



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Z. R.**, zastoupena Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 310/2018-67,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 310/2018-67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2018, č. j. MSMT-32047/2018-2, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni (dále „správní orgán prvního stupně“) ze dne 8. 3. 2018, č. j. ZCU 005953/2018 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně ze dne 3. 9. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice získaného studiem v bakalářském oboru Právo na nestátním vzdělávacím zařízení vysokoškolského vzdělání „Moskevský institut podnikatelství a práva“ ve městě Moskva, Ruská federace, prostřednictvím Mezinárodního institutu podnikatelství a práva, s.r.o. (dále jen „MIPP“).

II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu ke Krajskému soudu v Plzni, který rozsudkem ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 310/2018-67, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud konstatoval, že žalobou napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti a prvoinstanční rozhodnutí není nicotné. Krajský soud nicméně přisvědčil žalobkyni v tom, že pokud měla být její žádost zamítnuta podle § 90 odst. 5 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“), musela by důvodem pro zamítnutí žádosti být odlišnost v podstatných rysech srovnávaných studijních programů – studijního programu tuzemského a studijního programu zahraničního. Předpokladem pro porovnávání studijních programů však je, aby bylo správním orgánem rozhodujícím o uznání vysokoškolského studia postaveno najisto, zda vůbec žadatel zahraniční studijní program absolvoval. K tomuto však správní orgán prvního stupně uvedl, že žalobkyně absolvovala studijní program tuzemský, ačkoliv studium měla žalobkyně absolvovat pod zahraničním Moskevským institutem podnikatelství a práva. Správní orgán prvního stupně zde tedy zjevně rozlišil mezi organizátorem studia žalobkyně, který následně vydal žalobkyni osvědčení o absolvování studia a jímž byl Moskevský institut podnikatelství a práva, a organizátorem studijního programu, jímž byl Mezinárodní institut podnikatelství a práva s.r.o. se sídlem v Praze. Pokud tedy v tomto konkrétním případě zamítl správní orgán prvního stupně žádost žalobkyně s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách z důvodu, že se v jejím případě jednalo o vzdělání poskytované v České republice českou právnickou osobou bez příslušné akreditace, nebyla splněna již prvořadá podmínka, totiž že žalobkyně absolvovala zahraniční studijní program. V takovém případě neměl správní orgán prvního stupně vůbec přistoupit k porovnávání svého studijního programu se studijním programem Moskevského institutu podnikatelství a práva, neboť podle jeho názoru nebyla splněna podmínka, že žalobkyně tento institut absolvovala. Ustanovení § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách stanoví, že osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice se vydá na základě žádosti absolventa zahraniční vysoké školy. Pokud tedy správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobkyně nebyla absolventkou zahraniční vysoké školy, měl přistoupit k zamítnutí její žádosti pro neoprávněnost žadatele, nikoliv porovnávat studijní programy tak, jak to učinil, a zamítnout žádost podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Z uvedeného je tedy podle názoru krajského soudu zřejmé, že prvoinstanční rozhodnutí je nezákonné, když správní orgán aplikoval na zjištěný skutkový stav nesprávnou právní normu. Nezákonnosti se pak dopustil i žalovaný, když takové prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

III.

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel poukázal na to, že správní orgán prvního stupně se musel řídit předmětem žádosti. Žalobkyně coby absolventka Moskevského institutu podnikatelství a práva podala žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Správní orgán prvního stupně tudíž provedl řízení o žádosti ve smyslu § 89, § 90 a § 106 odst. 1 uvedeného zákona. Teprve v průběhu řízení se postupně zjišťovaly skutečnosti týkající se samotného obsahu absolvovaného studia a studijního programu a subjektu, který vzdělání bezprostředně

pokračování

poskytoval. Tato fakta se podstatně lišila od tvrzení původně deklarovaných v žádosti. Proces zjišťování skutkového stavu věci vyústil v závěr, že žalobkyní absolvovaný studijní program není autentickým zahraničním studijním programem, ale i pokud by jím byl, mezi programy jsou rozdíly, kvůli nimž nelze žádosti vyhovět. Jestliže nejde o vysokoškolský program ve smyslu zákona o vysokých školách i tzv. Lisabonské úmluvy, vzniká zásadní odlišnost od akreditovaného studijního programu poskytovaného Západočeskou univerzitou v Plzni, pročez s ním nemůže být rovnocenný. Stěžovatel ve svém postupu neshledal rozpornost, která by znamenala nezákonnost správního rozhodnutí prvního a druhého stupně. Správní orgán prvního stupně v rámci zjišťování skutkového stavu věci porovnal žalobkyní předložený studijní plán Moskevského institutu podnikatelství a práva v programu „Právo“ se studijním programem oboru „Veřejná správa“ a zdůvodnil rozdíly mezi nimi, načež dospěl k závěru o nutnosti zamítnout žádost s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Podle krajského soudu nebylo v takovém případě možné žádost zamítnout podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách, ale je nutné postupovat podle jiného ustanovení zákona. V tomto směru stěžovatel odkázal na rozsudek téhož krajského soudu ze dne 25. 9. 2019, č. j. 30 A 106/2017-97, v němž byla řešena podobná věc.

[6] Stěžovatel proto nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že na zjištěný skutkový stav aplikoval nesprávnou právní normu, když žádost zamítnul s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Právě citované ustanovení zákona o vysokých školách vymezuje situaci, za které lze žádost rozhodnutím zamítnout. Toto ustanovení je uvedeno ve výrokové části prvoinstančního správního rozhodnutí a odůvodnění správního rozhodnutí tomuto výroku odpovídá. Stěžovatel má za to, že jeho rozhodnutí je věcně správné a je v souladu s právními předpisy. Z rozhodnutí jsou patrné důvody, které vedly k zamítnutí žádosti podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Naopak z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 286/2015-60, kterého se dovolává v napadeném rozsudku krajský soud, nevyplývá, že žádost je třeba zamítnout přímo na základě § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách bez aplikace § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Proto je stěžovatel názoru, že postupoval ve věci správně, přičemž ani případné nedostatky výrokové části nejsou takového charakteru, aby vedly k závěru o nezákonnosti jeho rozhodnutí a z tohoto důvodu bylo nutné toto rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání. Správní rozhodnutí je srozumitelné a logicky konzistentní. V tomto ohledu stěžovatel doplnil, že krajský soud v napadeném rozsudku nijak nezpochybnil správnost závěrů správních orgánů, ani neshledal jiné důvody, pro které by bylo nutné správní rozhodnutí zrušit. Zrušení rozhodnutí stěžovatele z formálních důvodů je proto v rozporu se zásadou hospodárnosti a rychlosti řízení, které se vztahuje na rozhodování všech orgánů veřejné moci. Právní posouzení krajského soudu je tudíž nesprávné, přičemž ve výsledku není ani ku prospěchu žalobkyně, jelikož ve věci nebude zjevně možné ani po novém projednání případu dospět na základě týchž podkladů k jinému výsledku správního řízení, než k zamítnutí žádosti žalobkyně.

[7] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Otázkou podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020-31, zopakoval, „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 tedy 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 (z jejich pohledu tamní) vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019 - 93, bod 11).“

[11] Nejprve se tedy zjišťuje, zda je žadatel o uznání absolventem zahraniční vysoké školy (splnění první podmínky). Není-li tato podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy (splnění druhé podmínky).

[12] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z prvoinstančního rozhodnutí (i z rozhodnutí žalovaného) zřejmé, že správní orgán prvního stupně poté, co posoudil obsah studijního programu, který absolvovala žalobkyně na MIMP, dospěl k závěru, že v případě získaného vzdělání žalobkyně se nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání, nýbrž o vzdělání získané v České republice, poskytované českou právnickou osobou nemající oprávnění působit jako soukromá vysoká škola a uskutečňovat akreditovaný studijní program „Právo“ nebo „Právní specializace“ podle tuzemského práva, tudíž jej nelze uznat ve smyslu § 89 až 90 zákona o vysokých školách. Správní orgán prvního stupně výslovně konstatoval, že „v tomto ohledu žadatelka studovala ve studijním programu, který nedisponoval žádnou akreditací rozhodných orgánů ve státě původu zahraniční univerzity.“ S ohledem na uvedené nelze přisvědčit závěru krajského soudu, který v odůvodnění svého rozsudku opakovaně uvedl, že správní orgány neprezentovaly jednoznačný závěr, zda žalobkyně je či není absolventkou zahraniční vysoké školy.

[13] Není sporné to, že správní orgán prvního stupně současně posuzoval i splnění druhé podmínky, tj. posuzoval, zda studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 zákona o vysokých školách). Jak bylo uvedeno shora – v obecné rovině je třeba vyjít z toho, že k srovnávání studijních programů se přistupuje až poté, co

pokračování

je prokázáno, že žadatel skutečně žádá o uznání zahraničního vysokoškolského studia a kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách (splnění první podmínky). Na druhou stranu případné (byť za určitých okolností nadbytečné) srovnání studijních programů a posouzení jejich podstatných odlišností (tj. splnění druhé podmínky) samo o sobě neškodí (*superfluum non nocet*), resp. nezpůsobuje nezákonnost správních rozhodnutí. Pokud by byl nesprávný závěr správních orgánů o nenaplnění jedné ze zákonných podmínek, zatímco by byl správný závěr o nenaplnění podmínky jiné, bylo by nezbytné shledat napadené rozhodnutí za zákonné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020-31).

[14] Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na rozsudek krajského soudu ze dne 30. 12. 2020, č. j. 30 A 317/2018-77, kterým byla zamítnuta žaloba téže žalobkyně podaná proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 10. 2018, č. j. MSMT-32791/2018-2. Předmětem soudního přezkumu v uvedené věci bylo rozhodnutí o žádosti žalobkyně o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice získané studiem na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina, prostřednictvím MIPP v Praze, která byla rovněž zamítnuta podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. V tomto rozsudku krajský soud konstatoval, že „Není sporu o to, že správní orgán je povinen postupovat podle zákona. Zákon však výslovně upravuje toliko jeden důvod zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, a to že studijní programy po jejich srovnání jsou v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 zákona o vysokých školách). Ani zákon o vysokých školách, ani správní řád výslovně neupravují jiný nebo obecný důvod zamítnutí takové žádosti. (...) Otázkou tedy je, podle jakého zákonného ustanovení lze zamítnout žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace z jiného důvodu nebo pro nesplnění jiné podmínky, než je odlišnost studijních programů v podstatných rysech. Jednou z možností je vyjít z toho, že podmínkou uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách (§ 90 odst. 2 zákona o vysokých školách), a dospět k tomu, že neuskutečňovala-li studijní program takto oprávněná instituce, je to další důvod k zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Soud přitakává závěru správních orgánů, že v případě žalobkyně „studijní program neuskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách“. Z výroku rozhodnutí o zamítnutí žádosti je pak akceptovatelně patrné, že odkaz na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách tu slouží k doložení oprávnění správního orgánu žádost zamítnout, kdežto odkaz na § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách k vyjvení důvodu tohoto zamítnutí, který je jiný než odlišnost studijních programů v podstatných rysech.“ S výše uvedeným závěrem, tj. že zákon o vysokých školách výslovně upravuje jen jeden důvod zamítnutí žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (§ 90 odst. 5), přičemž ani zákon o vysokých školách, ani správní řád výslovně neupravují jiný nebo obecný důvod zamítnutí takové žádosti, zdejší soud souhlasí.

[15] Z výše uvedeného lze dovodit, že pokud správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že v případě získaného vzdělání žalobkyně se nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání, neboť studijní program uskutečnila česká právnická osoba nemající oprávnění poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách, pak mu nezbylo než její žádost zamítnout. Pokud tak učinil

„pouze“ s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách, nemá tato okolnost sama o sobě za následek nezákonnost správního rozhodnutí. Je skutečností, že na rozdíl od výše uvedeného případu tvrzeného navazujícího studia žalobkyně na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě tak ve výroku svého rozhodnutí učinil bez odkazu na odst. 2 téhož ustanovení. Z jeho výroku je však jednoznačně zřejmé, jak a podle jakého zákonného ustanovení správní orgán o žádosti žalobkyně rozhodl. Důvody zamítnutí žádosti pak jednoznačně a podrobně vyplývají z odůvodnění předmětného rozhodnutí. Ani žalobkyně nemohla mít pochyb, že správní orgán vytkl nejen odlišnost porovnávaných studijních programů, ale i to, že Mezinárodní institut podnikatelství a práva v Praze s. r. o. neuskutečňoval autentický zahraniční program v rozsahu licencí udělených pro Moskevský institut podnikatelství a práva v Moskvě Ministerstvem školství a vědy Ruské federace (poslední odstavec strany 7 prvostupňového rozhodnutí). Odůvodnění rozhodnutí pak ústí v jednoznačný závěr, že se v případě stěžovatelčina vzdělání nejedná o zahraniční vzdělání v pravém slova smyslu, nýbrž o vzdělání poskytované českou právnickou osobou a získané v České republice bez české akreditace a nelze jej uznat ve smyslu § 89 až 90 zákona o vysokých školách. Jakkoli tedy lze odůvodnění prvostupňového rozhodnutí vytknout, že neřadí rozhodné okolnosti tak, jak by bylo třeba (porovnání konkurujících studijních programů má z povahy věci místo teprve tehdy, pokud se skutečně jednalo o vysokoškolské vzdělání za zahraniční vysoké škole) není jen z toho důvodu nezákonné. Nezákonnost pak konečně nezpůsobuje ani absence dalšího ustanovení, podle kterého bylo lze žádost žalobkyně zamítnout. Skutečností zůstává, že odůvodnění správního rozhodnutí dostatečně konkrétně vyjevuje, proč správní orgán žádost zmítl, včetně odkazu na právní ustanovení, které je uvedeno v jeho výroku.

[16] Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgán prvního stupně na zjištěný skutkový stav aplikoval nesprávnou právní normu, když žádost zamítnul s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Krajským soudem uvedený důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí tedy neobstojí. V této souvislosti je třeba doplnit, že krajský soud v napadeném rozsudku nijak nezpochybnil správnost závěrů správních orgánů, ani neshledal jiné důvody, pro které by bylo nutné správní rozhodnutí zrušit.

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

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

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

V Brně dne 26. ledna 2023

pokračování

David Hipšr
předseda senátu