



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zast. Mgr. Michalem Marinovem, advokátem se sídlem Lazarská 1718/3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 1. 2018, čj. MSMT-5832/2017-4, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 3. 2019, čj. 57 A 33/2018 - 153,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 3. 2019, čj. 57 A 33/2018 - 153, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice v odborně vzdělávacím programu pro přípravu magistra se zaměřením přípravy Právo, obor Právní věda získané studiem na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina. Tuto žádost Západočeská univerzita v Plzni rozhodnutím ze dne 14. 5. 2015, čj. ZCU 006039/2015, zamítla. Žalovaný (dále „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 18. 8. 2015, čj. MSMT-26077/2015, odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Krajský soud v Plzni k podané žalobě toto rozhodnutí stěžovatele zrušil rozsudkem ze dne 21. 9. 2016, čj. 30 A 142/2015 - 95, a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Stěžovatel následně v záhlaví uvedeným rozhodnutím žalobkyni podané odvolání opětovně zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil. Krajský soud k podané žalobě rozhodnutí stěžovatele opět zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu napadá stěžovatel nyní podanou kasační stížností.

[2] Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl, že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je dle § 89 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, nutné naplnění dvou podmínek, a to aby žádost podal „*absolvent zahraniční vysoké školy*“, a že „*studijní programy po jejich srovnání*“ nesmí být „*v podstatných rysech odlišné*“. Krajský soud odkázal na vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny z 14. 8. 2007 a uvedl, že správní orgány nepředložily žádné rozhodnutí státních orgánů Ukrajiny o odebrání žalobkyni předloženého diplomu, o prohlášení za neplatné státní závěrečné zkoušky či prohlášení Ministerstva školství a vědy Ukrajiny o nepravdivosti skutečností uvedených ve vyjádření z 14. 8. 2007. Dle krajského soudu tak žalobkyně prokázala naplnění první podmínky. K e-mailovým zprávám od Evropské sítě národních informačních středisek pro akademickou mobilitu a uznávání (dále jen „ENIC“) ze dne 26. 1. 2017 a 29. 3. 2017 krajský soud poznamenal, že obsahují pouze obecné otázky a strohé nijak blíže odůvodněné odpovědi. Skutečnosti v nich uvedené jsou v rozporu se skutečnostmi vyplývajícími z předložených listin. Na základě těchto e-mailových zpráv však nelze dospět k závěru, že by existovalo rozhodnutí ukrajinských státních orgánů o odebrání diplomu, o prohlášení za neplatné státní závěrečné zkoušky, nebo by byla vyvrácena pravdivost žalobkyni předloženého vyjádření ze dne 14. 8. 2007. Dle krajského soudu z předloženého diplomu vyplývá, že žalobkyni byl udělen titul Magistr, tedy titul, který připouští ukrajinský vysokoškolský zákon. Krajský soud zavázal stěžovatele, aby se v dalším řízení zabýval naplněním druhé podmínky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[3] Stěžovatel v kasační stížnosti namítal, že žalobkyně nevystudovala studijní obor Zakarpatské státní univerzity v Užhorodě v podobě, v níž byla udělena licence Ministerstvem školství a vědy Ukrajiny. Její studium bylo uskutečněno v rozporu s ukrajinskými právními předpisy.

[4] Z e-mailových zpráv od ENIC plyne, že žalobkyni předložený diplom není ukrajinským vysokoškolským diplomem. Takto získaná informace je v souladu s Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsanou dne 11. 4. 1997 v Lisabonu, publikovanou pod č. 60/2000 Sb.m.s. (dále jen „*Lisabonská úmluva*“), a zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem. Elektronická komunikace skrz e-mailové zprávy s ENIC představuje běžnou praxi a zároveň v § 50 odst. 1 správního řádu není stanoven typový okruh podkladů, které by postrádaly důkazní relevanci.

[5] Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, dle kterého by nebylo možné žalobkyni považovat za absolventku vysoké školy pouze v případě odebrání jejího diplomu, prohlášení, že státní závěrečné zkoušky jsou neplatné, nebo prohlášení Ministerstva školství a vědy Ukrajiny, že skutečnosti uvedené ve vyjádření z 14. 8. 2007 jsou nepravdivé. Takový požadavek nemá oporu v právních předpisech. Požadavek soudu k odebrání diplomu ukrajinskými správními orgány je těžko představitelný a stěží uskutečnitelný. Názor krajského soudu by znamenal, že ke srovnání studijních programů je potřeba přistoupit vždy, když by byl předložen zahraniční diplom, který nebyl formálně zrušen, bez ohledu na to, zda jde o uznávaný vysokoškolský diplom v daném státě. Tento právní názor vede k porušení principu volného hodnocení důkazů. Stěžovatel v napadeném správním rozhodnutí vysvětlil, proč nejsou podstatné skutečnosti uvedené ve vyjádření z 14. 8. 2007.

pokračování

[6] Druhou podmínkou (srovnáním studijních programů) se stěžovatel nemohl zabývat. Tento krok je možné učinit jen v případě studijního programu poskytnutého zahraniční vysokou školou v souladu s právním řádem příslušného cizího státu.

[7] V § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách je uvedeno, co tvoří podklady pro uznání vysokoškolského vzdělání. Nad rámec těchto podkladů nebyl správní orgán prvního stupně povinen další důkazy dokládat, pokud k jejich doložení byla vyzvána žalobkyně.

[8] Žalobkyně k podané kasační stížnosti uvedla, že se stěžovatel neřídil závazným právním názorem soudu, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí. Neobstaral si věrohodné důkazy a nevypořádal se s důkazy předloženými žalobkyní. Za takové situace krajský soud příkladmo vyjmenoval listiny, které by mohly vyvrátit důkazy předložené žalobkyní. E-mailová komunikace nepředstavuje pramen práva o určité právní síle. V kasační stížnosti stěžovatel nepřímou připouští, že aplikoval určitou rozhodovací praxi, aniž by přihlížel k individuálním okolnostem případu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud již jednou v této věci zrušil rozhodnutí stěžovatele. Ten se proti zrušujícímu rozsudku nebránil kasační stížností. Vady, které mu krajský soud vytýkal, tak není možné přezkoumat v nyní vedeném řízení. Krajský soud v rozsudku sp. zn. 30 A 142/2015 stěžovateli vytkl, že se nezabýval vyjádřením ze dne ze dne 14. 8. 2007 (část V.A), že nepostupoval dle Lisabonské úmluvy a neobstaral si podklady od ukrajinských orgánů (část V.B) a že ve spisu nebylo založeno znění ukrajinského zákona o vysokoškolském vzdělání, či jeho překlad do českého jazyka, a ani emailová komunikace z 25. 11. 2014 (část V.C). Stěžovatel v nyní podané kasační stížnosti nerozporuje žádný z těchto dříve vyřčených názorů krajského soudu, proto je kasační stížnost ve všech částech přípustná.

[10] Dle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách se vydává osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání na žádost absolventa. Dle § 89 odst. 3 stejného zákona *veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací*. Dle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách *podkladem pro uznání je originál nebo úředně ověřená kopie diplomu, vysvědčení nebo obdobného dokladu vydaného zahraniční vysokou školou, případně originál nebo úředně ověřená kopie dodatku k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí. V případě potřeby se připojí úředně ověřený překlad těchto dokladů*. Podle odst. 3 stejného ustanovení *veřejná vysoká škola nebo ministerstvo může požadovat, aby pravost podpisů a otisků razítek na originálech dokladů byla ověřena ministerstvem zahraničních věcí státu, v němž má sídlo vysoká škola, která doklad vydala, nebo příslušným cizozemským orgánem a příslušným zastupitelským úřadem České republiky, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak*. Dle § 90 odst. 5 stejného zákona *zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne*.

[11] Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy. Podstatou posouzení první podmínky je, zda žadatel o uznání vystudoval studijní program zahraniční vysoké školy a je v důsledku toho v daném státě oprávněn užívat titul či jiné benefity spojené s vystudováním zahraniční vysoké školy. Jinými slovy, zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplní studijního programu.

[12] Nejvyšší správní soud se zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námítky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Otázce nepřezkoumatelnosti je věnována již rozsáhlá judikatura Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006 - 36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005 - 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001 - 47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002 - 25, č. 81/2004 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, nelze-li v něm zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[13] Krajský soud dospěl k závěru, že žalobkyně v řízení před správními orgány předložila doklady, ze kterých vyplývá splnění první podmínky a stěžovateli se nepodařilo tyto podklady dostatečně vyvrátit. Krajský soud proto rozhodnutí stěžovatele zrušil a zavázal jej, aby se v následujícím řízení zabýval naplněním druhé podmínky. Jak bylo popsáno shora v bodě [11], krajský soud se měl soustředit na to, zda by doklady předložené žalobkyní představovaly na Ukrajině doklady o absolvování vysokoškolského zákona. Krajský soud k tomu uvedl, že skutečnosti vyplývající z diplomu předloženého žalobkyní, protokolu o státních závěrečných zkouškách a vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny z 14. 8. 2007, je možné vyvrátit pouze rozhodnutím ukrajinských státních orgánů o odebrání diplomu, o prohlášení za neplatné státní závěrečné zkoušky, nebo prohlášením Ministerstva školství a vědy Ukrajiny, že skutečnosti v předloženém vyjádření jsou nepravdivé. Není však zřejmé, na základě jaké úvahy krajský soud považoval právě tento způsob za jediný možný, kterým mohl stěžovatel vyvrátit průkaznost žalobkyní předložených dokumentů. Krajský soud z citovaných podkladů rozhodnutí učinil určité „privilegované“ podklady, jejichž pravdivost je možné vyvrátit pouze konkrétním úkonem správních orgánů Ukrajiny. Z ničeho není zřejmé, proč by nepostačovalo vyvrátit skutečnosti z těchto podkladů plynoucích jinými důkazními

pokračování

prostředky. Není například zřejmé, že by z ukrajinského práva měla vyplývat povinnost ukrajinských správních orgánů odebrat diplom, který nesplňuje požadavky ukrajinských předpisů, nebo proč by nebylo možné vyjádření ministerstva vyvrátit jinými důkazy než jiným prohlášením ministerstva.

[14] Krajský soud dále v bodě 69 napadeného rozsudku nejprve uvedl, že e-mailové zprávy od ENIC obsahují pouze obecné otázky a strohé nijak blíže neodůvodněné odpovědi, z čehož nelze dospět k závěru, že by skutečnosti dokládané žalobkyní předloženými dokumenty byly nesprávné či nepravdivé. Následně však zopakoval úvahu, že ač jsou skutečnosti uvedené v e-mailových zprávách v rozporu s tím, co tvrdila žalobkyně, e-mailové zprávy neprokazují, že by existovalo rozhodnutí státních orgánů Ukrajiny o odebrání žalobkyní předloženého diplomu, o prohlášení za neplatnou státní závěrečné zkoušky či prohlášení vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny z 14. 8. 2007 za nepravdivé. Tyto dva názory soudu jsou však ve vzájemném spojení nesrozumitelné. Na jednu stranu totiž krajský soud požadoval zcela specifické úkony státních orgánů Ukrajiny, aby bylo možné vyvrátit pravdivost skutečností, které měly plynout z žalobkyní předložených dokumentů, ale na druhou stranu odmítl průkaznost e-mailových zpráv z toho důvodu, že nejsou dostatečně konkrétní. Není tak zřejmé, zda z toho plyne, že pokud by skutečnosti uvedené v e-mailových zprávách od ENIC byly konkrétní a odůvodněné, krajský soud by již skutečnosti tvrzené žalobkyní mohl považovat za vyvrácené.

[15] Stěžovatel v napadeném rozhodnutí rovněž uvedl, že předložený diplom není platný, jelikož jím byl stěžovatelce udělen titul „Magistr práv“, který ukrajinské zákony neumožňují udělit. K této otázce se krajský soud vyjádřil a nesouhlasil s posouzením stěžovatele. Rozhodnutí stěžovatele však bylo vystaveno i na dalších úvahách, které je možné považovat za rozhodné a krajský soud se k nim nevyjádřil. Stěžovatel např. v bodech II/4 – II/7 svého rozhodnutí uvedl, že Zakarpatská státní univerzita v Užhorodě nedisponovala oprávněním k přípravě bakalářů či magistrů pro oblast českého práva, pro státní příslušníky České republiky na území České republiky. Obdobně uvedl, že z e-mailových zpráv od ENIC plyne, že ukrajinské vysokoškolské diplomy musí být vydávány v ukrajinském jazyce (viz i bod III/18 rozhodnutí stěžovatele). Stěžovatel rovněž v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyní absolvovaný studijní program disponoval akreditací na základě jiné licence než je uvedena ve vyjádření Ministerstva školství a vědy Ukrajiny ze dne 14. 8. 2007. Stěžovatel tak minimálně ohledně akreditace nepovažoval žalobkyní předložené vyjádření ze dne 14. 8. 2007 za rozporné s důkazy, které sám obstaral, resp. uvedl důvody, proč nejsou skutečnosti plynoucí z vyjádření ze dne 14. 8. 2007 pro věc stěžejní. K těmto otázkám se krajský soud v napadeném rozsudku nevyjádřil, přestože jde o nosné důvody rozhodnutí stěžovatele.

[16] Nejvyšší správní soud pro další postup krajského soudu poznamenává, že vyjádření ENIC bez hlubší úvahy nelze považovat za nepodstatný podklad rozhodnutí o osvědčení. Dle čl. VIII.1 Lisabonské úmluvy *každá Strana poskytne adekvátní informace o jakékoliv instituci náležející do jejího vysokoškolského systému a o jakémkoliv programu uskutečňovaném těmito institucemi za účelem umožnit příslušným orgánům ostatních Stran zjistit, zda kvalita kvalifikací vydaných těmito institucemi opravňuje uznání ve Straně, v níž je o uznání žádáno.* Dle čl. X.1 bodu b) ENIC dohlíží na provádění této úmluvy, podporuje ji a usnadňuje. Dle čl. X.3 odst. 4 Lisabonské úmluvy *Strany budou spolupracovat prostřednictvím sítě ENIC s národními informačními středisky ostatních Stran, zvláště tím, že jim umožní shromažďovat*

všechny informace užitečné pro činnost národních informačních středisek, jež souvisí s akademickým uznáváním a mobilitou. Z uvedeného lze seznat, že ENIC je instituce, která je oprávněná a způsobilá k vyjadřování se k otázkám uznávání vzdělávání, resp. je schopna správním orgánům dodat potřebné informace sloužícím k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Lze také poukázat na to, že krajský soud v části V.B rozsudku sp. zn. 30 A 142/2015 nejprve rozsáhle citoval z Lisabonské úmluvy, mimo jiné i článek IX.2 týkající se národního informačního střediska, a následně žalovanému vytkl, že si z Ukrajiny neobstaral podklady. Krajský soud tak již v předchozím zrušujícím rozsudku stěžovatele zavázal, aby pomocí ENIC obstaral pro řízení podstatné podklady. Jeho vyjádření tak považoval za podstatné.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s ustanovením § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. V dalším řízení bude muset řádně vysvětlit, z jakého důvodu nepostačují stěžovatelem předložené důkazy k vyvrácení podkladů, které předložila žalobkyně. Pokud nově sezná, že důkazy stěžovatele je možné posoudit, pak je po obsahové stránce zhodnotí a poměří s podklady, které předložila žalobkyně ve správním řízení. Pokud bude i nadále chtít zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit stěžovateli k dalšímu řízení, bude se muset rovněž vypořádat se všemi rozhodnými úvahami uvedenými v napadeném rozhodnutí.

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. listopadu 2021

Petr Mikeš
předseda senátu