



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobkyně:

sídlem _____

zastoupená advokátem Mgr. Michalem Hanzlíkem

sídlem Na Hřebenech II 1718/8, Praha 4

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**

sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 11. 2018, č.j. MSMT-35091/2018-3

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

- 1 Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení výše uvedeného rozhodnutí ze dne 21. 11. 2018, č.j. MSMT-35091/2018-3 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), kterým ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“, kterým je obecně označován i správní orgán 1. stupně, nemá-li rozlišení význam pro kontext odůvodnění) rozhodl o rozkladu žalobkyně proti rozhodnutí ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále též „správní orgán 1. stupně“ nebo „ministerstvo“) ze dne 3. 10. 2018 č.j. MSMT-6644/2018-24.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

- 2 Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyně uznána vinnou tím, že nejméně v době od 2. 10. 2017 do sdělení obvinění (tedy do 20. 3. 2018) poskytovala jakožto zahraniční vysoká škola ve smyslu ust. § 93a odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělání v navazujícím magisterském studijním oboru druhého stupně „Pedagogika“ v rozporu s ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách, tedy aniž by splnila informační povinnost dle ust. § 93b odst. 1 zákona o vysokých školách k poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělání na území České republiky. Dle prvostupňového rozhodnutí žalobkyně tímto jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupku dle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách. Žalobkyni byla v souladu s ust. § 93n odst. 8 zákona o vysokých školách uložena pokuta ve výši 200.000 Kč. Dále jí v souladu s ust. § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) ve spojení s ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého zisku, které správní orgán hradí jiným osobám, ve znění pozdějších předpisů, byla uložena povinnost uhradit náhradu nákladů řízení v paušální částce 1.000 Kč. Napadeným rozhodnutím bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
- 3 Z obsahu správního spisu předloženého žalovaným vyplývá, že žalobkyně v průběhu správního řízení nesouhlasila s naplněním skutkové podstaty přestupku dle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách, především proto, že ze strany žalobkyně nejde o realizaci vlastního vzdělávání na území České republiky, jedná se o konzultace poskytované v rámci konzultačního střediska pro studenty s individuálním studijním plánem.
- 4 Ministerstvo s ohledem na žalobkyninu argumentaci v prvostupňovém rozhodnutí kromě jiného uvedlo, co rozumí vlastním poskytováním zahraničního vysokoškolského vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu na území České republiky ve smyslu ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách. Dle názoru ministerstva se tímto pojmem rozumí proces vedoucí k osvojení teoretických i praktických znalostí a dovedností předvídaných vlastním obsahem vysokoškolského studijního programu, který vede k získání vysokoškolského vzdělání, resp. odborné vysokoškolské kvalifikace. Tento proces je pak zaštitěn jejím provozovatelem, který stanovuje, při dodržení zákonných podmínek, vlastní obsah a podmínky vzdělávání. Pojmem poskytování vzdělávání se pak rozumí zabezpečení vzdělávání po formální i materiální stránce, tedy zajištění celého procesu vzdělávání. Vlastní proces realizace vzdělávání je pak tvořen vlastním studiem, jehož součástí je množství jednotlivých a vzájemně propojených úkonů vedoucím k dosažení požadovaného stupně znalostí, odbornosti a kvalifikace studenta. Vlastní vzdělávání pak lze rozlišit na samostudium studenta, a na úkony zabezpečované a organizované poskytovatelem vzdělání, jako jsou přednášky, semináře, konzultace s pedagogickými pracovníky, testy, zápočty, kolokvia, praktická příprava, psaní seminárních i jiných odborných prací apod. Většina těchto činností je pak zabezpečována a realizována poskytovatelem vzdělávací činnosti, kdy tvoří vlastní náplň studijního programu, ať už se jedná o činnosti dobrovolné, či povinné. Ve většině případů jsou pak všechny tyto aktivity

realizovány a umožňovány poskytovatelem na území jednoho státu, kdy však není současně ani vyloučeno, aby tyto činnosti probíhaly i na území více států. Realizace výukové činnosti na území určitého státu je pak dána v případě, kdy aktivity, jež jsou součástí vzdělávání na území tohoto státu, jsou realizovány soustavně a pravidelně, kdy současně musí tyto aktivity tvořit nikoliv zanedbatelnou součást studia.

- 5 Ministerstvo vyšlo ze skutečností uváděných v průběhu správního řízení žalobkyní, že tato na území České republiky zřídila konzultační středisko, které navštěvovali studenti s individuálním studijním plánem v rámci dobrovolných konzultací. Ministerstvo dále vyšlo ze skutečnosti, že byt byli studenti s individuálním studijním plánem osvobozeni od výuky, kdy jim bylo umožněno navštěvovat konzultace, museli tito studenti s individuálním studijním plánem absolvovat všechny obecné, základní a specializační předměty, kdy současně nebyli osvobozeni od skládání zápočtů či zkoušek. Dále ministerstvo vyšlo ze skutečnosti, že zkoušky a zápočty skládali čeští studenti v konzultačním středisku v Karviné, resp. bylo jim umožněno zkoušky skládat i v rámci tohoto konzultačního střediska. Za skutkového stavu, že v rámci konzultačního střediska studenti skládali zápočty a zkoušky, se ministerstvu jeví bezpředmětné, zda skutečně všichni studenti navštěvující konzultační středisko měli schválený individuální studijní plán, či nikoliv. Ministerstvo přitom vycházelo zejména z protokolu o místním šetření konaném dne 10. 3. 2018 na adrese [redacted] s pořízenou fotodokumentací, a ze svědeckých výpovědí studentů [redacted] (dále jen „svědkyně“) a [redacted] (dále jen „svědek“).
- 6 Ministerstvo učinilo závěr, že konzultace realizované žalobkyní nepředstavovaly činnost nahodilou, naopak se jednalo o podstatnou část v procesu vzdělávání, která vyplývala z individuální formy studia. Konzultace tedy měly ve velké míře nahrazovat přednášky, semináře a obdobné aktivity realizované zahraniční vysokou školou, tedy se jednalo o podstatnou součást studia. Na tomto závěru nemůže nic změnit skutečnost, že byla účast na konzultacích dobrovolná. Dle ministerstva bylo prokázáno, že vyslechnutí svědci nedojížděli do Polské republiky, vlastní vzdělávání se skládalo „pouze“ z konzultací a samostudia dle dostupných podkladů, resp. ze skládání zápočtů a zkoušek.
- 7 Ministerstvo pak při odůvodnění výše sankce vyzdvihlo jako důležité hodnotící kritérium dobu protiprávního jednání, vzhledem k dopadům protiprávnosti jednání na studenty. Dále shledalo jako přítěžující skutečnost, že žalobkyně o nesplnění informační povinnosti věděla nejpозději zasláním sdělení o nesplnění informační povinnosti ze dne 22. 9. 2017, přesto však vzdělávání realizovala. Dále přihlédlo k době trvání protiprávní činnosti (od 2. 10. 2017 do sdělení obvinění, tedy do 20. 3. 2018), kdy k protiprávnímu jednání docházelo po dobu více než 5 měsíců, tedy nikoliv po zanedbatelnou dobu.
- 8 Žalovaný v napadeném rozhodnutí mimo jiné konstatoval, že konzultace uskutečňované žalobkyní představovaly součást vysokoškolského vzdělávání, tzn. procesu sestávajícího ze samostudia a z úkonů zabezpečovaných a organizovaných poskytovatelem tohoto vzdělávání, jako jsou přednášky, semináře, konzultace s pedagogickými pracovníky, testy, zápočty, kolokvia nebo praktická příprava. Má-li se jednat o poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání ve smyslu ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách, je zřejmé, že alespoň některé ze zmíněných úkonů jsou poskytovány na území jiného státu.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

Pro naplnění zákonných znaků přestupku podle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách je nezbytné, aby se při poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání jednalo o nikoliv zanedbatelné činnosti tvořící součást vysokoškolského vzdělávání, zároveň musí jít o činnost souvislou a dlouhodobou, což bylo v posuzovaném případě shledáno. Bylo zjištěno, že účel konzultací se překrýval se semináři či s přednáškami, na čemž nic nemění skutečnost, že tyto konzultace byly dobrovolné. Konzultace se neposkytovaly vyučujícími individuálně jednotlivým studentům, nýbrž měly skupinový a pravidelný charakter, čímž odpovídaly přednáškám. Studenti pak měli možnost v rámci konzultačního střediska v Karvině skládat zkoušky a zápočty. Je nepodstatné, jestli studenti mohli skládat zkoušky a zápočty také ve Varšavě, a jak této možnosti využívali. Již sama skutečnost, že studenti mohli podstupovat ověřování vědomostí v Karvině, postačuje k naplnění zákonných znaků skutkové podstaty projednávaného přestupku.

- 9 K výši uložené sankce žalovaný uvedl, že byla stanovena v dolní polovině zákonného rozmezí, což reflektuje dosavadní přestupkovou zchovalost účastníka řízení i délku trvání protiprávního jednání. Zdůraznil, že žalobkyně nepodložila relevantními podklady své tvrzení o údajně likvidační povaze uložené pokuty. Vzhledem k působení žalobkyně na území Polské republiky nelze dle žalovaného vyhodnocovat její majetkovou situaci.
- 10 Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.
- 11 Žalobkyně v ní v první žalobní námitce namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu vadného výkladu neurčitého právního pojmu „poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělání“. Dle žalobkyně z napadeného rozhodnutí není vůbec zjevné, jak žalovaný dospěl k názoru, že pro naplnění zákonných znaků přestupku podle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách je nezbytné, aby se při poskytování zahraničního vzdělávání jednalo o nikoliv zanedbatelné činnosti tvořící součást vysokoškolského vzdělávání, když zároveň musí jít o činnost souvislou a dlouhodobou. Žalovaný tímto stanovil podmínky, za kterých dojde k naplnění skutkové podstaty přestupku, aniž by jakýmkoliv způsobem odůvodnil, na základě čeho dospěl k závěru, že musí být dány zrovna tyto podmínky, stejně tak při uvedení podmínek již nestanovil jejich meze tak, aby bylo možno objektivně dospět k závěru, že skutková podstata daného přestupku byla naplněna. Za takového stavu pak podle žalobkyně nelze přezkoumat, zdali nedošlo ze strany žalovaného ke zneužití správního uvážení. Žalovaný navíc provedl výklad neurčitého právního pojmu za současného použití dalšího neurčitého právního pojmu, když v rámci stanovení podmínek pro naplnění zákonných znaků přestupku použil pojem „nikoliv zanedbatelné činnosti“. Tento pojem však následně žalovaný nijak nerozvedl, a to i přestože má povinnost alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit. Žalobkyně považuje za nepřijatelné, aby byl neurčitý právní pojem vyložen dalším neurčitým právním pojmem.
- 12 Ve druhé žalobní námitce žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že žalovaný nesprávně zjistil skutkový stav, a ze zjištěného skutkového stavu učinil nesprávné závěry.

- 13 Žalobkyně předně nesouhlasí s žalovaným, že v případě žalobkyně nebyly poskytovány konzultace. Není pravda, že účel konzultací se překrýval se semináři či přednáškami, s tím, že mělo jít pouze o slovní odlišení postrádající faktický význam. Upozorňuje, že sám žalovaný v rámci vymezení pojmu vysokoškolské vzdělávání uvedl, že součástí jsou přednášky, semináře, konzultace atd. Tedy i sám žalovaný považuje konzultace za samostatnou činnost dostatečně odlišitelnou od přednášek, jinak by nebylo důvodu konzultace zahrnovat do souhrnu činností poskytovaných v rámci procesu vzdělávání. Podstatou a účelem přednášek a seminářů bylo získání znalostí formou prezentování obsahu daného předmětu, zatímco podstatou a účelem konzultací poskytovaných žalobkyní bylo vyjasnění nejasností jednotlivých studentů formou jejich individuálních dotazů. Konzultace tak neměly ani stejný obsah ani rozsah jako přednášky či semináře, které byly žalobkyní taktéž zajišťovány, a to ve Varšavě.
- 14 Žalovaný pak neměl podklady k vyhodnocení obsahu a účelu jednotlivých činností a k uzavření, že by konzultace měly fakticky překrývat přednášky a semináře. Žalovaný měl sice teoretickou možnost v rámci místního šetření vidět, jak vypadal průběh konzultací, avšak samotným místním šetřením došlo fakticky k narušení, resp. k přerušení daných konzultací, a nebylo tak objektivně umožněno vnímat jejich průběh, či obsah, či způsob vedení. Toto ostatně ani není uvedeno v úředním záznamu o provedeném místním šetření, z nějž vyplývá pouze přítomnost několika studentů v budově na adrese [REDACTED], [REDACTED]. Rovněž přednášek a seminářů poskytovaných žalobkyní ve Varšavě se žalovaný nezúčastnil, tedy nemohl vůbec vnímat ani hodnotit, jaký byl jejich průběh a v konečném důsledku tak nemohl srovnávat obsah a rozsah přednášek a seminářů s konzultacemi. Z obsahu spisu tedy nevyplývá zjištění, co bylo fakticky obsahem konzultací a přednášek, a žalovaný je tedy nemohl srovnávat.
- 15 Dále žalobkyně nesouhlasí s žalovaným v tom, že závěr o připodobnění konzultací k přednáškám lze dovodit z jejich skupinového a pravidelného charakteru. Žalobkyni není jasné, z čeho vyplývá, že by konzultace musely mít individuální charakter a v případě, že by byly pojaty skupinově, tak by se již nemělo jednat o konzultace, nýbrž by šlo o přednášky. Žalobkyně má za to, že v žádném právním předpise ani jiném závazném dokumentu není definováno, při jakém nejvyšším počtu studentů lze pořádat konzultace a že v případě jeho překročení by se již mělo jednat o přednášky. Nelze pouze na základě umožnění účasti většího počtu studentů a dobrovolnosti říci, že se nemohlo jednat o konzultace. I za předpokladu, že se konzultací mohlo účastnit více studentů, tak je nutno zdůraznit, že samotné konzultace vždy spočívaly v individuálních dotazech jednotlivých studentů.
- 16 Tvrzená pravidelnost konzultací ovšem nebyla dle námitky žalobkyně v řízení ani prokázána. Zatímco svědek ve své výpovědi k četnosti konzultací uvedl, že to bylo individuální, po dohodě, prakticky jednou měsíčně, podle svědkyně probíhaly dle rozvrhu každých 15 dnů. Výpovědi svědků jsou zjevně vzájemně rozporné, přitom oba svědci dle svých vyjádření studovali ve stejném studijním programu. Nad rámec uvedeného žalobkyně namítá, že žádným právním předpisem není vyloučeno či stanoveno, že by konzultace nemohly být poskytovány v nějakých předem stanovených pravidelných termínech. Naopak v rámci vysokoškolského studia bývají běžně na začátku každého semestru vymezeny konzultační hodiny vyučujících pro celý semestr, které bývají

studentům k dispozici pravidelně, vždy v předem určený den a čas (mnohdy dokonce jednou týdně), kdy v tento čas je vyučující přítomen bez ohledu na faktickou účast studentů, přičemž není vyloučeno, aby nemohlo přijít více studentů.

- 17 V souvislosti s absencí důkazů žalobkyně poukazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle níž rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny relevantní důkazy, je v rozporu s ust. § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Žalobkyně uvedla, že nadto neposkytovala studentům pouze konzultace, naopak jim poskytovala veškeré činnosti spadající pod pojem vzdělávání, jak je vymezen žalovaným, tj. přednášky, semináře, konzultace s pedagogickými pracovníky, testy, zápočty, kolokvia, praktickou přípravu, psaní seminárních i jiných odborných prací atd., a to ve Varšavě. Vzhledem k rozsahu poskytovaných činností pak nelze bez dalšího dospět k závěru, že pokud byly některé konzultace poskytovány na území České republiky, jakožto jediná činnost z velkého výčtu činností poskytovaných žalobkyní studentům v rámci jejich studia, tak že se tímto jedná o činnost nikoliv zanedbatelnou.
- 18 Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřuje i v zjištění a závěrech žalovaného ohledně zkoušek a zápočtů. Žalovaný nesprávně uzavřel, že studenti měli možnost v rámci konzultačního střediska v Karvině skládat zkoušky a zápočty, s tím, že tato skutečnost sama o sobě postačuje k naplnění zákonných znaků skutkové podstaty projednávaného přestupku. K naplnění skutkové podstaty dle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách totiž dle žalobkyně nestačí pouhá možnost, nýbrž je nutné, aby bylo ze strany zahraniční vysoké školy vzdělávání fakticky poskytováno. Navíc jak žalovaný sám uvedl, tak se musí jednat o činnosti nikoliv zanedbatelné, souvislé a dlouhodobé, což však v řízení prokázáno nebylo.
- 19 K zjištěním o zkouškách a zápočtech žalobkyně napadala závěry, které žalovaný učinil z výsledků svědkyně a svědka. Tvrzení svědkyně o organizaci a místě skládání zápočtů a zkoušek nelze považovat za relevantní důkaz, když svědkyně v rámci svého studia neabsolvovala jediný zápočet či zkoušku. Ve své výpovědi pak použila výraz „*pochopila jsem*“, což neznamená, že by to takto skutečně bylo. Navíc uvedla, že takto by to mělo fungovat v první fázi, z toho lze dovodit, že předpokládala změnu v rámci dalšího studia. S ohledem na označení fáze je nutno dojít k závěru, že svědkyně se nevyjadřovala ke studiu jako celku a k tomuto se ani vyjadřovat nemohla, když u žalobkyně neabsolvovala ani jeden semestr. Navíc je nutno poukázat na ovlivňování svědkyně, která byla před podáním své výpovědi informována ze strany žalovaného o skutečnosti, že je u žalobkyně problém stran poskytování vzdělávání a tento konkrétní problém jí byl vysvětlen, když byla seznámena se skutkem i jeho obsahem, v důsledku čehož se rozhodla své studium u žalobkyně ukončit. Pokud jde o výpověď svědka, ten ke dni svědecké výpovědi absolvoval pouze tři zkoušky z celkového počtu deseti zkoušek. Svědek uvedl, že do Polské republiky sice ještě nedojížděl, „*ale předpokládá, že ho to čeká*“. Byl tedy srozuměn, že bude mít povinnost dojíždět do Polska. Pokud svědek tvrdil, že se seminární práce odevzdávaly

v Karviné, pak se jednalo pouze o jeho subjektivní volbu, že tyto předal vyučujícímu osobně, když již byl přítomen na konzultaci. Jinak má žalobkyně standardní požadavek na odevzdávání seminárních prací elektronicky, což výslovně uvádí ve svém elektronickém informačním systému. Osobní přítomnost studentů při odevzdání seminárních prací tedy není nutná a ani není vyžadována.

- 20 Žalobkyně pak označila důkazy prokazující skutečnost, že za účelem absolvování zkoušek byli studenti povinni dojíždět do Polské republiky, a to potvrzení studentského domu žalobkyně o ubytování studentů, protokoly zkouškové magisterské komise a cestovní příkazy vyučujících, kteří za účelem zkoušení českých studentů absolvujících magisterský studijní program žalobkyně dojížděli do Varšavy.
- 21 Dále shrnula, že žalovaný fakticky dospěl na základě jedné výpovědi ke generálnímu závěru ve vztahu k celému studiu a ke všem studentům žalobkyně. Uvedla, že v době, kdy bylo vedeno řízení o přestupku, konkrétně kdy byly prováděny výslechy svědků, v magisterském studijním programu studovalo 177 studentů, kteří se přihlásili ke studiu prostřednictvím Konzultačně náborového střediska v Karviné a měli schválené individuální studijní plány. Ke dni vydání prvostupňového i napadeného rozhodnutí pak v magisterském studijním programu studovalo 136 takovýchto studentů. Pokud tedy žalovaný fakticky na základě jedné svědecké výpovědi došel k závěru, že vzdělávání bylo poskytováno, a to minimálně částečně, nikoliv však v zanedbatelné míře, rovněž na území České republiky, a na tomto postavil rozhodnutí o poskytování vzdělávání žalobkyní v rozporu s ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách, tak tento závěr nemůže obstát.
- 22 K názoru žalovaného, dle něž by se jednalo o poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání v případě, i kdyby jediný student skládal zkoušky v Karviné, žalobkyně zopakovala, že v řízení bylo pouze prokázáno, že jeden student složil tři zkoušky z celkových deseti v Karviné, přičemž již nebylo zkoumáno, zdali se jednalo o běžnou praxi či nějakou výjimku poskytnutou tomuto studentovi, tedy žalovaný nemohl dojít k závěru, že by tomuto svědkovi, případně i jiným studentům, bylo skládání zkoušek pravidelně umožňováno na území České republiky. Výjimky z místa konání zkoušek pak jsou zcela běžně udělovány i v rámci studia na vysokých školách zřízených dle českého práva.
- 23 Žalobkyně tedy namítala, že žalovaný nepostupoval dle zásad zakotvených v ust. § 3 správního řádu, ust. § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, ani dle judikatury Nejvyššího správního soudu, který se zásadou materiální pravdy zabýval v rozsudku ze dne 25. 11. 2003, č.j. 6 A 114/2000-36, ve kterém uvedl, že je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.
- 24 Ve třetí žalobní námitce žalobkyně brojila proti postupu žalovaného, který provedl srovnání a připodobnění bakalářského studia vedeného Fakultou Jana Amose Komenského v Karviné a konzultací prováděných v rámci magisterského studia vedeného žalobkyní, přičemž takové srovnání provedl přesto, že k němu neměl podklad v důkazech.

- 25 V rámci řízení o přestupku nebyl nijak řešen způsob a průběh výuky poskytované v rámci bakalářského studijního programu. Žalovaný sice provedl místní šetření, avšak z pořízeného úředního záznamu vyplývá pouze, že byla provedena fotodokumentace prezenčních listin přítomných studentů, ze které dle názoru žalovaného bylo zjištěno, že probíhala výuka v magisterském studijním programu ve třech učebnách. V rámci místního šetření však nebylo zkoumáno, zda probíhá výuka v bakalářském studijním programu, co je jejím obsahem, jakým způsobem je tato vedena a zda vykazuje znaky podobnosti s konzultacemi poskytovanými v rámci magisterského studia. Navíc je nutno zdůraznit, že ani v samotném úředním záznamu není o výuce konané v bakalářském studijním programu ani zmínka, přičemž ve spise jsou ohledně bakalářského studia pouze založeny fotografie prezenčních listin. Žalobkyně má za to, že na základě fotografií prezenčních listin studentů nelze dojít k závěru, že by obojí vzdělávání probíhalo *„stejnou formou, stejným způsobem, ve stejných dnech a ve stejném čase“*. S ohledem na uvedené žalobkyně poukázala na ust. § 68 odst. 3 správního řádu a namítla, že závěry žalovaného neodpovídají ani obsahu správního spisu, když důkazy o formě a způsobu vzdělávání v bakalářském studijním programu nejen že nejsou uvedeny v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, ale nejsou obsaženy ani ve správním spise.
- 26 Dále žalobkyně namítla, že uvedenou námitku nepřipustného srovnání bakalářského a magisterského studia vznesla i v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí, žalovaný se s ní však nevypořádal, pouze uvedl, že srovnání bakalářského studia a konzultací poskytovaných v rámci studia magisterského tvořilo jen širší rozvedení kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z prvostupňového rozhodnutí však vyplývá, že správní orgán 1. stupně právě s ohledem na připodobnění obou typů studií dovedl, že žalobkyně jednala s úmyslem obejít povinnosti stanovené zákonem o vysokých školách. Žalovaný se tak měl rovněž s touto námitkou žalobkyně vypořádat.
- 27 Rovněž ohledně ostatních rozkladových námitek má žalobkyně za to, že se s nimi žalovaný nevypořádal dostatečně, když se omezil toliko na konstatování, že se ztotožňuje s názory ministerstva. Vzhledem k uvedenému žalobkyně považuje prvostupňové i napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.
- 28 Ve čtvrté žalobní námitce žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost prvostupňového i napadeného rozhodnutí z důvodu nedostatku odůvodnění, pokud jde o výši uložené sankce. Žalovaný k ukládání sankce pouze uvedl, že přihlédl k povaze a závažnosti spáchaných přestupků a údajné vědomosti žalobkyně o nesplnění informační povinnosti. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je správní orgán ukládající pokutu za přestupek povinen přihlídnout mimo jiné *„k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů“* a také *„k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby, jakož i důsledkům, které může mít uložení trestu na třetí osoby“*. Navíc je třeba zdůraznit, že správní orgány musí při ukládání sankce důsledně zvážit její výši v konkrétním případě, a to bez ohledu na skutečnost, zda účastník řízení její nepřiměřenost namítá či nikoliv, když tato povinnost byla opakovaně potvrzena i v judikatuře správních soudů. Dále žalobkyně s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu namítá, že žalovaný zjevně nevzal v potaz všechny polehčující okolnosti na straně žalobkyně, zejména dosavadní činnost žalobkyně a její majetkové poměry a dále skutečnost, že se jedná o první porušení zákona o vysokých školách. Žalovaný naopak

nesprávně považuje za přitěžující okolnost skutečnost, že žalobkyně pokračovala v protiprávním jednání i přes upozornění sdělením ze dne 22. 9. 2017. Toto sdělení však nebylo pro žalobkyni závazné, když žalobkyně vzhledem k tomu, že na území České republiky vzdělávání v magisterském studijním programu neposkytuje, byla přesvědčena, že v tomto rozsahu informační povinnost plnit nemusí. Nelze tak dovodit, že od obdržení tohoto dokumentu si byla žalobkyně vědoma, že realizace výuky v magisterském studijním programu je protiprávní. Navíc vzhledem k tomu, že posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku spočívá na neurčitěm právním pojmu, a tedy de facto na libovůli správního orgánu, tak by k tomuto mělo být přihlédnuto při ukládání výše sankce za takového jednání. Nad rámec uvedeného žalobkyně zdůrazňuje, že stejný účinek by byl zajištěn i v případě uložení nižší sankce. Tedy již jen z těchto důvodů by případná pokuta měla být odpovídajícím způsobem snížena.

- 29 Pro případ, že by Městský soud v Praze napadené rozhodnutí nezrušil, žalobkyně navrhuje, aby výši pokuty snížil či od ní upustil.
- 30 Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí žaloby. Vzhledem k podobnosti rozkladových a žalobních námitek odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a věcně se vyjádřil se stejnými závěry jako v napadeném rozhodnutí.
- 31 K námitce výkladu neurčitého pojmu jiným neurčitým pojmem žalovaný uvedl, že se v napadeném rozhodnutí podrobně zabýval výkladem pojmu „*vysokoškolského vzdělávání*“ coby procesu sestávajícího vedle samostudia z úkonů zabezpečovaných a organizovaných poskytovatelem tohoto vzdělávání, jako jsou přednášky, semináře, konzultace s pedagogickými pracovníky, testy, zápočty, kolokvia nebo praktická příprava. Ve smyslu ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách pak pojem „*zahraniční vysokoškolské vzdělávání*“ znamená, že alespoň některé z úkonů zajišťovaných poskytovatelem jsou realizovány na území jiného státu. K uskutečňování zahraničního vysokoškolského vzdělání dochází na území České republiky za splnění dvou podmínek. Jsou tu realizovány nikoliv zanedbatelné činnosti související s vysokoškolským studiem, tzn. úkony tvořící součást vysokoškolského vzdělávání, a tato činnost musí být souvislá, dlouhodobá, a nikoliv jednorázová či nahodilá. Uvedená kritéria žalovaný aplikoval na případ žalobkyně, přičemž dospěl k závěru, že na území České republiky bylo v jejím případě neoprávněně realizováno vysokoškolské vzdělávání. V rámci správního řízení bylo prokázáno, že na území České republiky docházelo k realizaci konzultací, zápočtů a zkoušek, a to nikoliv výjimečně.
- 32 Konzultace poskytované žalobkyní sloužily k ujasnění, upřesnění a rozvedení vědomostí získaných samostudiem, popřípadě k osvojení nových znalostí. Účel konzultací se podle názoru žalovaného překrýval se semináři či s přednáškami, na čemž nic nemění skutečnost, že tyto konzultace byly dobrovolné. Konzultace se neposkytovaly vyučujícími individuálně jednotlivým studentům, nýbrž měly skupinový a pravidelný charakter, čímž odpovídaly přednáškám. Současně je třeba uvést, že se studenti nemuseli účastnit přednášek ve Varšavě. Podle názoru žalovaného termín „*konzultace*“ používaný žalobkyní pro označení úkonů poskytovaného vzdělávání představuje jen slovní odlišení od výrazů „*přednáška*“ či „*seminář*“, které postrádá faktický význam.

- 33 Jestliže podle svědkyně výuka probíhala každých 15 dnů o víkendech dle rozvrhu, zatímco dle svědka konzultace probíhaly jednou měsíčně o víkendech, jedná se o nepodstatný rozdíl. Výpovědi obou svědků naopak dokládají pravidelnost uskutečňování konzultací. Oba svědci zároveň shodně potvrdili, že ke skládání zápočtů a zkoušek mělo docházet v konzultačním centru v Karviné. Výpověď svědkyně nelze považovat za nevěrohodnou jen z toho důvodu, že sama nesložila žádnou zkoušku. Tato svědkyně stejně jako jiní studenti museli být na začátku studia informováni o místě skládání zápočtů a zkoušek a s tím případně související povinnosti cestovat do Varšavy. Žalovaný neshledal důvod, proč by za účelem prokázání skutečností, že v rámci činnosti konzultačního střediska byly realizovány zkoušky či zápočty, měly být vyslýchány další osoby z řad studentů žalobkyně, jestliže výpovědi obou výše zmíněných svědků jsou obsahově konzistentní. Pokud svědek v Karviné složil pouze tři zkoušky z celkových deseti a jestliže počítal s nutností skládání dalších zkoušek v Polsku, není nikterak zpochybněn závěr, že se mu skládání zkoušek pravidelně umožňovalo v České republice, a to v rámci konzultací. Současně se tím potvrzuje, že v jeho případě nebylo skládání zkoušek v České republice jednorázovou, nahodilou činností. Jak svědek vypověděl, také další studenti skládali zkoušky nebo zápočet v průběhu konzultací, a to ústní nebo písemnou formou. Z pohledu žalovaného není podstatné, zda studenti mohli skládat zkoušky a zápočty také ve Varšavě, a jak této možnosti fakticky využívali. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nerozporoval skutečnost, že by studenti s individuálním studijním plánem nemohli zkoušky skládat přímo ve Varšavě, ani skutečnost, že někteří studenti zde zkoušky přímo skládali. Z hlediska naplnění zákonných znaků přestupku je klíčové, že žalobkyně umožňovala a organizačně zabezpečovala skládání minimálně některých zkoušek v konzultačním středisku v České republice, tedy zde poskytovala vzdělávání, přičemž se nejednalo o mimořádný případ.
- 34 K námitce srovnání bakalářského studia nabízeného žalobkyní a konzultací poskytovaných v rámci studia magisterského žalovaný uvedl, že tvořilo pouze širší rozvedení kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí.
- 35 Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením, že výše uložené pokuty nebyla odůvodněna. Kritérii byly dosavadní přestupková zachovalost žalobkyně a délka trvání protiprávního jednání. Při posuzování závažnosti jednání byla vzata v úvahu také skutečnost, že se činnost žalobkyně může negativně projevit do postavení studentů, kteří studovali zahraniční studijní program v rozporu s právními předpisy. Namítala-li žalobkyně likvidační povahu výše sankce, potom toto tvrzení nepodložila žádnými relevantními listinnými podklady.
- 36 V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně mimo jiné uvedla, že za účelem dodržení základních zásad v rámci správního trestání je nutné, aby bylo jednoznačně postaveno na jisto, jaké jsou podmínky, na základě nichž bude možno dospět k závěru, že byla naplněna skutková podstata přestupku. Žalovaný tak měl vymezit, co se rozumí pojmem nikoli zanedbatelné činnosti a alespoň stanovit hranice, kdy se jedná o nikoliv zanedbatelné činnosti a kdy nikoliv. Pokud nelze jasně vymezit hranice, které by alespoň určovaly, kdy je pojem nikoliv zanedbatelné činnosti naplněn, tak je zde ponechán nepřiměřený prostor pro libovůli správního orgánu vykládajícího tento pojem. Nadto nelze ponechat stranou, že se žalovaný vůbec nezabýval tím, jaké všechny činnosti žalobkyně poskytuje, jak často a zdali pravidelně, kolika studentům a v jakém rozsahu, aby mohl dospět k závěru, zdali

činnosti, jejichž výkon zjistil, jsou vzhledem k celkovému objemu poskytovaných činností nahodilé či nikoli zanedbatelné. Žalobkyně se znovu podrobně vymezila proti tomu, jak žalovaný vyhodnotil zjištěný skutkový stav, neboť neměl podklady k tomu, aby dospěl k závěru o pravidelnosti a vyloučil ojedinělost a mimořádnost konzultací a skládání zápočtů a zkoušek. Namítla, že vyjádření žalovaného, dle něž *„při posuzování závažnosti jednání byla vzata v úvahu také skutečnost, že se činnost žalobkyně může negativně projevit do postavení studentů, kteří studovali zahraniční studijní program v rozporu s právními předpisy“*, je v rozporu s odůvodněním napadeného rozhodnutí.

- 37 Při jednání, které se před Městským soudem v Praze konalo dne 25. 8. 2021, účastníci řízení setrvali na svých dosavadních stanoviscích. Městský soud při jednání nedoplňoval dokazování o listinné důkazy navržené žalobkyní k prokázání tvrzení, že někteří studenti s individuálním studijním plánem absolvovali zkoušky přímo ve Varšavě, potažmo že vyučující z České republiky dojížděli za účelem konání zkoušek do Varšavy. Podle názoru městského soudu jsou tyto důkazy pro řízení nadbytečné, neboť posoudit zákonnost napadeného rozhodnutí je možné i bez doplnění dokazování.
- 38 Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správním orgánem z hlediska žalobních námitek, uplatněných v podané žalobě, podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (ust. § 75 s. ř. s.).
- 39 Po provedeném řízení Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
- 40 Podle ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách zahraniční vysoká škola, která má sídlo, svou ústřední správu nebo hlavní místo své podnikatelské činnosti na území některého jiného členského státu Evropské unie, nebo která byla zřízena nebo založena podle práva některého jiného členského státu Evropské unie, (dále jen „evropská zahraniční vysoká škola“) je oprávněna poskytovat na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu, uskutečňované podle právních předpisů jejího domovského státu, pokud se v České republice přihlásila k plnění informačních povinností podle § 93b odst. 1.
- 41 Podle ust. § 93b odst. 1 zákona o vysokých školách evropská zahraniční vysoká škola, která na území České republiky hodlá sama nebo prostřednictvím tuzemské právnické osoby poskytovat zahraniční vysokoškolské vzdělávání a zahraniční vysokoškolský studijní program podle právních předpisů domovského státu, je povinna přihlásit se ministerstvu k plnění informačních povinností, a to před zahájením uskutečňování zahraniční vysokoškolské vzdělávací činnosti na území České republiky.
- 42 Podle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách se Evropská zahraniční vysoká škola dopustí přestupku tím, že poskytuje na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu v rozporu s § 93a odst. 2.
- 43 Podle odst. 8 téhož ustanovení lze za přestupek podle odstavce 1, odstavce 6 písm. a) nebo odstavce 7 písm. a) uložit pokutu do 2 000 000 Kč; za přestupek podle odstavce 2 nebo 3

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

nebo podle odstavce 4 písm. a) a b), odstavce 5 písm. a) a b), odstavce 6 písm. b) nebo odstavce 7 písm. b) lze uložit pokutu do 500 000 Kč.

- 44 Informační povinnost evropských zahraničních vysokých škol dle ust. § 93a a násl. zákona o vysokých školách je v českém právním řádu poměrně nová, působení zahraničních vysokých škol a jejich poboček na území České republiky bylo zakotveno zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „novela č. 137/2016 Sb.“), s účinností od 1. 9. 2016.
- 45 Informační povinnost evropských zahraničních vysokých škol není bezúčelná. Jejím smyslem je napomoci realizaci odpovědnosti státu za vysokoškolské vzdělávání na území České republiky uskutečňované školami, které mají studijní programy akreditované v zahraničí. Splněním informační povinnosti je studium na dané vysoké škole postaveno na úroveň studia na českých vysokých školách. Jinými slovy, je-li evropskou zahraniční vysokou školou informační povinnost splněna, vede tato skutečnost k uznání rovnocennosti zahraničního vysokoškolského vzdělání jejím studentům z České republiky.
- 46 Podle důvodové zprávy k novele č. 137/2016 Sb. je účelem zakotvení informační povinnosti *„systematicky upravit podmínky pro výkon činnosti zahraničních vysokých škol a jejich poboček v České republice a provázat je s podmínkami pro přiznávání postavení studenta z hlediska právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení.“* Zákonodárce zohlednil skutečnost, že *„tyto instituce vyvíjející své aktivity v České republice vstupují při uskutečňování své vzdělávací činnosti do vztahů spolupráce zejména s tuzemskými vysokými školami; absolventi jejich studijních programů pak vstupují do procesu uznání rovnocennosti jejich zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Existuje tedy zájem na zjištění potřebných informací o těchto institucích a jejich činnosti, a to nejen v momentě jejich vstupu na trh se vzdělávacími službami v České republice, ale i po celou dobu jejich tuzemského působení.“* (Důvodová zpráva k zákonu č. 137/2016, změna zákona o vysokých školách, Poslanecká sněmovna, tisk č. 464/0).
- 47 Ve správním řízení bylo zjištěno a žalobkyní nebylo zpochybněno, že žalobkyně splňuje zákonné vymezení pojmu „evropská zahraniční vysoká škola“, neboť je zahraničním poskytovatelem vysokoškolského vzdělávání registrovaným v Polské republice.
- 48 V posuzované věci je mezi účastníky řízení spor o to, zda žalobkyně, která je zahraničním subjektem, naplnila pojem „poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání“ na území České republiky, a měla tedy informační povinnost dle ust. § 93a a násl. zákona o vysokých školách. Žalobkyně trvá na tom, že na území České republiky realizovala pouze dobrovolné konzultace s vyučujícími, a to pro studenty s individuálním studijním programem. Jen zlomková část veškerých činností souvisejících s poskytováním vzdělávání byla realizována na území České republiky, a pouze ve výjimečných případech. V řízení nebylo prokázáno nic, co by svědčilo o závěru žalovaného, se tato činnost nebyla ojedinělá a nepředstavovala zanedbatelnou část studia. Žalovaný naproti tomu vycházel ze zjištění, že údajné konzultace byly svým charakterem přednáškami, vedle toho bylo studentům umožněno skládat na území České republiky zápočty a zkoušky. Žalovaný tyto aktivity

vyhodnotil jako součást vzdělávání, současně dospěl ke zjištění, že jsou v daném případě poskytovány soustavně a pravidelně a tvoří zanedbatelnou součást studia.

- 49 Městský soud v Praze nejprve uvádí, že pojmy „vzdělávání“, „poskytování vzdělávání“ ani „poskytování vzdělávání zahraniční vysoké školy na území České republiky“ zákon o vysokých školách blíže nevymezuje. Žalovaný učinil vlastní výklad těchto pojmů a dospěl k následujícímu závěru.
- 50 Vzdělávání na vysoké škole je dle žalovaného proces vedoucí k osvojení teoretických i praktických znalostí a dovedností předvídaných vlastním obsahem vysokoškolského studijního programu, který vede k získání vysokoškolského vzdělání, resp. odborné vysokoškolské kvalifikace. Poskytováním vzdělávání se dle žalovaného rozumí zabezpečení vzdělávání po formální i materiální stránce, tedy zajištění celého procesu vzdělávání. Obsahem vlastního vzdělávání je dle žalovaného samostudium studenta, úkony zabezpečované a organizované poskytovatelem vzdělání, jako jsou přednášky, semináře, konzultace s pedagogickými pracovníky, testy, zápočty, kolokvia, praktická příprava, psaní seminárních i jiných odborných prací apod. Realizaci výukové činnosti zahraniční vysokou školou na území České republiky žalovaný vymezil tím, že vyložil podstatu výukové činnosti vysoké školy na území určitého státu. Dle žalovaného jde o případ, kdy aktivity, jež jsou součástí vzdělávání na území daného státu, jsou realizovány soustavně a pravidelně, kdy současně musí tyto aktivity tvořit nikoliv zanedbatelnou součást studia.
- 51 Městský soud v Praze považuje uvážení žalovaného o výše uvedených právních pojmech za správné. Podle názoru soudu žalovaný zcela logicky objasnil význam uvedených pojmů, zohlednil nejen materiální, ale i formální složku celého procesu, kdy vzdělávání je poskytováno institucionalizovanou formou, správně dovodil, že proces nese znaky soustavnosti a pravidelnosti. K poslední uvedené lze dospět už jen gramatickým výkladem samotného pojmu „vzdělávání“, neboť toto podstatné jméno bylo vytvořeno z nedokonavého slovesa. Obsahem pojmu tedy nemůže být jednorázový akt.
- 52 Z materiálního hlediska je v posuzované věci dále sporné, jak vyložit pojmy „přednáška“ a „konzultace“. Jedná se přitom o pojmy, které v zákoně o vysokých školách vůbec nejsou obsaženy. Městský soud v Praze spatřuje charakteristické rysy přednášky zejména v jejím výkladovém účelu dle plánu přednášejícího, tudíž v jednostrannosti. Přednáška je zároveň základní formou výuky na vysokých školách. Konzultace má naproti tomu spíše poradní, pomocný charakter, je založena na interakci. Konzultace je doplňkovou formou výuky na vysokých školách. Podle přesvědčení městského soudu však v projednávaném případě k řádnému posouzení věci není nezbytné určit, zda byly sporné zjištěné aktivity přednáškami, či konzultacemi, neboť postačí určit, zda lze obě tyto aktivity podřadit pod zákonný pojem „vzdělávání“. Městský soud je shodně s žalovaným toho názoru, že přednášky i konzultace představují součást procesu vysokoškolského vzdělávání. Obě aktivity jsou běžnou a nedílnou složkou studia na vysoké škole a plní svoji nezastupitelnou roli. I když konzultace obvykle tvoří jen malou a relativně méně významnou část z množiny činností podřaditelných pod proces vzdělávání, stále se jedná o plnohodnotnou součást celého rozmanitého souboru vzdělávacích činností. Pokud tedy určitá vysoká škola poskytuje konzultace na území daného státu, je namístě hovořit o poskytování vzdělávání.

- 53 Co se týče pojmů „pravidelnost“ a „soustavnost“, jejich výklad je z hlediska posouzení, zda byl ve věci naplněn pojem „poskytování vzdělávání“, zcela jistě klíčový.
- 54 „Pravidelností“ v kontextu posouzení poskytování vzdělávání lze dle názoru městského soudu rozumět především to, že se jedná o obvyklou, běžně se vyskytující činnost, kdy v konkrétní situaci je pravidlem a nikoli výjimkou, že se taková činnost vyskytuje. Nemusí tedy jít o pravidelnost ve smyslu pevně dané periodicity, postačí, je-li posuzovaná aktivita aktivitou, která se zpravidla děje.
- 55 Výkladem pojmu „soustavnost“ se zabýval Nejvyšší správní soud při interpretaci jiného ustanovení zákona o vysokých školách, konkrétně ust. § 47c odst. 2 písm. b) zákona. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2019 č.j. 2 As 123/2019-37 uvedl, že *„Znakem soustavnosti je zde v první řadě jednotící záměr a opakování dílčích aktů tolikrát, kolikrát je třeba k dosažení tohoto záměru. Soustavnost je v obecně jazykovém smyslu protikladem jednorázovosti či ojedinělosti.“* Uvedl, že při vymezení pojmu soustavnosti nejde primárně o délku trvání posuzovaného jednání, ale o to, že jeho věcný rozsah musí být dostatečně významný ve vztahu k celku. S tímto výkladem se městský soud ztotožňuje.
- 56 S ohledem na uvedené je Městský soud v Praze přesvědčen, že žalovaný interpretoval oba pojmy správně, neboť z prvostupňového a napadeného rozhodnutí vyplývá, že se při výkladu pojmů zaměřil na to, zda se v případě poskytování vzdělávání nejednalo o nahodilou či zanedbatelnou součást studia.
- 57 Při přezkumu napadeného rozhodnutí městský soud následně řešil otázku, zda byl zjištěný skutkový stav žalovaným správně podřazen pod výše zmíněné pojmy. V této souvislosti soud nejprve zkoumal, jaké podklady žalovaný pro své rozhodnutí soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění nejsou s těmito podklady v rozporu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č.j. 7 As 78/2005-62). Teprve poté totiž může soud ověřit, byl-li na takto zjištěný skutkový stav řádně aplikován právní předpis.
- 58 Žalovaný v posuzovaném případě zjistil, že žalobkyně na území České republiky zřídila konzultační středisko, které navštěvovali studenti s individuálním studijním plánem v rámci dobrovolných konzultací. Dle zjištění žalovaného měly poskytované konzultace ve velké míře nahrazovat přednášky, semináře a obdobné aktivity, neboť byly společně se samostudiem hlavním způsobem osvojení si potřebných znalostí. Dále žalovaný zjistil, že studenti s individuálním studijním plánem byli povinni absolvovat všechny obecné, základní a specializační předměty a složit předepsané zápočty a zkoušky. Ty pak studenti obvykle skládali v konzultačním středisku v Karvině, resp. bylo jim umožněno zkoušky skládat i v rámci tohoto konzultačního střediska. Žalovaný dále zjistil, že tímto způsobem studium probíhalo i přinejmenším u několika dalších studentů, kdy tito studenti nikdy nenavštívili v rámci svého studia území Polské republiky.
- 59 Uvedený skutkový stav žalovaný zjistil z podkladů, kterými jsou zejména usnesení rektora č. 11/07/2014 ze dne 4. 7. 2014 ve věci zřízení konzultačně-náborového střediska při Fakultě Jana Amose Komenského Karviná, Česká republika, nařízení č. 1/8/2014 rektora upravující individuální vzdělávání, předložená prohlášení studentů žalobkyně a

pedagogických pracovníků, působících u žalobkyně, Print Screen internetových stránek wsm.warszawa.pl/vysoka-skola-manazerska-varsava, vysvětlení rektora ze dne 10. 10. 2017, místní šetření na adrese [REDAKCE], a svědecké výpovědi svědka a svědkyně.

- 60 Městský soud v Praze se tedy zaměřil na relevanci těchto podkladů a na konzistenci závěrů žalovaného ve vztahu k těmto podkladům. Podle přesvědčení městského soudu žalovaný při rozhodovací činnosti vycházel ze všech shromážděných podkladů, které, jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, hodnotil jednotlivě i ve vzájemné souvislosti. Městský soud neshledal, že by v průběhu správního řízení jednotlivá zjištění byla zpochybněna, neboť mezi důkazy založenými ve správním spisu není rozpor a lze z nich učinit souladný závěr (jak je rozvedeno dále v odůvodnění tohoto rozsudku). Městský soud proto považuje za správný postup žalovaného, pokud ze shromážděných důkazů vycházel. Žalovaný správně vyhodnotil výpověď svědkyně jako věrohodnou, a to i přes skutečnost, že svědkyně byla seznámena s možným protiprávním jednáním žalobkyně a rozhodla se proto ukončit studium. Ze samotné této skutečnosti nelze dovodit, že by svědkyně byla motivována či dokonce instruována vypovídat o skutkovém stavu nepravdivě, a soud nevidí žádnou indicii, která by nepravdivosti její výpovědi nasvědčovala. Žalobkyně navíc ani nepravdivost výpovědi svědkyně žádnými konkrétními argumenty nezpochybňovala, pouze poukazovala na rozpor s výpovědí svědka ohledně časové periodicity poskytovaných konzultací. Tato dílčí nepřesnost, v níž se svědci liší v tom, kolikrát do měsíce konzultace probíhaly, však podle názoru soudu nesvědčí o nevěrohodnosti svědků a nemá vliv na správnost zjištěného skutkového stavu žalovaným, neboť podstatné je, že byly konzultace na území České republiky, konkrétně v Karvině, zajišťovány, a to standardně, tedy nikoli ojediněle. To bylo v řízení spolehlivě zjištěno. Zda tomu tak bylo jednou či dvakrát v měsíci, již není rozhodující. Odlišnost ve výpovědích lze podle městského soudu přisoudit dobrovolné účasti na konzultacích, jakož i krátkou délkou studia svědkyně. Za této situace lze pochopit, že se svědci neshodli na přesném časovém vymezení konání konzultací.
- 61 Městský soud v Praze shrnuje, že pro řádné posouzení věci bylo ohledně skutkového stavu nezbytné zjistit, zda žalobkyně poskytovala vzdělávání na území České republiky. Vzhledem ke konkrétním okolnostem případu v projednávané věci postačovalo zjistit alespoň to, že žalobkyně poskytovala minimálně jednu nezanedbatelnou dílčí část vzdělávání na území České republiky, a že nešlo o aktivitu ojedinělou. Žalovaný učinil v tomto směru zcela dostačující zjištění. Dospěl k závěru, že žalobkyně poskytovala takové činnosti nejméně dvě, když umožňovala účast na konzultacích (nerozhodno, zda tyto svým charakterem nahrazovaly přednášky) a umožňovala složení zápočtů a zkoušek na území České republiky. Obě tyto činnosti jsou řádnou součástí vzdělávání, zejména zápočty a zkoušky představují činnost v rámci vysokoškolského vzdělávání dosti významnou. Ojedinělost těchto činností byla v řízení vyvrácena, neboť žalovaný zjistil, že se jednalo o aktivity zcela běžné, minimálně v případě obou vyslechnutých svědků, kdy všechny konzultace, kterých se prozatím zúčastnili, probíhaly v Karvině, a všechny zkoušky, které ke dni podání výpovědi složil svědek (v pořadí první tři z celkových deseti) složil v Karvině. Zjištění pak byla řádně prokázána listinnými důkazy i svědeckými výpověďmi.

- 62 Žalovaný pak zjištěný skutkový stav řádně vyhodnotil a správně jej podřadil pod příslušné právní normy, neboť posuzované konzultace, zápočty a zkoušky jsou součástí vysokoškolského vzdělávání, a vzhledem k jejich nikoli ojedinělé realizaci v Karviné je nelze posoudit jinak než jako poskytování vzdělávání zahraniční vysokou školou na území České republiky.
- 63 K jednotlivým žalobním námitkám Městský soud v Praze uvádí následující.
- 64 Nejprve se Městský soud v Praze zabýval vznesenou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kdy žalobkyně dovozuje nepřezkoumatelnost z vadného výkladu neurčitého právního pojmu „poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání“. Dle žalobkyně není z napadeného rozhodnutí zjevné, proč by pro naplnění zákonných znaků přestupku podle ust. § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách muselo jít o nikoliv zanedbatelné činnosti tvořící součást vysokoškolského vzdělávání, když zároveň musí jít o činnost souvislou a dlouhodobou, žalovaný navíc provedl výklad neurčitého právního pojmu za současného použití dalšího neurčitého právního pojmu, když v rámci stanovení podmínek pro naplnění zákonných znaků přestupku použil pojem „nikoliv zanedbatelné činnosti“, aniž ho blíže objasnil.
- 65 Městský soud v Praze však napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným neshledal, kritéria přezkoumatelnosti napadené rozhodnutí splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů, které vycházejí ze správního spisu a informací v něm uvedených. Je z něj zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, a dostatečně jsou odůvodněny i postoje, které žalovaný zaujal při výkladu neurčitého právního pojmu a při podřazení zjištěného skutkového stavu pod tento pojem. Z prvostupňového rozhodnutí (této souvislosti je třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek - viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56) lze dovodit, že žalovaný soustavnost a pravidelnost nikoliv zanedbatelných složek studia dovozuje ze skutečnosti, že vzdělávání nepovažuje za jednorázový akt, ale považuje jej za určitou dobu trvající organizovaný proces složený ze souboru rozmanitých činností. Aby těmito činnostem bylo důvodu přikládat relevanci, musí logicky dosáhnout určitého významu, a právě proto žalovaný hodnotil, zda je lze pokládat za nahodilou či zanedbatelnou součástí studia. Takový názor na obsah neurčitého právního pojmu soud shledává zcela srozumitelným a dostačujícím. K tomu městský soud podotýká, že povinnost správního orgánu vyložit vlastním správním uvážením neurčitý právní pojem nelze v žádném případě chápat tak, že správní orgán musí v každém jednotlivém případě aplikaci neurčitého právního pojmu rozsáhle teoreticky odůvodňovat nebo neurčitý právní pojem vyčerpávajícím způsobem definovat. Postačí, lze-li z postoje správního orgánu spolehlivě dovodit, jaké k neurčitému právnímu pojmu zaujal stanovisko, a to bylo v posuzované věci naplněno. Žalovaný všechny relevantní pojmy vyložil dostatečně, přihlédl i k jejich vzájemným spojitostem, je zjevné, že použil především základní gramatickou (jazykovou) metodu, tedy zjišťoval, co použité významy obvykle znamenají, což soud pro zjištění významu uvedených pojmů považuje za dostačující, neboť obsah jednotlivých slov se soudu nejeví nijak komplikovaný. Z odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí lze bez jakýchkoli pochyb dovodit, jaký jim žalovaný přisuzuje smysl. K námitce nedostatečně objasněného pojmu „nikoli zanedbatelné činnosti“ městský

soud poukazuje na str. 9, 10 prvostupňového rozhodnutí, kde žalovaný výslovně vysvětluje důvody, pro něž nepovažuje poskytované konzultace a zápočty a zkoušky v případě žalobkyně za činnost nahodilou, naopak je pokládá za podstatnou část v procesu vzdělávání. Dle přesvědčení soudu není třeba pojem „nikoli zanedbatelné činnosti“ blíže teoreticky definovat, zcela postačí, pokud žalovaný pojem „zanedbatelné“ srozumitelně a s důrazem na konkrétní skutkové okolnosti případu použije pro zjištění, zda byla činnost žalobkyně v posuzované věci bezvýznamná či naopak významná (podstatná). Lze tedy uzavřít, že postup žalovaného při výkladu neurčitých právních pojmů netrpí žádnými vadami, které by měly vliv na přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí dle ust. § 76 odst. 1 s. ř. s. a které by měly vést k jeho zrušení.

66 K námitce nesprávně zjištěného skutkového stavu žalovaným Městský soud v Praze uvádí, že pro řádné posouzení věci není relevantní, zda vzdělávací činnosti, které byly žalobkyní poskytovány v Karviné, byly svým charakterem konzultacemi, nebo přednáškami. I kdyby tvrzení žalobkyně o tom, že na předmětných konzultacích se „pouze“ vyjasňovaly nejasnosti jednotlivých studentů formou jejich individuálních dotazů, nebylo účelové a bylo pravdivé, i pak by se dle přesvědčení soudu stále jednalo o standardní součást vzdělávání. Nadto je třeba poukázat na skutečnost, že vedle uvedené sporné činnosti byly v Karviné skládány i zápočty a zkoušky, které nepochybně představují povinnou a důležitou součást vzdělávacího procesu. Je přitom nerozhodné, že všechny namítané složky vzdělání, a to konzultace, přednášky, zápočty a zkoušky bylo umožněno absolvovat také v Polsku. Ust. § 93a odst. 2 zákona o vysokých školách neváže informační povinnost evropské zahraniční školy na výlučné poskytování vzdělávání na území České republiky. Souběžné poskytování části vzdělávání v zahraničí dle volby studenta je možné. Z uvedeného důvodu není třeba v řízení doplňovat dokazování k ověření tvrzení žalobkyně o poskytování konzultací, přednášek, zápočtů a zkoušek rovněž ve Varšavě. Tvrzení žalobkyně o tom, že zkoušky se povinně a standardně skládaly ve Varšavě, vzal žalovaný správně za vyvrácené výpovědi svědka, který všechny dosud složené zkoušky, téměř třetinu z celkového počtu, složil v Karviné, přičemž z ničeho nevyplývá, že by mělo jít o výjimečný postup. Závěr žalovaného o tom, že se jednalo o postup pravidelný, má oporu v provedeném dokazování a městský soud se s ním ztotožňuje.

67 Ani námitce, že z nedostatečného množství důkazů představovaných zejména výpovědí jednoho svědka, žalovaný učinil generální závěr ve vztahu k celému studiu a ke všem studentům žalobkyně, soud nemůže přisvědčit. Skutkový stav potřebný pro ověření naplnění skutkové podstaty přestupku byl zjištěn dostatečně, a to i přes to, že skutková situace ohledně poskytování vzdělávání žalobkyní nebyla zjišťována komplexně. Skutková podstata je totiž podle přesvědčení městského soudu naplněna již tím, poskytuje-li evropská zahraniční vysoká škola vzdělávání byť i jen jednomu studentovi na území České republiky. I pro takový případ platí informační povinnost, neboť každý jednotlivý student studující na území České republiky evropskou zahraniční vysokou školu by měl mít zajištěnu možnost uznání rovnocennosti studia.

68 Městský soud v Praze tedy uzavírá, že žalovaný v řízení při zjišťování skutkového stavu postupoval dle zásad zakotvených v ust. § 3 správního řádu, ust. § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, dostatečně a bez pochybností zjistil skutkový stav, soud neshledal v jeho postupu pochybení.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

- 69 K žalobní námitce, že žalovaný provedl srovnání a připodobnění bakalářského studia vedeného Fakultou Jana Amose Komenského v Karvině a konzultací prováděných v rámci magisterského studia vedeného žalobkyní, a to bez opory v důkazech, městský soud konstatuje, že z kontextu odůvodnění prvostupňového rozhodnutí lze dovodit, že srovnání obou typů studia žalovaný učinil pouze nad rámec své argumentace. Naplnění skutkové podstaty přestupku žalovaný shledal v jiných skutečnostech (k tomu viz výše). Vytýká-li žalobkyně žalovanému nevypořádání se s touto námitkou, vznesenou již v rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí, pak její výtky není oprávněná. Námitka byla dostatečně vypořádána v bodu 29 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný objasnil, že argumentaci použil pouze k dokreslení širších souvislostí. Žalobní námitka tedy nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
- 70 K zcela obecně vznesené žalobní námitce, dle níž má žalobkyně ohledně ostatních rozkladových námitek za to, že se s nimi žalovaný nevypořádal dostatečně, když se toliko ztotožnil s názory ministerstva, Městský soud v Praze předně, ve stejné míře obecnosti, konstatuje, že ačkoliv je povinností správních orgánů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek odpovědi na každou námitku, resp. argument (srov. kupř. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05 a IV. ÚS 787/06, III. ÚS 961/09). Dále pak Městský soud v Praze zdůrazňuje, že správní řízení v obou stupních tvoří jeden celek a je tedy přípustné, aby odvolací (rozkladový) správní orgán odkázal na závěry správního orgánu 1. stupně; rozhodnutí žalovaného tak nemusí být nepřezkoumatelné jen z důvodu, že žalovaný se ztotožní s názory správního orgánu 1. stupně. Blíže se k posuzované žalobní námitce vzhledem k její nekonkrétnosti městský soud nemůže vyjádřit.
- 71 Následně Městský soud v Praze přistoupil k posouzení poslední žalobní námítky, tedy námítky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty a nepřezkoumatelnosti zdůvodnění výše pokuty žalovaným.
- 72 K této námitce městský soud nejprve obecně konstatuje, že ukládání sankcí za správní delikty je projevem volného uvážení správních orgánů a jeho soudní přezkum je proto již z povahy věci zásadně omezen. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS, uvedl: *„ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil.“* Podle citovaného rozsudku tak není v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena. Z judikatury Nejvyššího správního soudu dále vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce pouze přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej

nezneužil a rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 či sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004). Jak uzavřel Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 1/2012 - 36: „(p)ři hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce. Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jediné tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti, v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takříkajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.“

73 Městský soud v Praze po aplikování těchto základních východisek na projednávanou věc musí konstatovat, že pokuta ve výši 200.000 Kč byla uložena v zákonném rozmezí, v dolní polovině zákonné sazby, když hranice pokuty v tomto případě činí 500.000 Kč (ust. § 93n odst. 8 zákona o vysokých školách). Výše uložené pokuty byla podle městského soudu dostatečně zdůvodněna též z pohledu řádné individualizace trestu. Úvahy obou správních orgánů v tomto byly dostatečně podepřené, nevykazují žádný exces ani prvky svévole. Pro pořádek k tomu soud blíže uvádí, že správní orgán 1. stupně při určení výše pokuty vycházel z kritérií uvedených v ust. § 37 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky, přihlédl k povaze a závažnosti jednání, zdůraznil, že závažnost přestupku se vzhledem k možným nepříznivým dopadům na studenty zvyšuje s dobou protiprávního jednání, tedy s dobou, kdy studenti absolvují úplatné studium, které není plně v souladu s právními předpisy. Přitěžující okolností shledal, že žalobkyně protiprávně konala vědomě, neboť byla sdělením ze dne 22. 9. 2017 žalovaným v průběhu jiného správního řízení na porušení příslušného ustanovení upozorněna, dále přihlédl k době trvání protiprávní činnosti v délce nejméně pěti měsíců. Žalovaný pak tyto závěry přezkoumatelně aproboval, doplnil, že výše pokuty reflektuje dosavadní přestupkovou zachovalost žalobkyně i délku trvání protiprávního jednání, vzal v úvahu také skutečnost, že žalobkyně nedoložila své tvrzení o údajně likvidační povaze uložené pokuty. Vyzdvihl pak, že vzhledem k působení žalobkyně na území Polské republiky nelze vyhodnocovat její majetkovou situaci. Soud se s jejich zdůvodněním ztotožňuje a dodává, že sám neshledal žádné významné polehčující okolnosti, které by úvahu správních orgánů zpochybňovaly.

74 Pokud jde o námitku ohledně nezkoumaných majetkových poměrů žalobkyně, městský soud nejprve upozorňuje, že majetkové poměry pachatele deliktu stricto sensu nepatří mezi zákonná kritéria pro ukládání pokut za správní delikty (přestupky). Na tom nic nezměnilo ani přijetí zákona o odpovědnosti za přestupky, podle jehož ust. § 37 písm. g) je nutné v případě právnických a podnikajících fyzických osob zohlednit povahu jejich činnosti – tu přitom správní orgány zohlednily, když k žalobkyni přistupovaly jako k poskytovateli zahraničního vysokoškolského vzdělávání. Správní orgány ovšem nebyly povinny přesně poměřovat uloženou pokutu majetkovými poměry a hospodařením žalobkyně, ale byly povinny zohlednit pouze to, aby uložená pokuta neměla likvidační charakter, jak dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v odkazovaném usnesení ze dne 20. 4. 2010, č.j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS. Z této povinnosti správní orgány nevybočily. Žalovaný v tomto směru zdůraznil, že žalobkyně v průběhu předchozího řízení likvidační dopady pokuty sama nijak nedoložila, a žalovaný nemohl vyhodnotit její majetkovou situaci, neboť žalobkyně je zahraničním právním subjektem. Soud k tomu uvádí, že reakci

žalovaného považuje za dostatečnou. Nadto soud poznamenává, že tvrzení o nepřiměřenosti sankce žalobkyně blíže nerozvedla ani v žalobě. S ohledem na výše uvedené tak soud uzavírá, že pokuta ve výši 200.000 Kč byla uložena v souladu se zákonem a byla dostatečně odůvodněna. Tato pokuta naplňovala svůj účel jak z pohledu citelnosti pro žalobkyni, tak z hlediska individuální i generální prevence. Námitka nepřezkoumatelnosti odůvodnění výše pokuty a nepřiměřenosti výše pokuty proto není důvodná.

- 75 Městský soud v Praze nepřisvědčuje ani námitce žalobkyně, že ve správním řízení nebylo důvodu přihlížet k vědomému protiprávnímu konání jako k přitěžující okolnosti, neboť sdělení ze dne 22. 9. 2017 nebylo pro žalobkyni závazné a není namístě z něj vyvozovat právní důsledky. Městský soud v Praze je přesvědčen, že povědomí o protiprávnosti jednání může být s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu hodnoceno jako přitěžující okolnost, ač vědomost není materiálním znakem deliktu jako takového. Z dikce ust. § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky a též z důvodové zprávy k tomuto zákonu ostatně vyplývá, že výčet přitěžujících okolností představuje toliko demonstrativní výčet, což umožňuje správnímu orgánu přihlédnout v odůvodněných případech i k jiným relevantním okolnostem než vyjmenovaným v zákoně. V posuzovaném případě žalovaný shledal zvýšení společenské nebezpečnosti v okolnosti, že žalobkyně pokračovala v protiprávním jednání i poté, co byla žalovaným v jiném správním řízení na tuto skutečnost upozorněna. Žalovaný užití této přitěžující okolnosti řádně odůvodnil a vypořádal se rovněž s tím, z jakého důvodu je pro daný případ relevantní (viz zejména str. 12 prvostupňového rozhodnutí). Městský soud v Praze shodně s žalovaným považuje okolnost, že žalobkyně věděla o svém protiprávním konání a přesto v něm pokračovala, za okolnost, která má v daném případě význam pro individualizaci správního trestu.
- 76 Nadto městský soud konstatuje, že žalobkyni byla uložena pokuta v dolní polovině zákonné sazby (200.000 Kč), přičemž správní orgány obou stupňů uvedly vedle uvedené přitěžující okolnosti i další okolnosti, včetně okolností polehčujících, na základě nichž bylo rozhodováno, a z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by namítaná přitěžující okolnost byla okolností pro určení výše pokuty rozhodující. Správní orgán 1. stupně, jehož rozhodnutí je třeba vnímat v jednotě s rozhodnutím žalovaného, především zdůraznil, jak již bylo naznačeno v bodu 73 tohoto rozsudku, že důležitým hodnotícím kritériem byly možné nepříznivé dopady na studenty spolu s dobou protiprávního jednání. Žalovaný pak výslovně zmínil dosavadní přestupkovou zchovalost žalobkyně. Městský soud v Praze shrnuje, při zohlednění povahy a závažnosti přestupku, kdy se v posuzovaném případě jednalo o poskytování vysokoškolského vzdělávání zahraniční vysokou školou bez splnění povinností vůči českým správním orgánům, což v důsledku mohlo mj. přinést dopad na uznání rovnocennosti zahraničního vysokoškolského vzdělání jejím studentům z České republiky, se i soudu jeví sankce v dolní polovině zákonné sazby, podobně jako žalovanému, jako přiměřená.
- 77 Namítá-li žalobkyně, že i uložení nižší pokuty by v případě žalobkyně splnilo výchovný a preventivní účel, je k této námitce třeba uvést, že námitka do značné míry souvisí s odůvodněním výše pokuty ze strany žalovaného. Pokud se totiž pokuta pohybuje v zákonem stanoveném rozmezí a je řádně odůvodněna, nemůže správní soud z pohledu zákonnosti její výši zpochybňovat. Platí, že ukládání sankcí za správní delikt je projevem volného uvážení správních orgánů, přičemž soudní přezkum správního uvážení je z

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

podstaty věci zásadně omezen. Není tedy v pravomoci soudu, aby vstoupil do role správního orgánu a sám rozhodl, jaká pokuta by měla být uložena (srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č.j. 1 Afs 1/2012-6).

- 78 Žalobkyně městskému soudu navrhla prominutí, popřípadě snížení pokuty pro případ, že by soud nevyhověl návrhu na zrušení napadeného rozhodnutí. Důvody pro takový postup soudu nijak nerozvedla a nekonkretizovala, neuvedla ani žádné relevantní okolnosti svědčící o zjevné nepřiměřenosti výše pokuty.
- 79 Ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, a nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustil od něj nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, a to lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.
- 80 K otázce moderační je ovšem potřeba uvést, že jejím smyslem a účelem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srovnej: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23). V jiném rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl: *„Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postihované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 As 248/2016-26). Za zjevně nepřiměřenou přitom zpravidla nebude možné označit pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby (srovnej: např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č.j. 6 A 96/2000-62), byť samozřejmě není vyloučeno, aby i takováto pokuta byla s ohledem na mimořádné okolnosti konkrétního případu označena jako zjevně nepřiměřená.
- 81 V nyní projednávané věci byla uložena pokuta v dolní polovině zákonné sazby, z obsahu správního soudu, z tvrzení účastníků řízení ani z žádných soudu známých okolností není zřejmé, že by uložená pokuta mohla být hodnocena jako zjevně nepřiměřená, jak pro použití moderačního práva vyžaduje ust. § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalobkyně k zjevné nepřiměřenosti ničeho mimořádného neuvedla, předestřela pouze obecné tvrzení, že by v jejím důsledku hrozilo případné ukončení činnosti žalobkyně (viz rozklad žalobkyně ze dne 22. 10. 2018 proti prvostupňovému rozhodnutí). Proto soud návrhu na prominutí nebo snížení uložené pokuty vyhovět nemohl.
- 82 Městský soud v Praze tak uzavírá, že žalobkyně se svými námitkami neuspěla, v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Městský soud v Praze proto žalobu zamítl jako nedůvodnou.

- 83 O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné účelné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

Praha dne 25. srpna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.