



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Michala Bobka a soudců Lenky Kaniové a Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **M. P.**, zastoupené Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č. j. MSMT-26385/2018-2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 2. 2023, č. j. 57 A 179/2018-145,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 2. 2023, č. j. 57 A 179/2018-145, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Západočeská univerzita v Plzni rozhodnutím ze dne 10. 1. 2018, č. j. ZCU 000627/2018 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) zamítla žádost žalobkyně ze dne 31. 8. 2010 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které žalobkyně získala studiem v bakalářském studijním programu oboru Právo na nestátním vzdělávacím zařízení vysokoškolského vzdělání Moskevský institut podnikatelství a práva v Moskvě, Ruské federaci, prostřednictvím Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze, s.r.o.

[2] Žalobkyně se vůči tomuto rozhodnutí odvolala. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“) svým rozhodnutím ze dne 5. 10. 2018, č. j. MSMT-26385/2018-2, její odvolání zamítlo a prvostupňové rozhodnutí potvrdilo.

[3] Vůči rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně dne 18. 12. 2018 žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Rozsudkem ze dne 29. 5. 2020, č. j. 57 A 178/2018 - 63, krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud zejména zdůraznil, že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání musí být kumulativně splněny dvě podmínky. Za prvé, žadatel je absolventem zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“). Za druhé, studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné.

[4] Důkazní břemeno ohledně naplnění těchto podmínek přitom leží na správním orgánu, který má povinnost zjistit skutkový stav věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“). Jelikož správní orgány nepředložily žádné rozhodnutí příslušných státních orgánů Ruské federace o odebrání žalobkyni předloženého diplomu a prohlášení státní závěrečné zkoušky za neplatnou, je dle krajského soudu první podmínka splněna. Co se týká druhé podmínky, krajský soud konstatoval, že správní orgány nedokázaly jednoznačně prokázat, že by se studijní programy lišily v podstatných rysech. Druhá podmínka je tedy taktéž splněna.

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal vůči citovanému rozsudku krajského soudu kasační stížnost. V ní zejména zdůraznil, že žalobkyně neabsolvovala studium na zahraniční škole, tzn. na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě (dále též „MIPP Moskva“), nýbrž u v Praze sídlícího Mezinárodního institutu podnikatelství a práva, s.r.o. (dále též „MIPP Praha“). Studium absolvované žalobkyni bylo vyučováno tuzemskými lektory a zaměřeno na právní systém České republiky, přičemž osvědčení o státní akreditaci č. 0673 ze dne 6. 6. 2007 vydané Federální službou dozoru ve vzdělávací a vědecké sféře, Moskva, Ruská federace, které žalobkyně doložila, nepotvrzuje, že by byla akreditace udělena studijnímu programu zaměřenému na studium v oblasti právního řádu České republiky. První podmínka tak dle stěžovatele nemohla být splněna. Ke stejnému závěru došel stěžovatel i v případě druhé podmínky. Ani jeden předmět závěrečné zkoušky absolvované žalobkyni není shodný se státní závěrečnou zkouškou. Zároveň pak schází početná řada předmětů vyučovaných na Západočeské univerzitě v Plzni.

[6] Závěrem svojí první kasační stížnosti stěžovatel konstatoval, že řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je řízením zahajovaným na návrh, které je ovládáno zásadou dispoziční. Názor krajského soudu, dle kterého by měl stěžovatel obstarat rozhodnutí příslušných cizozemských státních orgánů o odebrání žalobkyni předloženého diplomu či o prohlášení její státní závěrečné zkoušky za neplatnou, proto považuje za absurdní.

[7] Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudkem ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020 - 31 (dále jen „zrušující rozsudek“), zrušil rozsudek krajského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení. NSS uvedl, že není zřejmé, na základě jaké úvahy krajského soudu je skutečnosti vyplývající z diplomu a jeho dodatku předložených žalobkyni možné vyvrátit pouze rozhodnutím ruských státních orgánů. Krajský soud tak učinil tyto poklady „privilegovanými“, jelikož jejich pravdivost je možné vyvrátit pouze úkonem správních orgánů Ruské federace. NSS dále uvedl, že se krajský soud nevypořádal s námitkou stěžovatele, dle které osvědčení udělené cizozemským (ruským) pověřeným orgánem neobsahuje oprávnění uskutečňovat odbornou přípravu v oboru právo mimo území Ruské

pokračování

federace, konkrétně na území České republiky. Ačkoli NSS nepředjímá, zdali se v takovém případě jedná či nejedná o absolvování zahraničního vysokoškolského studia ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách, je nezbytné, aby se k této úvaze krajský soud vyjádřil.

[8] Co se týká druhé podmínky, tedy že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné, souhlasil NSS v obecné rovině s názorem krajského soudu, dle kterého je nezbytné vycházet z kvalifikovaného posouzení znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil. NSS nicméně konstatoval, že krajský soud dostatečně nerefletoval zjištění správních orgánů, která vyplývají z jejich rozhodnutí a z obsahu správního spisu. Zejména pak ve svém rozhodnutí nezohledňuje některé skutečnosti předestřené prvostupňovým orgánem, např. naprostý nesoulad předmětů státní závěrečné zkoušky či rozdíly v názvech předmětů, hodinovou dotaci a počet dosažených zkoušek (zápočtů) v rámci daného oboru. Dle NSS nelze vyloučit, že jednotlivé dílčí odlišnosti mohou ve svém souhrnu vést k odlišnostem v podstatných rysech ve smyslu § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách.

[9] Krajský soud rozhodnutím ze dne 6. 2. 2023, č. j. 57 A 179/2018 - 145, setrval na svých závěrech z původního rozhodnutí, když žalobě žalobkyně vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Krajský soud uvedl, že jelikož se NSS nevyjádřil k otázce odpovědnosti za náležité zjištění skutkového stavu, je nadále toho názoru, že taková odpovědnost ležela na správních orgánech. V případě pochybností měly správní orgány povinnost vyvrátit správnost žalobkyní předložených listin. Tyto závěry vyplývají z § 3 s. ř., případně jsou podpořeny judikaturou NSS, např. rozsudkem ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018, ze kterého vyplývá, *„že ani případné nesplnění povinnosti součinnosti účastníka řízení označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 s. ř., nezabavuje správní orgán povinnosti zjistit podstatný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“*

[10] Co se týká první podmínky, je krajský soud toho názoru, že její splnění má základy v již výše zmíněném rozdělení důkazního břemene. Pokud stěžovatel namítal, že osvědčení udělené cizozemským (ruským) pověřeným orgánem neobsahuje oprávnění uskutečňovat odbornou přípravu v oboru právo mimo území Ruské federace, je na stěžovateli, aby prokázal, že žalobkyně ve skutečnosti nežádá o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání či kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách. Krajský soud konstatoval, že ačkoli se jedná o dokazování negativní skutečnosti, bylo v možnostech správních orgánů tuto skutečnost prokázat, a to zejména postupem podle čl. VI odst. 1 a čl. VIII odst. 1 Úmluvy 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“).

[11] Co se týká druhé podmínky, krajský soud opět zdůraznil, že se NSS ve svém zrušujícím rozsudku nevyjádřil k otázce odpovědnosti za náležité zjištění skutkového stavu, pročez i v tomto případě ležela odpovědnost za náležité zjištění skutkového stavu na správních orgánech. Žalobkyně v daném případě předložila některé dokumenty, které měly sloužit k porovnání studijních programů. Žalobkyně pak zejména doložila dokument *Studijní předměty*, který se nicméně vztahuje k jinému studijnímu programu, který uskutečňuje Zakarpatská státní univerzita v Užhorodě (Ukrajina), nikoliv tedy Moskevský institut podnikatelství a práva, Ruská federace, jehož studijní program absolvovala a jehož

uznání se domáhá. Prvoinstanční správní orgán pak právě tento studijní program porovnával, vycházející ze závěru, že odpovědnost za předložení relevantních skutečností nese především žadatelka. Krajský soud dále uvedl, že podstatný rozdíl při srovnávání studijních programů není založen pouze počtem a názvy absolvovaných zkoušek, naopak důležitý je samotný obsah absolvovaných předmětů. Obdobné se pak dá stanovit i o počtu předmětů, který nemusí nutně korelovat s počtem předmětů porovnávaného oboru, pakliže je dán srovnatelný soubor znalostí a dovedností.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[12] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“). Navrhuje, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Za prvé, stěžovatel rozporuje krajským soudem prezentované rozložení důkazního břemene v projednávané věci. Skutečnost, že se NSS ve zrušujícím rozsudku nezabýval koncepcí důkazního břemene, resp. zkoumal ji toliko okrajově v bodě 23 zrušujícího rozsudku, znamená, že chápání důkazního břemene je ze strany stěžovatele správné. Dle stěžovatele by se jednalo o vadu, kterou by jinak NSS stěžovateli jednoznačně vytkl. Stěžovatel je toho názoru, že pojetí důkazního břemene, jak jej vnímá krajský soud, je v rozporu s racionalizovanou zásadou materiální pravdy. Ta musí být chápána v tom smyslu, že: *„Stav věci nemusí být zjištěn přesně a úplně, což je v praxi stejně často nemožné, nýbrž postačí (tj. ona racionalizace), že je zjištěn takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Neměly by být prováděny důkazy, které jsou zjevně nadbytečné a které nejsou bezpodmínečně nutné. Určitá míra pochybností správnímu orgánu zůstává takřka vždy, neboť jsou to jediné účastníci, kteří znají přesně a úplně skutkový stav věci.“* (viz Potěšil, L.: Správní řád. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2020). Stěžovatel dále uvádí, že v řízeních, která jsou zahajována na návrh, se počítá s velkou mírou participace účastníků, a to v souladu se zásadou procesní ekonomie a efektivity. Tyto závěry odůvodňuje stěžovatel též zněním § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, z něž vyplývá, že podkladem pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání jsou mimo jiné: *„[...] doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněna poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona“*. Zmíněné ustanovení tedy reflektuje, že řízení dle § 89 zákona o vysokých školách představuje řízení s mezinárodním prvkem a jsou to tedy právě účastníci, kdo by měli disponovat nejvěrohodnějšími informacemi a podklady. Důkazy, které žalobkyně doložila, neprokazují, že by studovala zahraniční vysokoškolské studium. Naopak z těchto dokumentů vyplývá, že žalobkyně absolvovala MIPP Praha se sídlem v bytě nacházejícím se v panelovém domě v pražské Michli. Žalobkyně sama konstatovala, že je absolventkou MIPP Praha, přičemž na výzvu uvedla, že doložené dokumenty jsou autentické. Nenaplnění první podmínky tak prokázaly správní orgány s vysokou mírou pravděpodobnosti a učiněné závěry vyhovují racionalizované zásadě materiální pravdy.

[14] Za druhé, stěžovatel rozporuje závěry krajského soudu týkající se nedostatečného posouzení druhé podmínky ze strany správních orgánů. Stěžovatel uvádí, že obdobně jako u první podmínky, i zde krajský soud devaluje důkazní hodnotu podkladů, které žalobkyně předložila. Argumentace krajského soudu by vedla k absurdním závěrům, kdy jakékoli podklady doložené žadatelem o uznání zahraničního vysokoškolského studia by neměly žádnou hodnotu, jelikož relevantní podklady by si stejně musel opatřit správní orgán.

pokračování

Stěžovatel uvedl, že argumentace krajského soudu, dle které mají správní orgány prověřovat znalosti a dovednosti, nemá oporu v platné legislativě. Dle § 89 zákona o vysokých školách srovnává správní orgán toliko studijní programy, přičemž stěžovateli není zřejmé, proč jím provedené důkazy nejsou s to dostatečného srovnání studijních oborů. Závěry krajského soudu v tomto ohledu nereflktují závazný pokyn NSS, který vyplývá zejména z bodu 29 zrušujícího rozsudku. Zároveň stanovení krajského soudu o tom, jak má správní orgán hodnotit důkazy, představuje zásah do dělby moci.

[15] Za třetí, stěžovatel namítá, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, jelikož se nevypořádal s otázkou, proč některé podklady a prohlášení žalobkyně nebyly z důkazního hlediska relevantní.

[16] Žalobkyně navrhuje kasační stížnost zamítnout. Předně uvádí, že z mlčení NSS ohledně důkazního břemene nelze činit žádné závěry. Pakliže se ale NSS k dané otázce nevyjádřil, lze spíše konstatovat, že souhlasí se závěry krajského soudu, nikoli stěžovatele. Ustanovení § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, které zmiňuje stěžovatel, stanoví toliko, jaké jsou podklady řízení, nikoli kdo je má obstarat. V takovém případě je nezbytné vycházet z § 6 odst. 2 s. ř., dle kterého podklady od dotčené osoby vyžaduje správní orgán jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Pokud tak ale zákon nestanoví, postupuje správní orgán v souladu s § 50 odst. 2 s. ř., podle něhož zajišťuje podklady pro vydání rozhodnutí správní orgán a v souladu s § 3 s. ř., dle kterého nese správní orgán odpovědnost za zjištění skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Obdobné závěry lze dovozovat z judikatury NSS, např. z rozsudku ze dne 27. 1. 2015, č. j. 8 As 41/2014 - 40, ze kterého vyplývá, že správní orgán objasňuje sporné skutečnosti z vlastní iniciativy a vlastními prostředky a že z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu. Jedná-li se o řízení o žádosti, pak se důkazní povinnost účastníků projevuje silněji, neboť je žadateli často uložena povinnost předložit určité důkazy.

[17] Žalobkyně dále vytýká stěžovateli nesprávné pochopení racionalizované zásady materiální pravdy. Ona racionalizace u zmíněné zásady znamená, že nemají být prováděny nadbytečné důkazy za situace, kdy je skutkový stav dostatečně prokázán. NSS v rozsudku ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53, mimo jiné stanovil, že z limitů zásady materiální pravdy vyplývá, že: „[...] odmítnutí provést určitý důkaz může přicházet v úvahu například za předpokladu, že tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, navržený důkaz není způsobit tvrzenou skutečnost vyvrátit nebo provedení důkazu je nadbytečné...“ Žalobkyně se tak ztotožňuje se závěry krajského soudu, který vyhodnotil podklady nashromážděné správními orgány jako nedostačující pro určení, že první podmínka, tedy absolvování zahraničního vysokoškolského studia, nebyla splněna.

[18] Závěrem žalobkyně uvádí, že námitkám týkajícím se hodnocení důkazů nesvědčí žádný důvod kasační stížnosti ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s., a jsou tak nepřipustné. Pokud krajský soud hodnotil skutkový stav odlišně od správních orgánů, činil tak zcela v mezích své pravomoci a v souladu se zásadou plné jurisdikce. Hovořit v této souvislosti o porušení zásady dělby moci je nemístné.

[19] Stěžovatel na vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti reagoval replikou ze dne 20. 7. 2023, v níž uvedl, že trvá na své kasační stížnosti tak, jak byla podána. Stěžovatel předně nesouhlasí s výkladem § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, jak jej přdestřela žalobkyně. Za prvé, dle čl. III. 3 odst. 2 Lisabonské úmluvy platí, že: „Zodpovědnost za poskytnutí náležitých informací nese především žadatel, který poskytne takové informace v dobré víře“. Podklady dle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách musí tedy doložit žadatel, naopak stěžovatel ani nedisponuje pravomocí obstarat si tyto podklady. Za druhé, důvodem absence výše zmíněné pravomoci je ochrana osobních údajů. Stěžovatel tak teleologickým výkladem dospěl k tomu, že zákonodárce onen nedostatek pravomoci řeší skrze přenesení povinnosti na žadatele. Za třetí, výklad žalobkyně je v rozporu s § 90 odst. 3 zákona o vysokých školách, jelikož s ohledem na princip suverenity stěžovatel nedisponuje pravomocí ukládat povinnosti cizozemským orgánům veřejné moci. Jiný závěr by vedl k tomu, že zmíněné ustanovení je zcela nadbytečné.

[20] Závěrem se stěžovatel vymezuje též proti nedostatečnému prokázání skutkového stavu. Požadavek krajského soudu směřující k tomu, aby se stěžovatel obrátil za účelem zajištění dostatečných podkladů na zahraniční orgány, je podle jeho názoru v rozporu s Lisabonskou úmluvou a zrušujícím rozsudkem NSS. Navíc není ani zřejmé, jak by takový postup měl pomoci k objasnění skutkového stavu. Žalobkyně podala předmětnou žádost v roce 2010, přičemž o existenci právního státu v Ruské federaci bylo tehdy možné mluvit jen v analogickém smyslu. Nutno taktéž doplnit, že prostřednictvím Ministerstva školství a vědy Ruské federace lze získat pouze informaci, že je zahraniční vysoká škola součástí systému vysokých škol Ruské federace. Jiné podklady stěžovatel opatřit nemůže.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[22] Kasační stížnost **je důvodná**.

[23] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z ustálené judikatury vyplývá, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností a proč považuje právní závěry účastníků za nesprávné (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75 a ze dne 30. 1. 2014, č. j. 7 Ans 16/2013-39).

[24] Krajský soud těmito požadavkům v napadeném rozsudku dostál. Zohlednil předložené důkazy a skutkové okolnosti, na jejichž základě vystavěl svou argumentaci. Stěžovatel neuvádí, které konkrétní podklady či prohlášení žalobkyně opomenul krajský soud vzít v úvahu, přičemž NSS zde žádné pochybení taktéž neshledal. Naopak z napadeného rozsudku je zřejmé, že krajský soud se v odůvodnění zabýval všemi námitkami, které žalobkyně a stěžovatel přdestřeli.

pokračování

[25] NSS se dále věnoval námitkám nezákonnosti spočívajícím v nesprávném posouzení právní otázky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se vyhradil vůči nesprávnému posouzení obou podmínek, které musí být kumulativně splněny pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice. Konkrétně musí být dle 89 odst. 1 zákona o vysokých školách prokázáno, že 1) se jedná o zahraniční vysokoškolské studium a 2) nesmí veřejná vysoká škola, popř. ministerstvo dojít k závěru, že jsou studijní programy odlišné v podstatných rysech ve smyslu § 90 odst. 5 zmíněného zákona.

[26] Co se týká *první podmínky*, stěžovatel rozporuje pojetí rozložení důkazního břemene ze strany krajského soudu a s tím spojenou racionalizovanou zásadu materiální pravdy. Dle § 3 s. ř. postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jak vyplývá z rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2022, č. j. 6 As 364/2020 - 29: *„Dokazování tedy správní orgán provádí (resp. obecněji shromažďuje podklady) pouze v takovém rozsahu a jen tak dlouho, dokud o skutkovém stavu existují racionální pochybnosti. V tomto omezení zásady materiální pravdy se projevuje mj. zásada procesní ekonomie (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008 - 53).“* Zásada materiální pravdy tedy není absolutní, jak ostatně podotkl stěžovatel správně ve své replice. Zároveň je namístě zdůraznit, že řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace spadá pod řízení vedená na základě žádosti. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018 - 31: *„[...] důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu“*. Pokud tedy měl správní orgán dostatečné podklady k tomu, aby o věci rozhodl, ať už v prospěch či neprospěch žadatelky, postupoval v souladu s relevantní judikaturou, když další důkazy již neobstarával. V případě uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace jsou takovými podklady mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplň studijního programu (obdobně viz rozsudek NSS ze dne 18. 11. 2021., č. j. 8 As 193/2019 - 93). Z těchto dokumentů správní orgán při svém rozhodnutí vycházel.

[27] Co se týká samotného posouzení první podmínky, NSS odkazuje na své nedávné rozhodnutí, které na obdobném skutkovém pozadí řešilo stejnou právní otázku (rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 7 As 100/2021 - 18). Žadatelka v citované věci se domáhala uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice získaného studiem v bakalářském oboru právo na nestátním vzdělávacím zařízení vysokoškolského vzdělání Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, Ruské federaci, přičemž samotná výuka byla realizována prostřednictvím MIPP Praha. NSS v bodu 15 zmíněného rozhodnutí již konstatoval, že: *„...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.“*

[28] Na rozdíl od krajského soudu se tak v právě citovaném rozsudku NSS přiklonil k *materiálnímu* pojetí „zahraničního vysokoškolského vzdělání“, které v projednávané věci zastával rovněž žalovaný. Názor krajského soudu, že žalobkyně je *formálně* držitelkou zahraničního vysokoškolského diplomu, jehož kopie s ověřeným překladem z ruského jazyka je rovněž založena ve spise žalovaného, je korektní. Nicméně diskuse, kdo a jak může tento dokument formálně zpochybnit, odebrat či revokovat, je pro účely řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle zákona o vysokých školách

bezpředmětná. Žalovaný nevystavěl svoji argumentaci na tvrzení, že předložený dokument je falsum. Jeho (formální) platnost tak nezpochybnil. Pouze vysvětlil, proč se dle jeho názoru nejedná o doklad o „*zahraničním vysokoškolském vzdělání*“, který by mohl naplnit první podmínku českého zákona o vysokých školách: vzdělání totiž nebylo poskytováno v zahraničí, ale v Praze, poskytoval jej subjekt odlišný od formálního vydavatele diplomu, a jeho obsah se rovněž odlišoval od obsahu výuky a vzdělání, které mohl nominálně ruský nabízet podle ruské akreditace. Žalovaný tedy nezpochybňoval pravost předložených listin. Pouze osvětlil, že předložené listiny dle jeho názoru nedokazují absolvování „*zahraničního vysokoškolského vzdělání*“ pro účely § 89 an. zákona o vysokých školách.

[29] Názor žalovaného, že pro uznání *zahraničního* vysokoškolského vzdělání se musí jednat skutečně o vzdělání získané *v zahraničí*, má oporu jak v textu, tak logice zákona o vysokých školách, stejně jako Lisabonské úmluvě. Ustanovení § 89 odst. 1 předvídá *zahraniční* vysokoškolské vzdělání. Stejně i § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, stanoví, že podkladem pro uznání jsou mimo jiné 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*. Ostatně i sama Lisabonská úmluva jak ve svém preambuli (4. úvodní bod), tak ve svých definičních ustanoveních (kupř. definice „uznání“ jako „*oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí ...*“) mluví vždy o uznávání studií, osvědčení, diplomů a titulů získaných *v jiné zemi evropského regionu*, a nikoliv na území té samé smluvní strany. Podstatou úpravy nostrifikace je tedy uznávání vysokoškolského studia získaného *v jiném státě*, než ve kterém o jeho uznání žadatel usiluje.

[30] NSS již jenom na závěr dodává, že tím není dotčena ani podpora mobility studentů či pedagogů, ani svoboda usazování či poskytování služeb v oblasti vzdělávání, typicky možností zahraničních univerzit zřizovat v tuzemsku své pobočky či pracoviště. V rámci svobody pohybu či usazování v rámci Evropské unie, pokud dané zahraniční korporaci svědčí, může i zahraniční studium probíhat v tuzemsku. V takovém případě však musí platit, že podobné vzdělávání či jeho část je pokryta akreditací, kterou daný subjekt výuku realizující skutečně disponuje, a výuka poskytovaná skutečně odpovídá reálně poskytovanému studijnímu programu. Opačný závěr však vede ke zjevnému obcházení zákona.

[31] V projednávané věci tak žalovaný správně posoudil situaci, kdy žadatelka předložila sice diplom formálně vydaný zahraničním subjektem (MIPP v Moskvě), nicméně ze všech dalších podkladů, které předložila, stejně jako ze zjištění učiněných žalovaným, vyplynulo, že v rámci daného studijního programu v zahraničí nikdy nestudovala. Toto zjištění žalovaného ostatně žalobkyně ani sama nerozporovala. Za této situace nebyla další skutková zjištění ze strany žalovaného či prvostupňového orgánu zapotřebí. Žalobkyně totiž nemohla materiálně naplnit první ze dvou podmínek § 89 an. zákona o vysokých školách a žádat o uznání *zahraničního* vysokoškolského vzdělání.

[32] Co se týká *druhé podmínky*, i zde krajský soud neakceptoval námitky stěžovatele z důvodu důkazního břemene a zásady materiální pravdy. NSS v tomto ohledu odkazuje na bod 26 svého prvního zrušujícího rozsudku v této věci, kde se touto otázkou již zabýval. Ve zbytku je možné dodat, že v případě, kdy správní orgán zamítl žádost o uznání zahraničního vzdělání a kvalifikace z důvodu nenaplnění první podmínky, nemusel se již

pokračování

zabývat druhou. Opačné jednání však nezakládá vnitřní rozpornost tvrzení. Ačkoli je případné porovnání studijních oborů nadbytečným, nelze stanovit, že by škodilo a způsobovalo nezákonnost rozhodnutí, jak již NSS uvedl právě ve svém prvním zrušujícím rozsudku.

[33] Závěrem však NSS považuje za vhodné doplnit, že v rámci samotného posuzování „*absence odlišnosti v podstatných rysech*“ mezi posuzovanými studijními programy dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách se jedná opět o materiální posouzení shod a rozdílů. Pro účely řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se však z povahy věci jedná o *srovnávání studijních plánů a programů pro jednotlivé studijní programy* (názvy předmětů, jejich obsah, hodinová dotace, způsob zakončení apod.), nikoliv, jak se mylně domnívá krajský soud, o zjišťování „*souboru znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil*“. Podobná zjištění s ohledem na jednotlivé žadatele by mohly zajistit jenom detailní srovnávací zkoušky, v rámci kterých by se mohly ověřit skutečné znalosti a dovednosti žadatele, což pochopitelně není předmětem řízení o uznávání zahraniční kvalifikace.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Z uvedených důvodů NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude podle § 110 odst. 4 s. ř. s. krajský soud vázán právním názorem NSS vysloveným v bodech 27 až 31 tohoto rozsudku.

[35] Krajský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. března 2024

Michal Bobek
předseda senátu