



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **JUDr. L. H.**, zast. JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 27. 6. 2012, č. j. ZCU 021827/2012, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 54/2012 – 122,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- III. Žalovaná **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalovaná, jakožto stěžovatelka, proti shora označenému rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno její shora označené rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí stěžovatelky“).

[2] Stěžovatelka svým rozhodnutím, vydaným na základě § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (dále jen „správní řád“), zrušila vysokoškolský diplom č. X ze dne 3. 7. 2002 včetně dodatku diplomu, kterým bylo žalobci osvědčeno řádné ukončení studia v bakalářském studijním programu B6804 právní specializace, ve studijním oboru 6804R022 Veřejná správa na Fakultě právnické

Západočeské univerzity v Plzni a získání titulu „bakalář“ (dále jen souhrnně „diplom“). Diplom byl zrušen, neboť byl „vydán v rozporu s § 44, § 45, § 55, § 57 odst. 4 a § 63 odst. 2 zákona o vysokých školách“. Podle výroku rozhodnutí nastaly v souladu s ustanovením § 156 odst. 2 správního řádu jeho účinky dnem vydání zrušovaného diplomu. Závěru stěžovatelky o splnění zákonných podmínek pro zrušení diplomu předcházelo zjištění, plynoucí z provedeného dokazování, dle kterého se žalobcova bakalářská práce až na výjimky zcela a doslovně shoduje s bakalářskou prací R. S. s názvem „Obecní a městská policie“ ze dne 22. 3. 2001, která byla sepsána a obhájena v roce předcházejícím obhajobě žalobcovy bakalářské práce. Stěžovatelka z tohoto zjištění dovodila, že žalobce nesplnil a podstatně porušil své studijní povinnosti, protože řádně neukončil studium a titul „bakalář“ nezískal. Byl-li žalobci i přesto vydán diplom, stalo se tak v rozporu s právními předpisy, a proto stěžovatelka přistoupila postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu k jeho zrušení.

[3] Proti rozhodnutí stěžovatelky se žalobce bránil žalobou dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud žalobnímu návrhu žalobce vyhověl a rozhodnutí stěžovatelky zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení.

[4] V odůvodnění rozsudku se krajský soud primárně zaměřil na otázku pravomoci stěžovatelky vydat rozhodnutí, kterým se ruší vysokoškolský diplom postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu. Předně krajský soud uvedl, že zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu za osvědčení neoznačuje, byť je z jeho § 57 odst. 8 zřejmé, že tento institut zná a pojmosloví v tomto ohledu rozlišuje (doklad – rozhodnutí – osvědčení). Nicméně i pokud se odhlédne od tohoto rozlišení, nebyla aplikace § 156 odst. 2 správního řádu namístě, neboť je-li dle zákona o vysokých školách vykonání státní závěrečné zkoušky (včetně obhajoby bakalářské práce) podmínkou pro řádné ukončení studia, a tím pádem i podmínkou pro získání vysokoškolského diplomu (a dodatku k němu), je pro jejich zrušení nebo odnětí nutné nejprve učinit neplatnými právě onu státní závěrečnou zkoušku a obhajobu bakalářské práce. Krajský soud uvedl, že stěžovatelka ve svém rozhodnutí sice zpochybňuje okolnosti, za kterých žalobce obhájil bakalářskou práci, ale děje se tak pouze v odůvodnění rozhodnutí, jehož výroková část se ovšem bakalářské práce netýká. Státní závěrečná zkouška včetně obhajoby bakalářské práce zůstává nadále v platnosti a opravňuje žalobce k získání diplomu a dodatku k němu. Krajský soud tedy naznal, že bez vyslovení neplatnosti státní závěrečné zkoušky nelze již vydaný vysokoškolský diplom a dodatek k němu zrušit, neboť stávající právní úprava to neumožňuje. Nedostatečnost právní úpravy pak dle krajského soudu nelze žalobci přičítat k tíži.

[5] Vzhledem k tomu, že krajský soud shledal ve výše uvedeném postupu stěžovatelky vadu řízení, která měla vliv na zákonnost ve věci samé, konstatoval nadbytečnost řešení v žalobě vznesené otázky možnosti využití opravného prostředku proti rozhodnutí stěžovatelky. Ze stejného důvodu se pak nezabýval ani námitkami žalobce týkajícími se jak otázky povahy diplomu, tak neuvedení právních předpisů, podle kterých bylo stěžovatelkou rozhodováno. Krajský soud se nakonec vypořádal s žalobní námitkou, dle

pokračování

kteřé v řízení před stěžovatelkou vystupoval jako oprávněná úřední osoba Mgr. F. K., Ph.D., aniž tento byl zaměstnancem správního úřadu, a tedy nebyl oprávněn k vykonávání jednotlivých úkonů správního úřadu, a samotné řízení, ze kterého rozhodnutí stěžovatelky vzešlo, nemohlo být platně zahájeno. Této námitce krajský soud vytkl nedostatek určitosti, pročez k ní dále pouze konstatoval, že napadené rozhodnutí je podepsáno rektorkou žalované a je to žalovaná, kdo nese za obsah rozhodnutí odpovědnost, přičemž není zjevné, že by v tomto ohledu došlo k porušení žalobcových veřejných subjektivních práv.

[6] Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou se domáhá jeho zrušení. Jako důvod pro podání kasační stížnosti uvádí nezákonnost napadeného rozsudku, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v přecházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a rovněž nepřezkoumatelnost rozsudku, spočívající v nedostatku důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[7] Dle stěžovatelky krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že rušit diplomy a dodatky k nim není za stávající právní úpravy možné. Odkázal-li krajský soud v této souvislosti na důvodovou zprávu k novele zákona o vysokých školách (sněmovní tisk č. 464/0, dostupné z www.psp.cz), pak i tato důvodová zpráva uvádí, že rušit diplomy lze, že na rušení diplomu se nyní používají ustanovení části čtvrté správního řádu, upravující zrušení osvědčení, které je v rozporu s právními předpisy, a přiměřeně ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu, upravující přezkumné řízení. Přípustnost tohoto postupu ostatně vyslovilo opakovaně i Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) ve stanoviscích, na které stěžovatelka odkázala.

[8] Stěžovatelka považuje za nesprávný názor krajského soudu, dle kterého je třeba nejdříve učinit neplatnými státní závěrečnou zkoušku a obhajobu bakalářské práce, aby mohlo připadnout v úvahu zrušení vysokoškolského diplomu a dodatku na jejich základě vydaného. Stěžovatelka má za to, že státní závěrečná zkouška je buď platná, nebo je neplatná a o tomto závěru není třeba činit žádné rozhodnutí. Státní závěrečná zkouška sama není rozhodnutím, o kterém by bylo možné říci, že je neplatné či nikoliv, protože buď platná je anebo není. Neplatná pak státní závěrečná zkouška je v případě, že nebyly splněny podmínky pro její konání nebo osoba nesplnila podmínky, které musí splnit v průběhu studia ve studijním programu apod.

[9] Stěžovatelka dodává, že není třeba formalizovaným postupem „zneplatňovat“ státní závěrečnou zkoušku či její součást, aby bylo možno diplom a dodatek k diplomu zrušit. Dle jejího názoru postačí, bylo-li zjištěno, že uvedená osoba není absolventem vysoké školy a v důsledku této skutečnosti jí má být zrušen diplom a dodatek diplomu. S odkazem na stanoviska Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy podotýká, že vykonání státní závěrečné zkoušky lze považovat za absolutně neplatné z důvodu rozporu se zákonem o vysokých školách, neboť nebyly splněny podmínky pro vykonání státní závěrečné zkoušky, nebo osoba nestudovala podle příslušného studijního plánu, nesplnila podmínky, které musí student splnit v průběhu studia ve studijním programu a nebyla ani v dobré víře, pokud jde o vědomí řádného splnění všech studijních povinností podle studijního plánu včetně podmínek pro konání státní závěrečné zkoušky.

[10] Stěžovatelka obdržela zjištění Fakulty právnické v tom smyslu, že žalobce nesplnil státní závěrečnou zkoušku, protože opsal bakalářskou práci, která je součástí státní závěrečné zkoušky. Proto stěžovatelka zahájila řízení o zrušení diplomu podle § 156 správního řádu, aby se jím žalobce nemohl nadále prokazovat, neboť žalobce není podle podnětu Fakulty právnické jejím absolventem, protože nevykonal státní závěrečnou zkoušku. Sama otázka, zda žalobce je či není absolventem, byla řešena a zodpovězena v řízení o zrušení diplomu.

[11] Konečně stěžovatelka odkázala na vyjádření k žalobě, poskytnuté v řízení před krajským soudem, co do otázky právní povahy vysokoškolského diplomu a dodatku k němu jakožto osvědčení, implicitně tedy vyjádřila nesouhlas s jedním ze závěrů krajského soudu, že vysokoškolský diplom a dodatek k němu není osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu.

[12] Žalobce nevyužil možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval procesní otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Ze zjištění o včasnosti jejího podání, které bylo učiněno osobou oprávněnou, zastoupenou advokátem, spolu s vyhověním stížnosti požadavkům přípustnosti dle § 104 s. ř. s., Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je přípustná.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatelka sama nenamítala. Má-li rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Tyto jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vycházet z četné judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou vznesla stěžovatelka, lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Podle těchto rozhodnutí je nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nejvyšší správní soud však v tomto případě žádnou takovou vadu rozsudku krajského soudu neshledal, neboť krajský soud v napadeném rozsudku uvedl důvody, které jej vedly k právnímu závěru o

pokračování

nemožnosti zrušení diplomu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy shledán nebyl.

[16] Správnost právních závěrů krajského soudu bude posouzena následně v rámci hodnocení kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Předsest je třeba, že krajský soud uvedl v rozsudku více důvodů, pro které nepovažuje zrušení diplomu za možné, přičemž kasační soud přisvědčil pouze některým z nich.

[17] Nejvyšší správní soud se v první řadě nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, dle kterého je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu toliko dokladem o studiu ve smyslu § 57 odst. 1 zákona o vysokých školách, protože jej dle krajského soudu nelze považovat za osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, jelikož zákon o vysokých školách jej jako osvědčení neoznačuje, ačkoliv u jiných aktů tento pojem používá. Proti tomuto posouzení také stěžovatelka brojí.

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

[19] Obecně je při posuzování právní povahy správního aktu nutné mít krom formální stránky takového aktu na zřeteli jeho stránku materiální, jak ostatně Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval - např. v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 14/2011 - 64, či usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24. Pro posouzení právní povahy vysokoškolského diplomu je tedy nutné přihlédnout v první řadě k účinkům jeho vydání jakožto správního aktu. Ty lze odvodit z níže citovaných ustanovení zákona o vysokých školách.

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

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

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

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

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

[24] Primárním účinkem vydání vysokoškolského diplomu je osvědčení skutečnosti, že adresát úspěšně absolvoval příslušný studijní program. V tomto ohledu se nejedná o založení nebo konstatování existence práv, resp. povinností absolventa, a proto se nemůže jednat o správní rozhodnutí v materiálním smyslu.

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

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

pokračování

program, jehož součástí by nebylo též udělení příslušného akademického titulu jeho absolventu v souladu s požadavky části čtvrté zákona o vysokých školách, by pak nemohl získat akreditaci. Dle § 44 odst. 1 zákona o vysokých školách je udělován akademický titul součástí absolvovaného studijního programu. Absolvoval-li tedy student akreditovaný studijní program, získal automaticky akademický titul, který je v souladu s § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách součástí takového studijního programu. Vysokoškolský diplom je pak toliko dokladem o získání příslušného akademického titulu (krom toho, že zároveň dokládá absolvování daného studijního programu).

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

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

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

[30] Obdobně se Nejvyšší správní soud v otázce povahy osvědčení vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 71, kde uvedl, že „[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jím blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“ Na tento závěr později v obecné rovině Nejvyšší správní soud znovu odkázal ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009 – 62, v němž mj. konstatoval, že „na rozdíl od řídičského oprávnění, je řídičský průkaz toliko úřední listinou – osvědčením, kterým se prokazuje existence řídičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řídičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řídičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí jde o prosté osvědčení, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,(...) v řízení předcházejícím jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řídičského oprávnění.“

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

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

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

pokračování

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

[35] K argumentaci krajského soudu, který jen z názoru, že diplom není osvědčením, dovodil jeho nezrušitelnost, je navíc třeba poukázat na znění části čtvrté správního řádu a zejména ustanovení § 156 odst. 2, z nichž plyne, že zrušení podle tohoto ustanovení je možné i u jiných úkonů než pouze u osvědčení.

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

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

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

[39] Jestliže by totiž dotyčná osoba například vůbec nebyla studentem příslušné vysoké školy, nesplnila (ve smyslu nepodstoupila) studijní povinnosti stanovené studijním programem, státní závěrečná zkouška se buď vůbec nekonala, nebo se konala za situace, kdy se konat neměla (nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o vysokých školách, předpisem vysoké školy vydaným podle vysokoškolského zákona nebo studijním programem), jde o zřejmý rozpor s právními předpisy, pro který vysoká škola nesmí vysokoškolský diplom vydat. Za takové situace by bylo možno již vydaný vysokoškolský diplom zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu, ovšem za předchozího individuálního zvážení souladnosti takového postupu s imperativem přiměřenosti a ochrany práv

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

[40] Na druhou stranu, již ve svém rozsudku ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 - 10, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[h]odnocení vědomostí uplatněných studentem u zkoušky náleží pouze zkušební komisi, před níž ji student koná. ... Princip přezkumu (státních) zkoušek na vysoké škole nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejícího, nýbrž v přezkumu zákonnosti těch postupů, které lze ve smyslu shora uvedeného podřadit pod výkon státní správy.“ V citované věci se jednalo o posouzení otázky přezkoumatelnosti hodnocení státní závěrečné zkoušky na vysoké škole soudem ve správním soudnictví, podle Nejvyššího správního soudu je však tento závěr, při absenci výslovné právní úpravy, plně uplatnitelný i na pravomoc rektora vysoké školy zasahovat do výsledku vlastního odborného hodnocení zkoušky.

[41] V nyní řešené věci se nejedná o žádný z případů, kdy by se státní závěrečná zkouška nekonala nebo konat neměla, případně kdy by nebyly splněny jiné předepsané podmínky pro úspěšné ukončení studia. Jediným důvodem napadeného rozhodnutí žalované o odnětí vysokoškolského diplomu žalobci bylo tvrzené plagiátorství jím odevzdané a před komisí pro státní zkoušku obhájené diplomové práce. Jakkoliv mohlo být v posuzovaném případě toto plagiátorství zjevné *prima facie* a i bez zvláštních znalostí, na jejichž základě jsou komise pro státní závěrečné zkoušky obsazovány, nelze hodnocení původnosti odborné práce posuzovat jinak než jako otázku odbornou, spadající i ve smyslu výše citované judikatury do výlučné působnosti komise. Nejvyšší správní soud podotýká, že v posuzovaném případě již nebylo třeba zabývat se otázkou naplnění dalších podmínek (dle druhé věty odstavce č. 39 tohoto rozsudku) pro zrušení vysokoškolského diplomu, neboť pro zrušení vysokoškolského diplomu musí tyto podmínky být splněny v každém jednotlivém případě kumulativně; nehodnotil proto, zda a jaký význam by měla skutečnost, že byl zrušen diplom vydaný v roce 2002.

[42] Za těchto okolností nelze dospět k závěru, že by postup stěžovatelky, spočívající ve vydání vysokoškolského diplomu žalobci, byl v rozporu s právními předpisy, a že by předmětné osvědčení z takového důvodu bylo možno zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu, jak to učinila ve svém rozhodnutí stěžovatelka. Z toho vyplývá, že výrok napadeného rozsudku, ačkoli vystavěn na zčásti nesprávných či nepřesných závěrech krajského soudu, ob stojí ve světle právního názoru zaujatého Nejvyšším správním soudem.

[43] Přestože se tedy Nejvyšší správní soud neztotožňuje s veškerými důvody, na základě kterých přistoupil krajský soud ke zrušení rozhodnutí stěžovatelky, je z výše popsaných úvah zřejmé, že zrušením napadeného rozsudku by mohlo být dosaženo toliko korekce důvodů, pro které by bylo třeba rozhodnutí stěžovatelky zrušit. Nejvyšší správní

pokračování

soud tedy považuje za dostačující způsob, jakým se výše vymezil vůči některým závěrům krajského soudu. Jelikož krajský soud by byl vázán právním názorem obsaženým v případném zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu, bylo by v dalším řízení před krajským soudem možné dosáhnout toliko reformulace Nejvyšším správním soudem již zaujatých názorů, avšak bez možnosti změny výroku nového rozsudku krajského soudu. Takový postup není souladný se zásadou procesní ekonomie, přičemž s ohledem na výše uvedené nemůže jeho nevyužití představovat zásah do práv a oprávněných zájmů stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud na základě ustanovení § 60 odst. 1 (§ 120 odst. 1) s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů účelně vynaložených v souvislosti s tímto řízením. Procesně úspěšný žalobce zůstal v řízení o kasační stížnosti zcela pasivní, Nejvyšší správní soud si tak není vědom existence jakýchkoli žalobcem důvodně vynaložených nákladů souvisejících s tímto řízením, které by mu měly být přiznány; proto rozhodl o nepřiznání náhrady nákladů kasačního řízení žalobci.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. června 2016

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu