMT ze dne 10.6.2008 č.j. 11 384/2008-30 a ze dne 19.9.2008 č.j. 18 754/2008-30, vyjádřením JUDr. Milana Kindla ze dne 14.4.2004, usnesením Vědecké rady Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni, metodikou MŠMT závaznou pro ZČU v době vydání napadeného rozhodnutí, webovými stránkami [www.enic-naric.net](http://www.enic-naric.net), strukturou magisterského studijního programu a doplňujícími informacemi o oprávnění ZSU poskytovat srovnatelné vzdělání, licencemi Ministerstva školství a vědy Ukrajiny ze dnů 7.2.2003, 10.1.2005, 10.5.2006, 4.1.2005 a 14.8.2007 a rozhodnutím MŠMT ze dne 31.5.2010 č.j. 6721/2010.

Právo na náhradu nákladů řízení měl ve smyslu § 60 odst. 1 s.ř.s. úspěšný žalobce (proti žalované). Vzhledem k tomu, že žalobce náhradu nákladů řízení nežádal a náklady v souvislosti s řízením mu nevznikly (od úhrady soudního poplatku je osvobozen), soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Stran náhrady nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud konstatuje, že podle § 60 odst. 5 věty první s.ř.s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V této věci však soud osobě zúčastněné na řízení žádnou povinnost neuložil, a proto jí právo na náhradu nákladů řízení nebylo přiznáno.

**P o u č e n í :** *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve třech vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 s. ř. s. 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](http://www.nssoud.cz).*

V Plzni dne 10. února 2012

**JUDr. Václav Roučka, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Lenka Kovandová