



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. Zdeňka Pivoňky a Mgr. Jaroslava Škopka, v právní věci **žalobce Nejvyššího státního zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti **žalované Západočeské univerzitě v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, za účasti **osoby zúčastněné na řízení M.Č.**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 8.12.2008, č. 259/08

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalované ze dne 8.12.2008, č. 259/08 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 na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Žaloba

Žalobou ze 7.10.2010, doručenou Krajskému soudu v Plzni 13.10.2010, Nejvyšší státní zástupce (*dále jen žalobce*) navrhoval zrušení rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen žalovaná*) ze dne 8.12.2008, č. 259/08 (*dále jen rozhodnutí žalované*) o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice M.Č., (*dále jen osoba zúčastněná na řízení*).

V žalobě žalobce uvedl, že rozhodnutím žalované ve spojení s osvědčením čj. ZČU *N-663/08, které je jeho přílohou, bylo uznáno osobě zúčastněné na řízení vysokoškolské vzdělání získané na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodu na Ukrajině (*dále jen ZSU*) ve studijním oboru Právní věda a osvědčeno, že obdržela diplom rovnocenný s vysokoškolským diplomem vydávaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventům studia v magisterském studijním programu Právo a právní věda, obor Právo, a je oprávněna užívat titul „magistr práva“.

V prvním žalobním bodu (část žaloby II.) žalobce namítal, že způsob vedení správního spisu, který si v souladu s § 14 odst. 1 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství vyžádal, neodpovídá příslušným ustanovením zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (*dále jen správní řád*), zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a vyhlášce č. 646/2004 Sb., upravující podrobnosti výkonu spisové služby. Spis není označen spisovou značkou, neobsahuje soupis součástí a příloh, listiny jsou bez podacího razítka a není na nich uvedeno, kdy byly do spisu vloženy, součástí není originál konečného rozhodnutí. Obsah je tvořen nesourodrymi, nečíslovanými, z části neautorizovanými a převážně nijak ověřenými kopiemi listin, jejichž zařazení není nijak logicky provázáno s konečným rozhodnutím a jeho odůvodněním. Předložený spisový materiál tak nelze ve smyslu správního řádu považovat za správní spis.

Ve druhém žalobním bodu (část žaloby III.) žalobce namítal, že závěr o tom, že osoba zúčastněná na řízení získala vysokoškolské vzdělání absolvováním studijního oboru Právní věda na ZSU není podložen přesvědčivými listinnými důkazy. Žalovaná nepostupovala v souladu s § 2 odst. 1, § 3, § 17 odst. 1, § 50 odst. 1, 2 a § 51 odst. 1 správního řádu, neboť její rozhodnutí se neopírá o spolehlivě zjištěný skutkový stav a je vydáno v rozporu s podklady. Rozhodnutí žalované je nezákonné. Trpí vadou řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s., neboť správní spis neobsahuje dostatek důvodů pro napadené rozhodnutí a skutkový stav, ze kterého žalovaná vycházela, je v přímém rozporu s obsahem spisu. Rozhodnutí žalované je nepřezkoumatelné, neboť odůvodnění neobsahuje odkaz na relevantní podklady, ze kterých žalovaná vycházela. Jednalo se o posouzení studijních programů, které mělo být založeno na řádném hodnocení důkazů zejména listinných založených ve správním spisu. Obsahem správního spisu jsou však neověřené, nesourodé a nic neříkající kopie listin, které neposkytují relevantní informace o charakteru předmětného studijního programu na ZSU, jejich důkazní hodnota je nulová. Ze spisového materiálu není zřejmé, že by byl vyjma vyhotovení konečného rozhodnutí, osvědčení a uvedení údaje o právní moci rozhodnutí, ve věci učiněn jakýkoli úřední úkon. Není zřejmé, jakým způsobem a v jakém rozsahu žalovaná zkoumala splnění podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle §89 a § 90 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), (*dále jen ZVŠ nebo zákon o vysokých školách*). Ze spisového materiálu nevyplývá, že by žalovaná měla k dispozici studijní program a kopie certifikátu o akreditaci ZSU o něm nevypovídají.

Osoba zúčastněná na řízení předložila diplom DP № 2005137 z 9.10.2008 opatřený razítkem Ministerstva školství a vědy Ukrajiny s textem: „Rozhodnutí státní zkušební komise

ze dne 4. října 2008 uvedeno je jméno a příjmení osoby zúčastněné na řízení s tím, že jí byl udělen titul Magistr Práva“. Dále předložila diplom M № 0001137 opatřený razítkem Zakarpatské státní univerzity, na kterém je uvedeno: „Ukrajina, Zakarpatská státní univerzita uděluje diplom Magistra“. A dále předložila přílohu k diplomu DP č. 2005137. Tyto dokumenty vzbuzují pochybnosti o pravosti, neboť jsou vyhotoveny v českém jazyce, opatřeny kulatým razítkem s textem v azbuce a není na nich uvedeno, že se jedná o překlad z ukrajinského jazyka. Nevyplývá z nich souvislost, každý byl vydán jiným subjektem. V příloze k diplomu č. 2005137 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. (*dále jen MIPP*), dříve Mezinárodní vysoká škola podnikatelství a práva v Praze, spol. s r.o. (*MVŠPP*) v České republice podle studijního plánu pro přípravu magistrů práva ZSU. Mohou tedy vzniknout pochybnosti, zda tyto skutečnosti přesvědčivě dokládají studium osoby zúčastněné na řízení na ZSU. S těmito listinami se žalovaná v rozhodnutí nijak nevypořádala.

V třetím žalobním bodu (část žaloby IV.) žalobce namítal, že podle obsahu spisu nelze vyloučit pochybnosti, zda vydáním rozhodnutí žalované nedošlo k obcházení § 89 a § 90 ZVŠ a zda osoba zúčastněná na řízení naplňuje znaky absolvování zahraniční vysoké školy uskutečňující studijní program obsahově obdobný studijnímu programu české veřejné vysoké školy. Osoba zúčastněná na řízení získala podstatnou část vzdělání nejprve formou bakalářského studijního programu v oboru právo na Moskevském institutu podnikatelství a práva, kde získala diplom bakaláře práva VBA 0240049. Toto vzdělání bylo nostrifikováno na Ukrajině dne 12.12.2007, č. 6/2-1067/1291n/7109.20. Na základě diplomu bakaláře práva a jeho přílohy byly osobě zúčastněné na řízení zapsány do Přílohy k diplomu o vysokoškolském vzdělání DP č. 2005137 ZSU předměty označené hvězdičkou. Všechny ostatní předměty osoba zúčastněná na řízení absolvovala na MIPP v Praze v České republice podle studijního plánu pro přípravu magistrů práva ZSU. Tato skutečnost vyplývá z přílohy k diplomu DP č. 2005137. Na základě spisového materiálu lze mít za to, že osoba zúčastněná na řízení nestudovala přímo na ZSU, ale tvrzené vysokoškolské vzdělání získala zřejmě na MIPP v Praze. Žalobce tak usuzuje i z kopie dopisu JUDr. Milana Kindla, děkana právnické fakulty adresovaného PhDr. D. Přerovské, jednatelce MVŠPP, a z dopisu adresovaného Doc. Ing. Josefu Průšovi, CSc., rektoru ZČU, ze kterého vyplývá, že byly pro MVŠPP vzorem Západočeská univerzita v Plzni a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. Žalobce tak usuzuje i z toho, že je v příloze k diplomu uvedeno, že osoba zúčastněná na řízení absolvovala všechny ostatní předměty na MIPP v Praze v České republice. Ve spisovém materiálu se nachází kopie dopisu ministra školství a vědy Ukrajiny adresovaný ministryni školství mládeže a tělovýchovy, včetně překladů z ukrajinského jazyka, ve kterém je spolupráce ZSU a ZČU a MIPP v oblasti přípravy specialistů, státních příslušníků České republiky, a uznávání dokladů o vzdělání se zaměřením Právo, obor Právní věda, zmíněna. Je tedy patrné, že část předmětů včetně části písemných prací a státních závěrečných zkoušek osoba zúčastněná na řízení absolvovala na Moskevském institutu podnikatelství a práva a ostatní předměty, včetně části písemných prací a státních závěrečných zkoušek, na MIPP v Praze. Přitom ze spisu není patrné žádné obchodní a jiné spojení mezi MIPP a Zakarpatskou státní univerzitou. Žalovaná neprovedla žádný důkaz, z něhož by bylo možno dovést provázanost mezi ZSU a MIPP v Praze, žádná spojitost nebyla v době rozhodování prokázána. Jedná se o dva odlišné subjekty, když MIPP v Praze je českou právnickou osobou, společností s ručením omezeným,

zapsanou v obchodním rejstříku vedeném Městským soudem v Praze v oddílu C, vložka č. 62076. Mohou proto vzniknout pochybnosti, zda skutečnosti ze spisu vyplývající, dokládají studium osoby zúčastněné na řízení na ZSU jako zahraniční vysoké škole. Pokud správní orgán neměl důkaz o tomto studiu, nemohl neexistující vzdělání uznat.

Ze správního spisu nelze seznat, jaké vzdělání, v jakém právu, bylo osobě zúčastněné na řízení poskytnuto, zda v právu českém nebo ukrajinském. Toto zjištění 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 mohla žalovaná jako správní orgán vydat napadené rozhodnutí. Žalovaná se však zkoumáním těchto skutečností nezabývala. Pokud by předmětem studia bylo ukrajinské právo a vzdělání v právním řádu Ukrajiny, jak ho ZSU poskytuje studentům na Ukrajině, byly by dány důvody pro posouzení, zda je studijní program obsahově obdobný studijnímu programu na české právnické fakultě a zda jsou podmínky, aby veřejná vysoká škola v souladu s § 89 a § 90 zákona o vysokých školách vydala osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice. Pokud by předmětem studia bylo právo české, je významné, zda stejné vzdělání v českém právu bylo poskytováno běžně i studentům na Ukrajině. Protože není možné ze správního spisu tyto informace zjistit, je zřejmé, že se jimi žalovaná nezabývala. Z kopie dopisu JUDr. Milana Kindla, děkana právnické fakulty, adresovaného rektoru ZČU Doc. Ing. Josefu Průšovi, CSc. ze 14.4.2004 vyplývá, že co do studijního plánu oboru Právo byly pro MVŠPP v Praze vzorem Západočeská univerzita a Právnická fakulta Karlovy univerzity. Pokud byly vzorem plány těchto tuzemských univerzit, nemohlo jít o zahraniční studijní plán, ale studijní plán český s drobnými úpravami převzatý z českých veřejných vysokých škol. V takovém případě by ale správní orgán nemohl postupovat podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, neboť takové vzdělání nemůže být předmětem uznání ve smyslu zákona o vysokých školách. Naopak, pokud vzdělání v českém právu nebylo současně poskytováno i studentům na Ukrajině, měl správní orgán prověřit, zda ZSU je na území České republiky oprávněna poskytovat vzdělání v českém právu. Pokud by ZSU poskytovala právnické vzdělání českým studentům na území České republiky v českém právu, jednalo by se o poskytování jiného vzdělání než toho, které běžně poskytuje na Ukrajině a v případě českých studentů by se nejednalo o vzdělání získané na zahraniční vysoké škole. V takovém případě by měla na území České republiky postavení jako kterákoli jiná právnická osoba, a aby mohla poskytovat vysokoškolské právnické vzdělání, měla by být vybavena příslušnými oprávněními, vydanými kompetentními orgány České republiky. Ze spisového materiálu však nevyplývá, že by ZSU disponovala akreditací udělenou pro takový studijní program, který by poskytoval vysokoškolské vzdělání v oblasti českého práva a právní vědy. Předpokladem, aby vysoká škola jako česká právnická osoba mohla poskytovat vzdělání v příslušném studijním programu, je udělení akreditace dle zákona o vysokých školách. Pokud by byla akceptována praxe, že zahraniční právnická osoba akreditací vybavena být nemusí, jednalo by se o zvýhodnění této zahraniční právnické osoby, které nemá oporu v zákoně o vysokých školách ani v jiných souvisejících právních předpisech.

Ve čtvrtém žalobním bodu (část žaloby V.) žalobce spatřoval důvod nezákonnosti rozhodnutí žalované také v tom, že jím bylo uznáno celé studium osoby zúčastněné na řízení, tedy i té části, kterou absolvovala na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Rusku. Žalovaná tak akceptovala i cizí (bakalářské) vzdělání získané ve třetí zemi, a to tím, že

převzala nostrifikaci, kterou vydala ZSU. Takový postup však zákon ani mezinárodní smlouva neumožňuje. I Úmluva o uznání kvalifikace, podepsaná 11.4.1997 v Lisabonu, hovoří o uznání vysokoškolských kvalifikací a nikoli o uznávání nostrifikací. Nostrifikace ZSU, kterou bylo uznáno bakalářské vzdělání osoby zúčastněné na řízení získané na Moskevském institutu podnikatelství a práva, nemá na území České republiky žádný právní význam. Pokud žalovaná uznala shodnost studijního programu, neznamená to, že uznala rozhodnutí cizího správního orgánu. Ponechá-li se stranou, že žalovaná nemohla řádně porovnávat obsah studia a studijní program ZSU se studijním programem české veřejné vysoké školy, pokud byla podstatná část tohoto studia vykonávána ve třetí zemi, nemůže mít žádné cizí (nostrifikační) rozhodnutí platnost na území České republiky. Jiný přístup by byl zásahem do státní suverenity. Podobně dovodil i Nejvyšší správní soud v roce 1925 v rozhodnutí čj. 4105/1925, kde uvedl: „*V postupu tom však nelze shledati ani nezákonnost ani vadnost, když přece úřad republiky čsl. zřejmě není příslušným aby rozhodoval o tom, zda diplom nabytý na jednom cizozemském učilišti (v Arnstadtě) je nebo není rovnocenným s diplomem jiného cizozemského učiliště (v Budapešti) a když rozhodovati o takovéto rovnocennosti bylo by zřejmě věcí příslušných orgánů této vysoké školy (budapešťské) resp. příslušných úřadů státu maďarského, přičemž ovšem z pojmu suverenity státní plyne, že by rozhodnutí, které by v tomto směru v příčině stěžovatelova diplomu (zkoušky) nabytého (složené) teprve roku 1920, tedy dávno po převratu, učinily (tedy rovněž již po převratu) uvedené orgány cizího (maďarského) státu, nemělo nižádného právního významu pro oblast státu čsl. “.* Aby mohla žalovaná 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. To však žalovaná neučinila a zatížila tak napadené rozhodnutí vadou, která způsobuje jeho nezákonnost.

V pátém žalobním bodu (část žaloby VI.) žalobce namítal, pokud by spolupráce Zakarpatské státní univerzity, Západočeské univerzity a MIPP prakticky znamenala zprostředkování magisterského vzdělání ZSU na území České republiky MVŠPP a následně MIPP, došlo by k obcházení systému povinných akreditací, které vyžaduje zákon o vysokých školách. Neexistence akreditace příslušného studijního programu by tak byla v podstatě nahrazována vydáváním nostrifikačních rozhodnutí žalované. V takovém případě by i z tohoto důvodu musely být jak postup žalované, tak rozhodnutí žalované shledány nezákonnými.

II.

Vyjádření žalované

Žalovaná navrhovala zamítnutí žaloby s tím, že napadené rozhodnutí vydala na základě spolehlivě zjištěného stavu věci a v souladu se zákonem o vysokých školách. Konkrétně pak uvedla, že bylo dané řízení zahájeno podáním písemné žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 19.10.2008. Příslušnost žalované k tomuto řízení byla dána § 89 odst. 1 písm. b) ZVŠ a potvrzoval ji i dopis MŠMT z 10.6.2008, čj. 11 384/2008 – 30, kde je uvedeno, že podle zákona o vysokých školách je k rozhodování o uznání vzdělání z oblasti

příbuzné oblasti zahraničního studia příslušná veřejná vysoká škola, a žalovaná uskutečňuje akreditovaný magisterský studijní program v oboru Právo a Právní věda.

Posouzení žádosti podle § 89 a § 90 ZVŠ žalovaná dokládala tím, že k žádosti byla připojena úředně ověřená kopie včetně úředního překladu diplomu vydaného ZSU pod č. DP No 2005137 dne 9.10.2008 s přílohou, dle které byl absolvovaným studijním programem magisterský studijní program Právo v oboru Právní věda, a kde jsou uvedeny absolvované předměty včetně jejich hodnocení, které dohromady vytvářejí strukturu studijního programu. Příloha obsahuje potvrzení, že rozhodnutím Státní zkušební komise ze 4.10.2008 byl osobě zúčastněné na řízení udělen titul magistr práva. Těmito doklady je splněn požadavek § 90 odst. 2 ZVŠ a slouží jako doplňující informace o náplni vysokoškolského studia v zahraničí. Součástí přílohy jsou informace o typu vzdělávací instituce, kde je uvedeno, že je ZSU státní univerzitou IV. úrovně akreditace, což bylo pro žalovanou také jedním z dokladů prokazujících, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách. Není tedy pravdivé tvrzení žalobce, že žalovaná nečinila úřední úkony ve smyslu § 89 a § 90 ZVŠ.

Dalším podkladem bylo vyjádření tehdejšího děkana FPZČU JUDr. Milana Kindla ze 14.4.2004 předložené rektorovi, které obsahuje srovnání studijního programu Právo a právní věda uskutečňovaného FPZČU a ZSU. Skutečnost, že pro ZSU zabezpečovala tento studijní program na základě smlouvy MVŠPP je nerozhodná a je věcí soukromoprávní dohody těchto subjektů. Pro žalovanou bylo významné, že studijní program má řádně akreditována ZSU a nikoli, kdo jej uskutečňuje ve spolupráci s ní, přičemž uzavření smlouvy o zabezpečování studijního programu MVŠPP nic nebrání. Z uvedeného vyplývá, že děkan i vědecká rada FPZČU se zabývali posouzením obsahové shodnosti obdobných studijních programů. Obsahem vyjádření jsou detailní informace, v čem se studijní programy shodují nebo „kosmeticky“ odlišují. Je zde jednoznačné stanovisko, že studijní program není odlišný. Děkan vycházel i ze znalosti úrovně vysoké školy vzhledem k pedagogům na ní působícím.

Dále žalovaná uvedla, že se zabývala úrovní zahraniční vysoké školy a strukturou jejích studijních programů. Řízení probíhalo podle metodiky MŠMT, jejíž závaznost vyplývá z § 87 písm. k) ZVŠ, které stanoví, že ministerstvo plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení. Podle této metodiky se informace o statutu a „důvěryhodnosti“ zahraniční vysoké školy zjišťují i prostřednictvím elektronické databáze NARIC/ENIC České republiky (www.enic-naric.net) zřízené k plnění závazků Národního informačního centra České republiky vyplývajících z Úmluvy o uznání kvalifikací. Zde je ZSU uvedena a tím je osvědčeno, že jí uskutečňované studijní programy jsou uskutečňovány institucí oprávněnou poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle ZVŠ. Podkladem pro vydání rozhodnutí žalované byly tyto doklady soustředěné před jeho vydáním. Nelze tedy tvrdit, že by žalovaná neshromáždila podklady potřebné pro vydání rozhodnutí. Z dokladů je zřejmé, že žalovaná ověřila, že zahraniční studijní program je obdobný se studijním programem uskutečňovaným FPZČU i to, že zahraniční studium poskytovala oprávněná instituce.

Dodržení předepsaného postupu při uznávání zahraničního studia podporuje dle žalované sdělení MŠMT z 19.9.2008, čj. 18 754/2008-30, že nebyly shledány důvody pro

prohlášení nicotnosti rozhodnutí žalované (ani rozhodnutí dalších). Uvedené vyvrací námitky, že rozhodnutí žalované nebylo řádně odůvodněno. V rozhodnutí žalované je uvedeno, které doklady byly soustředěny, že proběhlo hodnocení oprávněnosti zahraniční instituce poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání, a na čem je založena znalost zahraniční vysoké školy, že nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatele a kvalifikací absolventů FPZČU. Pokud bylo žadateli v plném rozsahu vyhověno, není odůvodnění třeba.

Dalším důkazem, že je ZSU oprávněna poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání, jsou licence průběžně jí udělované. Již licence ze 7.2.2003 stanoví, že je oprávněna (resp. její předchůdce) poskytovat vzdělávání stejného kvalifikačního požadavku pro přípravu zahraničních občanů na akreditované bázi zaměření. To je potvrzeno i v licencích z 10.1.2005 a 10.5.2006. Zejména licence z 10.5.2006 byla udělena 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 vzdělávání je doklad o udělení akreditace Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny ze 4.1.2005, jímž je tato univerzita prohlášena za vysokoškolskou vzdělávací instituci IV. stupně a tato akreditace je dosud platná. Způsob, jakým je realizována spolupráce ZSU a MIPP rekapituluje vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny ze 14.8.2007, kde je uvedeno, že toto ministerstvo podporuje spolupráci ZSU a MIPP v oblasti uznávání dokladů o vzdělání se zaměřením Právo, obor Právní věda. Ze sdělení vyplývá, že je ZSU řádně akreditovaná dle nejvyššího IV. 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“. Vědecká rada ZSU je oprávněna provádět změny ve studijních plánech k 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.

Dle žalované nelze tvrdit, že z materiálů pro rozhodnutí nelze rozpoznat, jaké vzdělání bylo osobě zúčastněné na řízení poskytnuto, zda bylo předmětem právo ukrajinské nebo české. Z dokladů (licencí a certifikátu o akreditaci) je zřejmé, že ZSU je oprávněna poskytovat magisterský studijní program Právo a Právní věda cizím státním příslušníkům, občanům České republiky. Jde tedy o studijní program zahraniční vysoké školy, jehož shoda s akreditovaným studijním programem ZČU byla potvrzena děkanem FPZČU po projednání ve Vědecké radě fakulty. Studium, které osoba zúčastněná na řízení absolvovala, tak bylo zahraničním studiem a skutečnost, že se na jeho zabezpečení podílela jiná osoba na základě smlouvy, není pro rozhodnutí o uznání zahraničního studia rozhodná. Podstatné je, že žalovaná měla před vydáním rozhodnutí k dispozici doklady předepsané zákonem o vysokých školách, tj. 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 získané studiem Moskevského institutu podnikatelství a práva. Proces stanovený Úmluvou o uznání kvalifikací je založen na tzv. strukturovaném studiu a předpokládá stupně studia bakalářský, magisterský a doktorský, přičemž základním rysem je propustnost mezi jednotlivými stupni. Osoba, která absolvovala bakalářský stupeň studia, tak může být přijata ke studiu magisterskému a posléze doktorskému, a to i v příbuzných oblastech, pokud jsou

splněny podmínky přijímacího řízení. Bylo tedy na posouzení ZSU, zda uchazeč o přijetí ke studiu magisterského studijního programu uskutečňovaného ZSU má potřebné předpoklady. Je tedy nerozhodné, že v rámci zkoumání těchto předpokladů ZSU nostrifikovala jeho bakalářské vzdělání. Pro ZČU je rozhodné, zda osoba zúčastněná na řízení absolvovala magisterský stupeň, což je 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. Splnění podmínek pro nostrifikaci bakalářského studia nemohlo být předmětem zkoumání žalované, pokud měla osvědčeno, že žadatel získal magisterský titul ve srovnatelném studijním programu.

Na podporu svých tvrzení předložila žalovaná rozhodnutí MŠMT z 31.5.2010, čj. 6721/2010, dle kterého může být žádost o uznání kvalifikace zamítnuta jen, budou-li v řízení prokázány značné rozdíly mezi studijními programy. Žalovaná neměla pochybnosti, že jsou studijní programy v podstatných rysech shodné, proto další dokazování s ohledem na Lisabonskou úmluvu nebylo třeba.

K založení prostých kopií ve správním spisu žalovaná uvedla, že jsou žadateli po skončení řízení vráceny originály nebo ověřené kopie listin, které žadatel předložil. Je pochopitelné, že jsou ve spise kopie dokumentů, neboť příslušné orgány se nevyjadřovaly v každé věci zvlášť, ale jednou pro všechny případy. Dle žalovaného je z jeho rozhodnutí ve spojení s přílohou k tomuto rozhodnutí nepochybné, co je jeho meritem, jaké osvědčení osoba zúčastněná na řízení obdrží, že uznává diplom konkrétního čísla, vydaný konkrétního data, konkrétní institucí, potvrzuje jeho rovnocennost v konkrétním magisterském studijním programu, v konkrétním oboru a je z rozhodnutí zřejmé, že žalovaná uznává vzdělání v konkrétním oboru uskutečňovaném konkrétní institucí. Je tak zcela nepochybné, o čem a v jakém rozsahu bylo rozhodnuto. Jakýkoliv výklad, který by toto rozporoval, by byl formalistickým a s ohledem na možnost zásahu do práv žadatele nepřijatelným.

III.

Osoba zúčastněná na řízení

M.Č., jako osoba zúčastněná na řízení, k věci uváděl, že od doby přijetí ke studiu dne 15.6. 2005 a po celou dobu studia, byl v dobré víře, že řádně studuje plnohodnotné právnické studium a že je bezproblémově uznatelné osvědčením o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice. Tato dobrá víra byla navíc podporována i postojem vedení MVŠPP v Praze a i MIPP v Praze k plnohodnotnosti studia. Případné zrušení osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice proto považoval za zásah do práv nabytých v dobré víře. Navrhoval proto zamítnutí žaloby, eventuálně určení osob odpovědných za škodu, která mu takovým rozhodnutím vznikne.

IV.

Skutkový základ věci

Osoba zúčastněná na řízení podala k žalované žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získaných na Zakarpatské státní univerzitě datovanou

11.11.2008 (uvedla jméno a příjmení, datum a místo narození, trvalé bydliště, označila název studijního oboru Právo/Právní věda).

Ve správním spisu se nachází kopie úředně ověřených diplomů M № 0001137 kde je uvedeno, že ZSU uděluje diplom magistra, a ze dne 9.10.2008 č. DP № 2005137, kde je uvedeno, že byl rozhodnutím státní zkušební komise ze dne 4. října 2008 osobě zúčastněné na řízení udělen titul magistr práva. Oba diplomy jsou v českém jazyce. Dále je ve správním spisu kopie přílohy k diplomu DP č. 2005137, kde je uveden jako předchozí doklad o vzdělání diplom bakaláře práva VBA 0240049 Moskevského institutu podnikatelství a práva a údaj o potvrzení nostrifikace diplomu na Ukrajině ze dne 12.12.2007, č. 6/2-1067/1291n/7109.20. Dále je zde uveden název vzdělávací instituce ZSU, názvem diplomu je diplom magistra, typem programu je odborně vzdělávací program pro přípravu magistra, délka studia je 6 let, forma studia je kombinované, zaměření je na 0601 Právo, obor 8.060101 Právní věda, profesní uplatnění je uvedeno práce v oboru magistr práva, datum ukončení studia 28.4.2008. Součástí přílohy je seznam předmětů tvořících absolvovaný studijní program s uvedením hodnocení u každého předmětu. Ve správním spisu jsou listiny nazvané Postup při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice podle zákona o vysokých školách z října 2004, vypracovaný odborem vysokých škol MŠMT. Dále jsou zde kopie originálů a jejich překladů do českého jazyka vydaných Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny. Je zde licence vydaná 7.2.2003 Užhorodské státní vysoké škole informatiky, ekonomiky a práva se sídlem v Užhorodu k poskytování vzdělávacích služeb s vyučovacími základy spojenými se získáním vzdělání rovnocenného kvalifikačního požadavku pro přípravu zahraničních občanů na akreditované báze zaměření. Je zde certifikát o akreditaci, podle něhož byla ZSU prohlášena rozhodnutím státní akreditační komise z 19.10.2004 akreditovanou vysokoškolskou vzdělávací institucí IV. stupně. Je zde licence vydaná 10.1.2005 ZSU k poskytování vzdělávacími institucemi vzdělávacích služeb spojených se získáním vzdělání na úrovni kvalifikačních požadavků na zvýšení kvalifikace, přípravu cizích státních příslušníků v akreditovaných základních zaměřeních (oborech) a licence vydaná 10.5.2006 ZSU k poskytování vzdělávacími institucemi vzdělávacích služeb spojených se získáním vysokoškolského vzdělání na úrovni kvalifikačních požadavků na mladšího specialistu, bakaláře, specialistu, magistra. Je zde dopis JUDr. Milana Kindla, děkana FPZČU ze 14.4.2004, v němž se vyjadřuje ke studijnímu programu uskutečňovanému MVŠPP a dále usnesení Vědecké rady FPZČU z 19.3.2004, kde je pod bodem 4) uvedeno, že vědecká rada posoudila možnost nostrifikace diplomů absolventů MVŠPP.

Žalovaná o žádosti rozhodla rozhodnutím z 8.12.2008, č. 259/08 a v jeho výrokové části uvedla: *Západočeská univerzita v Plzni podle § 89 odst. 1 písm. b) a § 106 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve spojení s „Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu“ podepsanou dne 11. dubna 1997 v Lisabonu (dále jen Úmluva), rozhodla, že pan M.Č. obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které je přílohou tohoto rozhodnutí.*

Rozhodnutí žalované ze dne 8.12.2008, č. 259/08 je odůvodněno tím, že žadatel podal k žalované žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, které získal absolvováním magisterského studijního oboru Právní věda na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina. Je uvedeno, čím doložil žádost. Vzhledem k tomu, že ZSU je

považována v Ukrajinské republice za vysokou školu, bylo třeba při posuzování žádosti aplikovat Úmluvu. Žadatel absolvoval vysokoškolské studium, které bylo posouzeno svým obsahem a rozsahem jako odpovídající v magisterském studijním programu Právo a právní věda, obor Právo, uskutečňovaném na Západočeské univerzitě v Plzni, Fakultě právnické. Žadatel obhájil diplomovou práci a splnil všechny státní závěrečné zkoušky. Protože nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatelky a absolventů magisterských studijních programů v České republice, vyhovuje rektor Západočeské univerzity v Plzni ve smyslu čl. 1 Úmluvy žádosti a vydává osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace žadateli. Nostriфикаční osvědčení je spolu s originálním dokladem odpovídající diplomu, který je vydáván absolventům magisterských studijních programů na univerzitách a vysokých školách v ČR. V závěru je poučení o oprávněném prostředku.

Žalovaná dále vydala osvědčení označené ZČU *N-663/08 z 8.12.2008, kde je uvedeno, že žalovaná uznala podle § 89 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 3 a § 106 ZVŠ diplom číslo DP 2005137, registrační číslo M 0001137, vydaný 9. října 2008 Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina na jméno M.Č., 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 rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice na veřejné vysoké škole absolvováním studia v uvedeném studijním programu. Držitel tohoto dokladu je oprávněn užívat titul „magistr práva“ (bez zkratky).

V.

Závěr krajského soudu

Žaloba byla podána podle § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní *(dále jen s.ř.s.)*, podle něhož *je žalobu oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem*. Žalobu lze podle § 72 odst. 2 s.ř.s. *podat do tří let od právní moci rozhodnutí*. Při podání žaloby Nejvyšším státním zástupcem podle § 66 odst. 2 s.ř.s. soud nepřezkoumává, je-li dán závažný veřejný zájem k jejímu podání (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2007, čj. 8 As 27/2006-70, dostupný na www.nssoud.cz). Rozhodnutí žalované bylo osobě zúčastněné na řízení doručeno 17.12.2008. Na podkladě prohlášení M.Č. o vzdání se práva na odvolání, rozhodnutí žalované nabylo právní moci dnem 17.12. 2008. Žaloba podaná k soudu 13.10.2010 je podána v zákonné lhůtě.

Při přezkoumání rozhodnutí žalované soud vycházel podle § 75 odst. 1 s.ř.s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, podle § 75 odst. 2 s.ř.s. přezkoumal napadený výrok rozhodnutí v mezích žalobou včas uplatněných žalobních bodů. Neshledal při tom vady podle § 76 odst. 2 s.ř.s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. O věci samé rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání, jednak proto, že žalobce ani žalovaná k výzvě soudu nevyjádřili svůj nesouhlas, soud proto vycházel z fikce jejich souhlasu, jednak podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., protože rozhodnutí žalované zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost.

Úvodem soud uvádí, že v obdobné skutkově a právně shodné věci již bylo rozhodováno jak zdejším krajským soudem, tak ke kasační stížnosti žalované Nejvyšším správním soudem, neboť obdobné žaloby již byly žalobcem podány s odkazem na nutnost dodržování právních předpisů ve správním řízení, právních předpisů vydaných v oblasti vysokého školství a nutnost zajištění přístupu k právnickým profesím pouze pro vysoce odborně připravené a kvalifikované právníky, kteří nabyli řádného vzdělání (mapř. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp.zn. 9As 77/2010, 9 As 78/2010, 9 As 79/2010, 9 As 80/2010, 9 As 81/2010, 9 As 82/2010 a 9 As 83/2010, dostupné na www.nssoud.cz). Ve všech těchto obdobných věcech stejně jako v dané právní věci se jednalo o nostrifikaci, tedy uznání rovnocennosti dosaženého zahraničního vysokoškolského vzdělání, které bylo uznáno na základě rozhodnutí rektora Západočeské univerzity v Plzni. Rozhodnutí bylo v předchozích případech i v nyní posuzovaném případě vydáno na žádost absolventa zahraniční vysoké školy, konkrétně Zakarpatské státní univerzity (studijního oboru Právní věda), a to na základě Úmluvy o uznávání kvalifikací ve spojení s právní úpravou obsaženou v zákoně o vysokých školách.

Podle § 106 odst. 1 ZVŠ *se ustanovení tohoto zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*. Mezinárodní smlouvou upravující uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, kterou je Česká republika vázána, je Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu uzavřená v Lisabonu 11.4.1997, v České republice vyhlášená Sdělením Ministerstva zahraničních věcí ve sbírce mezinárodních smluv pod č. 60/2000 Sb.m.s. a účinná od 1.2.2000 (viz *Úmluva o uznání kvalifikací*). Ustanovení Úmluvy o uznání kvalifikací mají ve smyslu § 106 ZVŠ přednost před ustanoveními zákona o vysokých školách. Jednou ze stran této mezinárodní smlouvy je i Ukrajina (viz <http://conventions.coe.int>), pro kterou je smlouva platná od 1.6.2000.

V zákoně o vysokých školách je uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace řešeno v § 89 a § 90. V § 89 odst. 1 je uvedeno: *Na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice: a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program*. Podle § 89 odst. 3 ZVŠ *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 ZVŠ *ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor*. V § 90 odst. 2 ZVŠ je stanoveno, co je podkladem pro uznání. Podle § 90 odst. 4 ZVŠ *zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne*. Vnitrostátní právní úprava s Úmluvou o uznání kvalifikací nekoliduje.

Podle § 105 ZVŠ *nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení*. Zákon o vysokých školách nemá samostatnou procesní úpravu a v části upravující uznání zahraničního

vysokoškolského vzdělání a kvalifikace nevylučuje aplikaci správního řádu. Proto bylo ve správním řízení předcházejícím vydání rozhodnutí o žádosti nutno vycházet z příslušných ustanovení správního řádu účinného v době rozhodování správního orgánu, tj. podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného.

Soud se nejprve zabýval v rámci druhého žalobního bodu žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelností rozhodnutí žalované, kterou žalobce spatřuje v nedostatku důvodů rozhodnutí a namítá, že bylo rozhodnutí vydáno, aniž by byl spolehlivě zjištěn skutkový stav. Soud však z důvodů, které dále uvede, dospěl k závěru, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. *Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí. K tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.6.2004, čj. 5A 157/2002-35, www.nssoud.cz). *Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2008, čj. 3As 51/2007-84, www.nssoud.cz).

V rozhodnutí správního orgánu se podle § 68 odst. 1 správního řádu *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);* Podle § 68 odst. 3 správního řádu *se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.* Podle § 18 odst. 2 věta druhá správního řádu *údaji umožňujícími identifikaci fyzické osoby se rozumějí jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jiný údaj podle zvláštního zákona.*

Rozhodnutí vydané v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je individuálním správním aktem vydaným v oblasti veřejné správy buď orgánem moci výkonné [ministerstvem podle § 89 odst. 1 písm. a) ZVŠ] nebo právnickou osobou, které zákon o vysokých školách svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy [veřejnou vysokou školou podle § 89 odst. 1 písm. b) ZVŠ] se závaznými právními účinky pro účastníka řízení, jemuž je určen. Výrok rozhodnutí veřejné vysoké školy o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání v České republice závisí na posouzení žádosti podle kritérií stanovených Úmluvou o uznání kvalifikací a kritérií stanovených v § 90 ZVŠ. Pokud žádosti vyhoví, vydá o tom rozhodnutí, kterým úředně potvrzuje, že je žadatelem absolvované zahraniční vysokoškolské vzdělání rovnocenné s příslušným českým vysokoškolským vzděláním. Takto nazíráno je toto rozhodnutí povahy deklaratorní, protože jím jsou práva a povinnosti úředně zjišťovány nebo potvrzovány, nikoliv zakládány, měněny či rušeny. Na povahu tohoto rozhodnutí však lze nahlížet i tak, že zakládá absolventu zahraniční vysoké školy veřejné subjektivní právo, 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 toto rozhodnutí povahu konstitutivní, protože by jím bylo právo stejné kvalifikace zakládáno. Soud proto zastává

názor, že rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace má smíšenou (hybridní) povahu.

Bez ohledu na povahu rozhodnutí však vždy platí, že vlastní autoritativní úpravu práv či povinností má výrok rozhodnutí, který ve smyslu § 68 odst. 2 obsahuje řešení otázky, která je předmětem řízení. Obdobně o výroku rozhodnutí uvažil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10.3.2011, čj. 9As 77/2010-229, kde uvedl: *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.*

Rovněž v nyní přezkoumávaném případě výrok rozhodnutí žalované uvedené nároky nesplňuje. I když obsahuje v souladu s § 68 odst. 2 a § 18 odst. 2 správního řádu označení osoby zúčastněné na řízení (jménem a příjmením, datem a místem narození – není uvedeno bydliště, což však soud nepovažuje za tak zásadní pochybení), obsahuje dále sdělení, že žalovaná na základě citovaných právních předpisů rozhodla, že osoba zúčastněná na řízení obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, tzn. jakýsi nekonkrétní příslib, že osoba zúčastněná na řízení obdrží osvědčení o ekvivalenci přesně nespecifikovaného vysokoškolského vzdělání získaného v zahraničí, aniž by bylo uvedeno, kdy a kde v zahraničí získaného. Výrok tak nelze označit za přesný, určitý, obsahující hmotné vyjádření rozhodnutí o věci. Výrok rozhodnutí žalované je nesrozumitelný a z toho důvodu fakticky nepřezkoumatelný. Dovedeno ad absurdum, rozhodnutí žalované teoreticky umožňuje vydání osvědčení o ekvivalenci zcela libovolného zahraničního vzdělání, protože bližší údaje o zahraničním vysokoškolském vzdělání jsou obsaženy až v odůvodnění rozhodnutí, které však již autoritativní povahu nemá.

Obdobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud, který v již citovaném rozsudku čj. 9As 77/2010-229 uvedl, že *vydané rozhodnutí a osvědčení nelze vnímat jako jeden celek a posuzovat touto optikou též obsahové náležitosti výrokové části rozhodnutí, které ve vydaném rozhodnutí jednoznačně chybí. V daném případě byly žalovanou vydány dva odlišné akty aplikace práva, na které nelze nahlížet jako na jeden celek, jejichž vzájemná existence nemůže obstát v podmínkách materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Esenciální náležitostí 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. náleznost 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>). Soud proto dospěl k závěru, že je rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Nemohl proto rozhodnutí žalované přezkoumat věcně, neboť to v případě nesrozumitelného*

rozhodnutí možné není (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2008, čj.3As 51/2007-84, www.nssoud.cz).

Shodně jako Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvádí i zdejší soud v nyní posuzované věci, že žalovaná byla jako rozhodující správní orgán vázána příslušnou právní úpravou zákona o vysokých školách, konkrétně ustanoveními § 89 a § 90, která však s postupem, který žalovaná zvolila 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 považovat za rozhodnutí smíšené povahy, které má dílem deklaratorní a dílem konstitutivní účinky. Nezbytné však je vycházet ze skutečné povahy konkrétního úkonu správního orgánu v dané věci a nespolehat 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 předpokladem je, že sám o sobě splňuje náležitosti výrokové části rozhodnutí. Odůvodnění není třeba, pokud se vydáním osvědčení v plném rozsahu žádosti vyhoví (§ 68 odst. 4 správního řádu). V obou uvedených případech se jedná o finální individuální správní akt, volba konkrétní formy záleží na rozhodujícím správním orgánu. V souzené věci však žalovaná vytvořila z hlediska formy nesrozumitelnou kombinaci dvou aktů - rozhodnutí a osvědčení.

Za rozhodné i v této právní věci považuje soud, že postup zvolený žalovanou vykazuje s ohledem na uvedené podstatné vady řízení, které mají za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované pro nesrozumitelnost, která je dána vedle absence nutných náležitostí výrokové části rozhodnutí, též paralelní existencí osvědčení, které nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí, neboť zákon o vysokých školách takový postup nezná. Způsob, kterým žalovaná o žádosti rozhodla, není zákonným a transparentním výkonem 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.

Podle § 78 odst. 1 věta první s.ř.s. *je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení*. Podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. *soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí*.

Vzhledem k tomu, že soud shledal rozhodnutí žalované nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, zrušil jej podle § 78 odst. 1 s.ř.s., a to pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Podle § 78 odst. 5 s.ř.s. je v dalším řízení žalovaná vázána právním názorem vysloveným soudem v tomto rozsudku. To znamená, že žalovaná o žádosti znovu rozhodne a

vydá o tom buď standardní písemné rozhodnutí se všemi náležitostmi podle správního řádu nebo vydá osvědčení příslušného obsahu.

VI. Náklady řízení

O nákladech řízení soud rozhodoval podle § 60 odst. 3 věta první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané právní věci měl žalobce plný úspěch, proto by měl právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci v souvislosti s řízením náklady nevznikly a sám je neuplatňoval, proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s.ř.s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Jelikož soud osobě zúčastněné na řízení výslovně žádnou povinnost neuložil, nebyla jí náhrada nákladů tohoto řízení přiznána.

Poučení: 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 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 nejblíže 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.

V Plzni dne 31. ledna 2012

Za správnost vyhotovení:
Helena Kovářiková

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu