



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **J. M.**, zastoupené JUDr. Ing. Milanem Marko, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2014, č. j. MSMT-38710/2014-2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 6. 2017, č. j. 22 A 17/2015 – 87,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 16. 6. 2017, č. j. 22 A 17/2015 – 87, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalovaný v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Ostravě, jímž bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 2. 12. 2014 a rozhodnutí Ostravské univerzity v Ostravě ze dne 3. 9. 2014. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla zamítnuta žádost žalobkyně o uznání zahraničního (běloruského) vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, rozhodnutím žalovaného pak bylo podle § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád zamítnuto odvolání žalobkyně a toto rozhodnutí potvrzeno.

[2] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Žalobkyně podala v roce 2007 žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, a to na Univerzitě Karlově, 3. lékařské fakultě. Jmenovaná absolvovala Běloruskou státní lékařskou univerzitu v Minsku, studijní program Zdravotní prevence, o

uznání žádala za účelem výkonu zaměstnání v České republice jako lékař-hygienik, epidemiolog. K žádosti připojila mj. porovnání obsahu studia na obou vysokých školách. V roce 2014 požádala Univerzitu Karlovu o „*dokončení nostrifikačního řízení v oboru všeobecného lékařství*“. Na tuto žádost reagovala Univerzita Karlova usnesením ze dne 3. 7. 2014, kterým podle § 12 správního řádu postoupila žádost žalobkyně Ostravské univerzity v Ostravě s odůvodněním, že není správním orgánem věcně příslušným k řízení, neboť neuskutečňuje žádný magisterský studijní program v oblasti zdravotní prevence a hygieny, naopak Ostravská univerzita má nyní studijní programy zaměřené na ochranu veřejného zdraví. S tímto postupem vyjádřila žalobkyně nesouhlas. V napadeném rozhodnutí pak k tomu žalovaný uvedl, že úkon postoupení věci byl proveden v podstatě ve prospěch žadatelky, protože Univerzita Karlova zjistila, že dotyčná nesplňuje kritéria pro uznání v oboru Všeobecné lékařství a postoupením jí byla dána možnost uznání alespoň v jiném, obsahově bližším oboru.

[3] Po vypořádání námitek uplatněných v žalobě dospěl krajský soud k závěru, že řízení, které předcházelo vydání napadeného rozhodnutí, je zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost tohoto rozhodnutí. Soud měl za to, že Univerzita Karlova nesprávně postoupila věc k řízení Ostravské univerzity v Ostravě, neboť postup podle § 12 správního řádu je možný pouze tehdy, pokud by jako správní orgán nebyla k rozhodnutí věcně příslušná. Podle názoru krajského soudu ovšem Karlova univerzita byla jedním z věcně příslušných orgánů, neboť součástí školy je lékařská fakulta, přitom žalobkyně směřovala svoji žádost právě k ní. Vadný úkon Univerzity Karlovy pak nebyl napraven ani žalovaným v odvolacím řízení. Z tohoto důvodu tedy krajský soud zrušil jak rozhodnutí odvolacího správního orgánu, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s tím, že věcně i místně příslušným orgánem k rozhodnutí o žádosti je Univerzita Karlova.

[4] Kasační stížnost podal žalovaný (dále jen stěžovatel) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku spočívající v jeho nesrozumitelnosti. K tomu uvedl, že krajský soud svůj závěr o věcné příslušnosti Univerzity Karlovy v zásadě nijak neodůvodnil, k této otázce neuvedl žádné relevantní úvahy a odkázal pouze na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2017, č. j. 1 As 98/2016 – 75. Argumentaci tímto rozsudkem však považuje stěžovatel za naprosto nepřiléhavou, lichou a zmatečnou. Předmětem posouzení totiž v tomto případě nebyl spor o věcnou příslušnost správních orgánů, ta zde byla jasná, ale otázka litispendence. Z uvedeného rozsudku tudíž závěr, že v projednávané věci je Univerzita Karlova orgánem věcně příslušným k rozhodnutí o žádosti žalobkyně, nelze nijak dovést.

[5] Příslušnost uvedené vysoké školy nelze dovozovat, jak to krajský soud činí, ani ze skutečnosti, že její součástí je lékařská fakulta. Fakt, že se veřejná vysoká škola člení na určité fakulty, bez dalšího neznamená, že je příslušným správním orgánem ve smyslu § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Rozhodujícím kritériem pro posouzení věcné příslušnosti pro účely řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je podle tohoto ustanovení uskutečňování obsahově obdobného studijního programu, tj. programu obsahově obdobného studijnímu programu absolvovanému žadatelem v zahraničí.

pokračování

[6] V projednávané věci žadatelka doložila absolutorium ve studijním programu Zdravotní prevence, přičemž tento studijní program není obsahově obdobný žádnému studijnímu programu akreditovanému na Univerzitě Karlově. Ta proto nepochybila, pokud věc postoupila podle § 12 správního řádu Ostravské univerzity v Ostravě, kde existuje studijní program žadatelčině kvalifikaci bližší. Postoupení věci, krom toho, že bylo v celém rozsahu zákonné, bylo navíc i v její prospěch, neboť v případě meritorního posouzení by musela Univerzita Karlova (a následně i žalovaný) s ohledem na výše uvedené skutečnosti žádost žalobkyně podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách zamítnout. Žalovaný proto navrhl, aby byl napadený rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu uplatněných stížnostních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Žalovaný ve svých námitkách obsažených v kasační stížnosti dovozuje nepřezkoumatelnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a nesprávné posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S ohledem na povahu vytýkaných vad se Nejvyšší správní soud musel zabývat nejdříve prve uvedenou otázkou. Pokud by totiž byl napadený rozsudek vskutku nepřezkoumatelný, nebylo by možno v rámci kasační stížnosti posoudit spornou právní otázku věcné příslušnosti veřejné vysoké školy.

[8] Pojem nepřezkoumatelnosti není zákonem výslovně definován, pouze ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozlišuje nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů, aniž by zde tyto pojmy byly dále blíže vysvětleny. Doktrína pak za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považuje takové soudní rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak soud ve věci vlastně rozhodl, případně není-li z něho seznatelné, co je výrok a co odůvodnění, eventuálně též takové, z něhož po výroku o zrušení napadeného správního rozhodnutí nelze zjistit, jakým právním názorem je správní orgán pro další řízení vázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů pak spočívá především v nedostatku skutkových důvodů pro rozhodnutí, pod tento pojem se však zahrnuje i opomenutí posoudit uplatněné žalobní body, eventuálně jejich nedostatečné vypořádání.

[9] Podle názoru Nejvyššího správního soudu spadá napadený rozsudek právě do posledně uvedené kategorie. Žalobkyně vznesla v žalobě řadu námitek týkajících se přímo posouzení věci, mimo to však uplatnila i procesní námitku, v níž dovozovala vadu řízení před správním orgánem prvního stupně spočívající v tom, že o její žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace nerozhodla Univerzita Karlova, k níž žádost směřovala a která také byla podle jejího názoru k vyřízení žádosti věcně příslušná. Na vypořádání této námitek pak krajský soud postavil důvody svého rozhodnutí. Zde je ovšem nutno konstatovat, že argumentace krajského soudu k důvodům rozhodnutí je velmi kusá a ve výsledku zcela nedostatečná.

[10] Mezi účastníky není sporu o tom, že klíčovým pro posouzení sporné otázky věcné příslušnosti veřejné vysoké školy je výklad § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých

školách, jenž je chápán jako ustanovení kompetenční, a jeho vztah k § 90 odst. 5 tohoto zákona, jenž slouží k vydání rozhodnutí ve věci samé. O tom ostatně nepochyboval ani krajský soud. Bylo tedy nutno objasnit, na základě jakých kritérií se věcná příslušnost správního orgánu - veřejné vysoké školy určuje a kudy vede hranice mezi rozhodnutím procesní povahy v podobě usnesení o postoupení věci z důvodu věcné nepříslušnosti a meritorním rozhodnutím o zamítnutí žádosti za situace, kdy obě rozhodnutí mohou být podmíněna tím, že studijní programy zahraniční a domácí vysoké školy nejsou srovnatelné. K této složité otázce však krajský soud uvedl v odůvodnění svého rozsudku na str. 91, v odst. 2 pouze jedinou, výše citovanou větu, podle níž Univerzita Karlova „je podle soudu obecně vzato příslušným správním orgánem, neboť její součástí je lékařská fakulta“. Jakýkoliv bližší rozbor výše uvedených ustanovení zákona o vysokých školách ve vztahu k této tezi v rozsudku chybí, především pak absentuje jakékoliv vypořádání se s názorem, který stěžovatel zastává trvale a z něhož vycházel již v odvolacím řízení, že oním rozhodujícím kritériem pro určení věcné příslušnosti není existence (lékařské) fakulty vysoké školy, ale existence obdobného studijního oboru či programu. Ve shodě se stěžovatelem má pak Nejvyšší správní soud za to, že chybějící úvaha nemůže být nahrazena odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudek ze dne 23. 3. 2017, č. j. 1 As 98/2016 – 75. Ten totiž na projednávanou věc zjevně nedopadá, otázka kritérií pro stanovení věcné příslušnosti veřejné vysoké školy k uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání v něm nebyla posuzována a v případě tam řešeném o ní nebylo pochyb.

[11] V souvislosti s výše uvedenou otázkou pak krajský soud také nijak nevysvětlil, proč, je-li toho názoru, že v dané věci existuje více věcně příslušných vysokých škol, považuje v projednávané věci postoupení žádosti o uznání vzdělání k vyřízení jiné vysoké škole za vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. V tomto kontextu je třeba poukázat na ustanovení § 89 odst. 2 zákona o vysokých školách, které uvádí, že „*v pochybnostech určí příslušnost veřejné vysoké školy ministerstvo nebo rozhodne o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části samo.*“ Ostravská univerzita v Ostravě sice přes nesouhlas žalobkyně s postoupením žádosti nepředložila podle výše citovaného ustanovení věc žalovanému k rozhodnutí o určení příslušnosti, k této otázce se však žalovaný explicitně vyjádřil v kapitole V. bodu 3 písm. a) svého rozhodnutí a postoupení věci shledal zákonným a ve prospěch žalobkyně. Z napadeného rozsudku pak není zřejmé, proč má krajský soud za to, že pokud by bylo řízení vedeno Univerzitou Karlovou, měla by žalobkyně vyšší šanci na uznání svého zahraničního vysokoškolského vzdělání, než v případě řízení vedeného u Ostravské univerzity v Ostravě a už vůbec zde není reflektována skutečnost, že žalobkyně v průběhu odvolacího řízení žádala, aby „*MŠMT ČR jako odvolací orgán rozhodlo o uznání samo z toho důvodu, že ani na UK ani na OU nedokážou v mé věci správně aplikovat platné právní předpisy a v případě vrácení věci by se řízení dále protahovalo a rostla by škoda způsobená nesprávným úředním postupem, za který odpovídá stát.*“

[12] Žalovaný sice s ohledem na fázi, v níž se řízení nacházelo, nepřistoupil k atrakci věci, nicméně sám věcnou podstatu sporu velmi obsáhle a podrobně posoudil a v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlil, proč nelze zahraniční vysokoškolské vzdělání dosažené stěžovatelkou uznat. V obecné rovině stojí rozhodnutí žalovaného na tezi, že mezi studijním oborem „Všeobecné lékařství“ na lékařské fakultě Ostravské univerzity

pokračování

v Ostravě a studijním oborem „Zdravotní prevence“ absolvovaným žalobkyní na Běloruské státní lékařské univerzitě v Minsku existují podstatné rozdíly v obsahu i rozsahu studijních programů, přičemž státní závěrečné zkoušky z klinických předmětů a všechny praxe z nestátnicových předmětů, které stěžovatelka neabsolvovala, jsou významnou součástí porovnávaného studijního oboru jak Ostravské univerzity v Ostravě, tak i Univerzity Karlovy v Praze. Ani z tohoto pohledu tedy není jasné, v čem mohla být žalobkyně postoupením věci na svých právech zkrácena.

[13] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek je zatížen tvrzenou vadou podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., proto jej podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[14] Vzhledem k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se Nejvyšší správní soud nemohl vyslovit k otázce, zda rozhodujícím kritériem pro určení věcné příslušnosti vysoké školy je existence příslušné fakulty nebo existence podobného studijního oboru či programu. Bude tedy na krajském soudu, aby tuto otázku s přihlédnutím k výše uvedeným úvahám Nejvyššího správního soudu znovu posoudil a své závěry příslušně odůvodnil. Krajský soud zároveň zváží, zda (i s ohledem na celkovou délku řízení a zároveň kvalifikovaně sepsanou žalobu) by nebylo z hlediska účinné ochrany práv žalobkyně vhodnější věnovat se spíše vypořádání věcných námitek uplatněných v žalobě, než soustředit se v důvodech rozhodnutí na z hlediska podstaty sporu méně závažná (ať už skutečná nebo domnělá) procesní pochybení. Výše uvedeným právním názorem je krajský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. v dalším řízení vázán. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. ledna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu