



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **Mgr. R. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 7. 2020, čj. MSMT-10188/2020-3, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2022, čj. 8 A 93/2020-45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 11. 2022, čj. 8 A 93/2020-45, **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 byla od 1. 9. 2008 zaměstnána v pracovním poměru jako učitelka prvního stupně základní školy a v době podání žaloby (srpen 2020) měla jedenáctiletou praxi v tomto oboru. Za účelem získání odborné kvalifikace podle § 7 zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, v roce 2013 nejprve získala bakalářský titul na Univerzitě Palackého v Olomouci. V roce 2014 nastoupila na navazující magisterský program na Univerzitě Jana Amose Komenského Praha (dále „UJAK“), kde absolvovala první ročník. Jelikož UJAK byla odebrána akreditace, nastoupila žalobkyně na navazující magisterský studijní program „Předškolní pedagogika a pedagogika 1. stupně“ na Vysoké škole manažerské ve Varšavě (dále „VŠ ve Varšavě“) cestou konzultačního střediska v Karviné, kde měla VŠ ve Varšavě svoji Fakultu Jana Amose Komenského. Žalobkyně studovala formou kombinovaného studia v rámci individuálního studijního programu bez nutnosti osobní účasti na výuce s tím, že prostřednictvím konzultačního střediska byly vedeny konzultace a odborný dohled nad průběhem tohoto programu.

[2] Dne 25. 1. 2018 magisterské studium úspěšně absolvovala a získala akademický titul magistr ve studijním oboru „Pedagogika, specializace: předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně – obecné studium“.

[3] Dne 4. 2. 2019 žalobkyně podala žalovanému žádost o uznání odborné kvalifikace pro výkon regulované činnosti „učitel prvního stupně základní školy“ (dále „žádost“) podle § 22 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (dále „zákon o uznávání odborné kvalifikace“).

[4] Rozhodnutím z 19. 12. 2019, čj. MSMT-5354/2019-4 (dále „prvostupňové rozhodnutí“), žalovaný žádost zamítl s odůvodněním, že VŠ ve Varšavě uskutečňovala vysokoškolské studium druhého stupně (tj. magisterské studium) na území České republiky, v Karviné, neoprávněně, v rozporu s polskými právními předpisy, jak vyplynulo z vyjádření relevantních polských státních orgánů. V záhlaví uvedeném rozhodnutí ministr školství, mládeže a tělovýchovy zamítl rozklad (dále „ministr“ a „rozhodnutí ministra“), přičemž potvrdil závěr žalovaného, že studium žalobkyně probíhalo v rozporu s právními předpisy, a tudíž žalobkyně nesplnila formální podmínku pro uznání odborné kvalifikace. Správní orgány rovněž poukázaly na to, že výuka probíhala (převážně) v českém, nikoli polském jazyce, což bylo v rozporu s dodatkem k diplomu.

[5] Městský soud v Praze k žalobkyní podané žalobě rozsudkem uvedeným v záhlaví rozhodnutí ministra i prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Obě správní rozhodnutí posoudil jako nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Žalovaný ani ministr se totiž nezabývali všemi skutečnostmi rozhodnými pro vydání rozhodnutí, konkrétně pominuli situaci žalobkyně, jež měla schválen individuální studijní plán, tj. bez nutnosti pravidelně se osobně účastnit výuky na území Polska, jak plyne z nařízení rektora VŠ ve Varšavě č. 1/08/2014 z 21. 8. 2014 (dále „nařízení rektora č. 1/08/2014“). Správní orgány své závěry postavily toliko na obecně formulovaných otázkách a odpovědích získaných 19. 12. 2018 od Národní agentury akademické výměny (Narodowa Agencja Wymiany Akademickiej) (dále „NAWA“) [pozn. NSS: polský orgán kompetentní k evaluaci dokladů o vzdělání a k výměně informací o vysokoškolském systému Polské republiky]. Ta podle žalovaného i ministra potvrdila, že VŠ ve Varšavě nedisponovala příslušným oprávněním k realizaci studijního programu druhého (tj. magisterského) stupně v Karviné. Žalobkyně však argumentovala, že studovala ve Varšavě, nikoli v Karviné. Správní rozhodnutí navíc postrádají odkaz na relevantní právní předpisy, na jejichž základě bylo dovozeno, že se vůbec nejednalo o studium.

[6] Podle městského soudu se správní orgány dále nevypořádaly ani s žalobkyní předloženým osvědčením polského ministra národního školství (minister edukacji narodowej) ze 4. 10. 2019, jímž byla žalobkyni uznána odborná (pedagogická a výchovná) kvalifikace na území Polské republiky, tedy na základě jejího studia na VŠ ve Varšavě byla osvědčena její odborná způsobilost (dále „osvědčení ze 4. 10. 2019“). Zároveň musí být postaveno najisto, zda podle polských právních předpisů je možné, aby student s individuálním studijním plánem docházel pouze na zkoušky, konzultace nebo řešit své administrativní záležitosti spojené se studiem, a to nikoli do sídla vysoké školy, ve Varšavě, nýbrž do konzultačního střediska, zde v Karviné, a přesto byl studentem VŠ ve Varšavě. Bude tak nutné zodpovědět otázku, zda „konzultační středisko v Karviné“ bylo pobočkou

pokračování

VŠ ve Varšavě, či samostatným subjektem poskytujícím studium bez polské i české akreditace. K vyjasnění rozporu mezi informacemi od NAWA a především Ministerstva vědy a vysokého školství (Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego) (dále „polské ministerstvo vysokého školství“) na jedné straně a osvědčením ze 4. 10. 2019 na straně druhé měl žalovaný oslovit přímo polské ministerstvo národního školství, aby se k oběma vyjádřilo a sdělilo, zda studium absolvované žalobkyní prostřednictvím „konzultačního střediska v Karvině“, bylo v souladu s polským právním řádem. Zodpovědět je dále třeba i to, zda muselo studium probíhat pouze v polském jazyce.

[7] Městský soud rovněž dodal, že pokud se správní orgány v případě žalobkyně odklonily od své dřívější správní praxe, jsou povinny případný odklon řádně a dostatečně odůvodnit. A uvedl, že e-mailová komunikace žalobkyně s pracovníci žalovaného Mgr. F., z 3. 12. 2015, mohla v žalobkyni vzbudit očekávání, že jí studium bude uznáno. Rozhodně z ní neplyne závěr interpretovaný žalovaným, že studium na VŠ ve Varšavě nelze absolvovat prostřednictvím pobočky v Karvině.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[8] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel předně namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti. Tu s ohledem na spisový materiál spatřuje v požadavku městského soudu, aby správní orgány postavily najisto, že se v případě žalobkyně nejednalo o vysokoškolské studium, a aby v dané souvislosti odkázaly na relevantní právní předpisy. Zároveň namítl, že správní orgány ve svých rozhodnutích, v rozporu s tvrzením městského soudu, řádně a výslovně poukázaly na relevantní české a polské právní předpisy, s nimiž bylo studium žalobkyně v rozporu, a jejichž porušení jednoznačně vyplývá z podkladů rozhodnutí.

[10] Dále nesouhlasí se závěrem městského soudu o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí, neboť je z nich zcela zřejmý vztah mezi skutkovými zjištěními, úvahami při hodnocení důkazů a právními závěry. Není pravda, že se správní orgány nezabývaly otázkou individuálního studijního programu žalobkyně. Konkrétně v této souvislosti dospěly k závěru, že pro realizaci studijního programu druhého (magisterského) stupně, který žalobkyně prokazatelně absolvovala minimálně zčásti v Karviné, nedisponovala zahraniční vysoká škola příslušným oprávněním z hlediska polského práva. Z vyjádření NAWA výslovně plyne, že VŠ ve Varšavě disponovala od 1. 10. 2014 oprávněním poskytovat v Karviné prezenční a kombinované pedagogické studium toliko prvního, nikoli druhého stupně. A to ani zčásti, ať už v kterékoliv formě, neboť oprávnění plynoucí z rozhodnutí polského ministra vysokého školství z 8. 11. 2010 se vztahovalo výhradně k sídlu VŠ ve Varšavě. Aby mohla být uznána odborná kvalifikace, musí být podle stěžovatele kumulativně splněny jak formální podmínka (studium je poskytováno k tomu oprávněnou institucí), tak podmínka materiální (studium je svým obsahem podobné obdobnému studijnímu programu v České republice). V nyní projednávané věci je zcela nepochybné, že studium žalobkyně nesplňovalo formální podmínku.

[11] Za nepřipadný proto stěžovatel považuje požadavek městského soudu, aby správní orgány zodpověděly, zda se v případě výuky v Karviné jednalo o výuku v „konzultačním středisku“, v „pobočce“ či na „fakultě“ VŠ ve Varšavě. Ze shromážděných podkladů totiž plyne, že VŠ ve Varšavě vůbec nedisponovala oprávněním poskytovat předmětný studijní program mimo území Polska (a dokonce ani mimo své vlastní sídlo ve Varšavě). Zjištění, že studijní program druhého stupně absolvovaný žalobkyní byl, byť zčásti, skutečně prostřednictvím výuky v Karviné, zakládá protiprávnost tohoto studia a nemožnost vyhovět žádosti žalobkyně o uznání odborné kvalifikace. Protiprávnost studia pak podle stěžovatele plyne i ze skutečnosti, zjištěné ve správním řízení, že v rozporu s oprávněním VŠ ve Varšavě probíhala výuka ve skutečnosti v českém, nikoli polském jazyce, což nemůže zpochybnit ani úvaha městského soudu, že z českých jmen většiny pedagogů nelze bez dalšího dovozovat průběh výuky v češtině. Již z tohoto důvodu muselo být žalobkyni už během studia zřejmé, že studium může být v rozporu s právem, a proto jí nemohla vzniknout dobrá víra, ani žádné „očekávání“ dovozené městským soudem na základě e-mailové komunikace žalobkyně s pracovníci stěžovatele Mgr. F.

pokračování

[12] Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem ani v tom, že se správní orgány nikterak nevypořádaly s osvědčením ze 4. 10. 2019. Ministr ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že z ostatních provedených důkazů jednoznačně plyne, že studium žalobkyně probíhalo v rozporu s právními předpisy, a proto nebylo možné její žádosti vyhovět. Závěr, že osvědčení ze 4. 10. 2019 ve světle ostatních důkazů neobstojí, je podle stěžovatele v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů. Stěžovateli je navíc přímo z vyjádření polského ministerstva národního školství známo, že při vydávání osvědčení o odborné kvalifikaci pouze předpokládá, že dané studium bylo realizováno ve Varšavě, aniž tuto klíčovou skutečnost, přes dřívější výslovná upozornění ze strany stěžovatele na důvodné pochybnosti, jakýmkoliv způsobem blíže ověřuje. Správní orgány proto nemohly z osvědčení ze 4. 10. 2019 vycházet. Stěžovatel má za to, že v souladu § 2 odst. 2 zákona o uznávání odborné kvalifikace je jeho povinností sledovat veřejný zájem a svojí činností zamezit jeho porušení výkonem regulované činnosti osobou s nedostatečnou odbornou kvalifikací.

[13] Jde-li o povinnost odůvodnění případného odklonu od dřívější správní praxe, stěžovatel odkázal na bod 23 svého rozhodnutí, v němž je výslovně vysvětleno, že v dřívějších případech správní orgány vycházely z jiných podkladů a rozhodovaly za jiných okolností než v případě žalobkyně.

[14] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla její zamítnutí. Uvedla, že studovala akreditovaný program na VŠ ve Varšavě, nikoliv v Karvině, kde se nacházelo pouze konzultační středisko. Dále zopakovala své stanovisko a argumenty uplatněné již ve správním řízení a řízení před městským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[16] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou dílčí nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro jeho nesrozumitelnost.

[17] Má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při jejich posuzování a hodnocení. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Nepřezkoumatelnost je však třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku posuzovaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[18] V nyní projednávané věci stěžovatel spatřuje nesrozumitelnost napadeného rozsudku pouze v požadavku městského soudu, aby správní orgány postavily najisto, že se v případě žalobkyně nejednalo o vysokoškolské studium, a aby v dané souvislosti odkázaly na relevantní právní předpisy. Je zřejmé, že tato skutečnost nespadá pod žádný z výše uvedených důvodů nesrozumitelnosti (soudního) rozhodnutí. Namítaný požadavek by v obecné rovině jistě mohl být nadbytečný či dokonce nezákonný, nezpůsobuje však nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[19] Napadený rozsudek netrpí ani žádnou jinou vadou nepřezkoumatelnosti, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Z rozsudku městského soudu je jasně seznatelné, na základě kterých úvah soud dospěl ke svým závěrům. O tom ostatně svědčí již to, že stěžovatel byl bez potíží schopen zformulovat kasační námitky mířící proti rozhodovacím důvodům městského soudu (rozsudek NSS z 22. 2. 2024, čj. 6 As 1/2023-67, bod 37).

III.B Námitky zpochybňující závěr o nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí

III.B.1 Důvodné kasační námitky

[20] Stěžejním důvodem, pro něž městský soud zrušil obě správní rozhodnutí, byla jejich nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (bod 37 napadeného rozsudku). Správním orgánům konkrétně vytknul několik více či méně souvisejících pochybení (bod [5] a násl. výše), proti čemuž stěžovatel brojí kasační stížností. Podstata sporu v řízení před Nejvyšším správním soudem spočívá v tom, zda správní orgány shromáždily dostatek podkladů (důkazů) pro jednoznačný závěr, že studium žalobkyně probíhalo v rozporu s právními předpisy, a žalobkyně tak nesplnila formální podmínku pro uznání odborné kvalifikace, a zda svůj závěr přezkoumatelným způsobem odůvodnily.

[21] Stěžovatel popírá závěr městského soudu, že se správní orgány nezabývaly otázkou individuálního studijního programu žalobkyně. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podstatou městským soudem zdůrazňované situace žalobkyně spočívající v individuálním studijním programu (bod 39 napadeného rozsudku) je to, zda žalobkyně mohla studovat VŠ ve Varšavě „prostřednictvím konzultačního střediska v Karviné“, tedy zda VŠ ve Varšavě mohla v Karviné uskutečňovat pedagogické studium druhého stupně, byť i jen jako dálkovou (kombinovanou) formu studia bez nutnosti pravidelně se osobně účastnit výuky. Ze správních rozhodnutí je zřejmé, že se v tomto kontextu správní orgány zabývaly otázkou oprávnění VŠ ve Varšavě uskutečňovat pedagogické studium druhého stupně v Karviné, tj. tam, kde žalobkyně i podle svého tvrzení skutečně studovala (str. 3 rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí). Zároveň pro svůj závěr shromáždily relevantní podklady (důkazy). Především jde o vyjádření NAWA z 19. 12. 2018, dopis velvyslanci České republiky z 25. 1. 2019 obsahující odpověď polského ministerstva vysokého školství, odboru mezinárodní spolupráce (dále „dopis z 25. 1. 2019“), a e-mailovou odpověď NAWA z 1. 7. 2019.

[22] Z těchto podkladů plyne, že VŠ ve Varšavě mohla od 1. 10. 2014 poskytovat v Karviné pedagogické studium pouze prvního (bakalářského), nikoli druhého (magisterského) stupně. Tato informace obsažená v bodě 8 vyjádření NAWA z 19. 12. 2018

pokračování

a v dopise z 25. 1. 2019 upřesňuje obecnější informaci uvedenou ve správních rozhodnutích, že VŠ ve Varšavě nedisponovala potřebným oprávněním k poskytování studijního programu druhého stupně v Karviné, ve kterých nebyla výslovně uvedena výše uvedená zmínka o oprávnění poskytovat v Karviné studium prvního stupně. Z podkladů správních rozhodnutí podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne, že polský právní řád i praxe tamních orgánů předpokládá (předpokládala) možnost vydat oprávnění k poskytování vysokoškolského studia, prostřednictvím pobočky, i mimo území Polska. Vzhledem k tomu, že tato přesnější informace jednoznačně plyne ze správního spisu, z podkladů, na něž správní orgány výslovně ve svých rozhodnutích odkázaly (rozsudky NSS z 5. 2. 2012, čj. 6 Ads 8/2012-28, bod 14 a tam citovaná judikatura, z 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68, bod 40, či z 21. 6. 2021, čj. 8 Ads 231/2019-28, bod 18), není vadou, že ji stěžovatel poprvé výslovně zdůraznil až v kasační stížnosti.

[23] Dále podle shromážděných podkladů VŠ ve Varšavě nemohla poskytovat pedagogické studium druhého stupně nejen v Karviné, ale ani na pobočce v Polsku (body 7 a 8 vyjádření NAWA z 19. 12. 2018).

[24] Rozpor s uvedenými podklady pak nezakládá z kontextu vytržená informace z (městským soudem v bodě 45 napadeného rozsudku poukazovaného) dopisu z 25. 1. 2019, podle níž v případě studia s využitím dálkových metod je třeba provést zápočty a konečné zkoušky daného předmětu v sídle školy nebo v její pobočce, což je uvedeno i v bodě 11 prvostupňového rozhodnutí. V kontextu dalších informací obsažených v tomto dopise, jakož i ve vyjádření NAWA, je totiž zřejmé, že jde o popis možností obecně plynoucích z polské právní úpravy. Samotný dopis z 25. 1. 2019 obsahuje též konkrétní informaci, že VŠ ve Varšavě neměla oprávnění poskytovat pedagogické studium druhého stupně na pobočce (fakultě) v Karviné. Současně NAWA ve svém vyjádření výslovně uvedla, že VŠ ve Varšavě „*studium druhého stupně smí poskytovat pouze ve Varšavě*“ (bod 7 vyjádření NAWA). V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nesdílí názor městského soudu o obecnosti otázek a odpovědí zachycených ve vyjádření NAWA z 19. 12. 2018. Naopak, věnují se konkrétním a individuálním okolnostem nyní projednávané věci, neboť řeší postavení VŠ ve Varšavě a její oprávnění k poskytování pedagogického studia druhého stupně mimo sídlo této vysoké školy ve Varšavě, tedy odpovídají na otázky týkající se situace žalobkyně.

[25] Závěr městského soudu, že správní orgány neobstaraly dostatečné podklady týkající se situace žalobkyně, proto neobstojí. Tato kasační námitka je důvodná.

[26] Další dílčí kasační námitka se týkala závěru městského soudu, že je třeba ověřit, zda studium muselo probíhat pouze v polském jazyce, a že ze skutečnosti, že většina pedagogů má podle přehledu studia (karta egzaminacyjna) české jméno a příjmení, nelze dovozovat, že výuka probíhala v českém jazyce.

[27] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že v bodě 2.5 dodatku k diplomu předloženého samotnou žalobkyní je výslovně uvedeno, že vyučovacím jazykem byl (měl být) jazyk polský. Uvedené nebylo v průběhu dosavadního řízení nikterak zpochybněno, a Nejvyššímu správnímu soudu tak není jasné, proč by to měly správní orgány v dalším řízení ověřovat. Stejně tak nebylo pochyb ani sporu o tom, že studium v podstatné části probíhalo v češtině. Uvedené jednoznačně plyne z žalobkyní předložených seminárních prací psaných v češtině, přičemž ani žalobkyně tuto skutečnost nikterak nespороvala (str. 4 rozkladu proti

prvostupňovému rozhodnutí). V kontextu toho je podle Nejvyššího správního soudu bez významu úvaha městského soudu v bodě 46 napadeného rozsudku, že z českých jmen a příjmení pedagogů bez dalšího nemusí plynout, že studium probíhalo v češtině. Tato skutečnost totiž byla prokázána jinými podklady a důkazy, jak správně uvedl stěžovatel v kasační stížnosti.

[28] I tato kasační námitka je proto důvodná. Požadavek městského soudu, aby správní orgány v dalším řízení ověřily, zda studium muselo probíhat pouze v polském jazyce, je nezákonný.

[29] Stěžovatel nesouhlasil ani s tím, že nedostatečně uvedl právní předpisy, s nimiž mělo studium žalobkyně být v rozporu. Nejvyšší správní soud ze správních rozhodnutí ověřil, že v bodě 9 prvostupňového rozhodnutí jsou v rámci shrnutí obsahu vyjádření NAWA z 19. 12. 2018 výslovně uvedena dvě konkrétní ustanovení polských právních předpisů, k jejichž porušení podle NAWA došlo uskutečňováním pedagogického studia druhého stupně v Karvině. Jedno z ustanovení, čl. 85 odst. 4 polského zákona o vysokoškolském vzdělávání z 27. 7. 2005 účinného do 30. 9. 2018, je dokonce citováno v bodě 10 prvostupňového rozhodnutí, byť bez uvedení, o které ustanovení jde. Tato informace odpovídá obsahu vyjádření NAWA z 19. 12. 2018, na něž prvostupňové rozhodnutí výslovně odkazuje a s nímž se žalobkyně v průběhu prvostupňového správního řízení seznámila prostřednictvím své zástupkyně 27. 8. 2019 nahlížením do spisu. Skutečnost, že rozhodnutí ministra porušené polské právní předpisy neuvádí, není podstatná, neboť obě správní rozhodnutí je třeba chápat jako jeden celek. Správní orgány tedy dostatečně uvedly konkrétní polské právní předpisy, s nimiž mělo být studium žalobkyně v rozporu, a žalobkyně s nimi byla obeznámena. Kasační námitka je proto důvodná.

[30] Dále stěžovatel brojil proti pokynu městského soudu, aby správní orgány v souladu se zásadou legitimního očekávání „precizně odůvodnily“ případný odklon od své dřívější správní praxe. K tomu stěžovatel v kasační stížnosti odkázal na bod 23 prvostupňového rozhodnutí, v němž výslovně vysvětlil, že v dřívějších případech vycházel z jiných podkladů a rozhodoval za jiných okolností než v případě žalobkyně, neboť skutečnosti o protiprávnosti studia poskytovaného v Karvině, jež jej vedly k zamítnutí žádosti žalobkyně, nebyly dříve známy.

[31] Podle Nejvyššího správního soudu jde o dostatečné odůvodnění odklonu od předchozí správní praxe založeného na zjištění významných skutečností zpochybňujících samotné studium na VŠ ve Varšavě (prostřednictvím konzultačního střediska v Karvině). Ostatně, shodně, byť stručněji, je tento důvod obsažený i v bodě 29 rozhodnutí ministra, kde je navíc doplněno, že po roce 2018, kdy se stěžovatel o protiprávnosti studia poskytovaného VŠ ve Varšavě dozvěděl, již nevyhověl žádné obdobné žádosti a zahájil s VŠ ve Varšavě přestupkové řízení (pozn. NSS: k tomu rozsudek městského soudu z 25. 8. 2021, čj. 6 A 14/2019-51). Pokyn městského soudu je tak nezákonný. Kasační námitka je důvodná.

[32] Stěžovatel dále namítl, že žalobkyni nemohla vzniknout dobrá víra ani „očekávání“ na základě e-mailové komunikace s pracovníci stěžovatele Mgr. F. Předně je třeba poukázat na to, že městský soud nedospěl k závěru o vzniku dobré víry, nýbrž uvedl, že e-mailová odpověď Mgr. F. mohla v žalobkyni jako právním laikovi vzbudit „očekávání“, že jí studium bude uznáno. Podle Nejvyššího správního soudu je obsah odpovědi Mgr. F. opravdu dosti

pokračování

nejasný. To je však důsledkem toho, že v dané situaci (bez náležitých informací a podkladů) úřední osoba není oprávněná ani schopná na neformální dotaz poskytnout jednoznačnou odpověď, či dokonce jakkoli závazné dobrozdání stran otázek, které lze závazně zodpovědět zásadně pouze v konkrétním formálně vedeném správním řízení, zde zahájeném (až) podáním žádosti. Ostatně, právě na nutnost zahájení takového řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace byla žalobkyně v e-mailu upozorněna.

[33] V tomto ohledu Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem potud, že odpověď nelze interpretovat tak jednoznačným a kategorickým způsobem, tj. že z ní jasně vyplývá nemožnost absolvovat studium na VŠ ve Varšavě prostřednictvím pobočky v Karviné, jak to činí stěžovatel. Na druhou stranu z odpovědi stejně tak nelze dovozovat ani jednoznačný závěr, že žalobkyni bude odborná kvalifikace uznána. Je tomu tak již jen proto, že odpověď obsahuje výslovnou informaci, že fakulta Jana Amose Komenského (pozn. NSS: tj. „pobočka“ v Karviné) je součástí VŠ ve Varšavě, která nemá v ČR studijní programy akreditované. Pokud pak odpověď uvádí, že vzdělání „v tomto oboru“ bylo dřívějším absolventkám uznáno, pak z toho není jednoznačně seznatelné, zda je myšlen obecně pedagogický obor, či konkrétně vzdělání na VŠ ve Varšavě. I v případě druhé možnosti je však třeba vycházet z toho, že takové vzdělání může být uznáno pouze tehdy, pokud neprobíhalo v rozporu s právními předpisy. Měla-li by odpověď Mgr. F. v žalobkyni (slovy městského soudu) vzbudit „očekávání“ o uznání studia, platilo by to pouze pro studium realizované v souladu s právními předpisy, a to jak ze strany VŠ ve Varšavě, tak i samotné žalobkyně.

[34] Vzhledem k výše popsané nejednoznačnosti e-mailové odpovědi Mgr. F. Nejvyšší správní soud nesouhlasí se závěrem městského soudu, že tato odpověď mohla v žalobkyni vzbudit „očekávání“, že jí bude studium (bez dalšího) uznáno. Jediné očekávání, jež mohla žalobkyně z e-mailu nabýt, je to, jež plyne již ze samotné právní úpravy, tedy že odborná kvalifikace jí bude uznána jen v případě splnění veškerých zákonných podmínek, což však bude předmětem posuzování až ve správním řízení vedeném o její žádosti.

III.B.2 Nedůvodná kasační námitka týkající se rozporu v podkladech rozhodnutí

[35] Jednou z okolností vedoucích městský soud k závěru o nepřezkoumatelnosti obou správních rozhodnutí byla také skutečnost, že se správní orgány nevypořádaly s žalobkyní předloženým osvědčením ze 4. 10. 2019. Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že ministr jako rozkladový orgán se s tímto osvědčením vypořádal v bodě 20 svého rozhodnutí, a to tak, že uvedené osvědčení ve světle ostatních důkazů neobstojí, přičemž tento přístup považuje za souladný se zásadou volného hodnocení důkazů.

[36] Podle Nejvyššího správního soudu městský soud zjištěnou vadu řízení v této části sice odpovídajícím způsobem identifikoval a popsal, nicméně ji podřadil pod nesprávný právní důvod nepřezkoumatelnosti podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z rozhodnutí ministra totiž plyne, že ministr se osvědčením ze 4. 10. 2019 výslovně zabýval a uvedl, proč jej nepovažoval, ve světle dalších shromážděných podkladů, za relevantní pro projednávanou věc, tj. přezkoumatelným způsobem osvědčení ze 4. 10. 2019 vyhodnotil a vyjevil na ně svůj názor. Tím zhojil nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí, jež osvědčení ze 4. 10. 2019 zcela pominulo. Posouzení popsané vady jako nepřezkoumatelnosti pak vyvrací sám městský soud tím, že zavázal stěžovatele k doplnění dokazování (body 44 až 46 napadeného

rozsudku), což je typické pro vadu řízení týkající se zjišťování skutkového stavu, případně spočívající v podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) či c) s. ř. s.

[37] Jde-li o stručný argument stěžovatele, že vyhodnocení osvědčení ze 4. 10. 2019 ze strany ministra bylo v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, lze rovněž ve stručnosti uvést, že zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno libovolně na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a o které nikoli (rozsudek NSS z 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009-48, a na něj navazující judikatura).

[38] Za podstatné však Nejvyšší správní soud považuje především to, že městský soud v bodě 46 napadeného rozsudku výslovně uvedl, že není na stěžovateli, aby sám vyhodnotil protichůdná vyjádření relevantních polských státních orgánů (NAWA a polského ministerstva/ministra národního školství, potažmo polského ministerstva/ministra vysokého školství), a že je třeba se obrátit přímo na polské ministerstvo (ministra) národního školství jako původce osvědčení ze 4. 10. 2019, aby rozpor vyjasnil(o). Tím městský soud fakticky označil způsob, jímž se ministr jako rozkladový orgán vypořádal s osvědčením ze 4. 10. 2019, za nedostatečný a tedy nezákonný.

[39] Stěžovatel ve vztahu k tomuto závěru městského soudu v kasační stížnosti argumentoval pouze tím, že je mu přímo z vyjádření polského ministerstva národního školství známo, že toto ministerstvo při vydávání osvědčení o odborné kvalifikaci pouze předpokládá (předpokládalo), že dané studium bylo realizováno ve Varšavě, aniž tuto klíčovou skutečnost ověřuje (ověřovalo).

[40] K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že toto tvrzené povědomí stěžovatele není v prvostupňovém rozhodnutí ani v rozhodnutí ministra nikterak, byť implicitně odkazem na relevantní podklad ve spisu, zachyceno. Uvedené povědomí stěžovatele ani nemá oporu ve správním spisu.

[41] V tomto ohledu je významné rovněž to, že stěžovatel si byl rozporu mezi stěžejními podklady vědom, neboť e-mailem z 13. 6. 2019 požádal NAWA o vyjasnění protichůdných vyjádření polských orgánů. Činil tak za situace, kdy již měl k dispozici všechny ostatní podklady, z nichž podle stěžovatele plyne, že studium žalobkyně probíhalo v rozporu s polskými právními předpisy. Měl-li tehdy stěžovatel za to, že mezi podklady existuje rozpor, není jasné, na základě čeho považoval ministr tento rozpor již za „překonaný“, aniž v mezidobí došlo k jeho vyjasnění ze strany polských orgánů. Uvedený průběh událostí tak podle Nejvyššího správního soudu oslabuje vypořádání se s osvědčením ze 4. 10. 2019 v rozhodnutí ministra.

[42] NAWA v odpovědi z 1. 7. 2019 (na e-mail z 13. 6. 2019) pouze zopakovala, že VŠ ve Varšavě neměla oprávnění poskytovat v Karvině pedagogické studium druhého stupně. Za účelem vysvětlení osvědčení ze 4. 10. 2019 NAWA stěžovatele odkázala, přesně v duchu pozdějšího požadavku městského soudu (body 42 a 46 napadeného rozsudku), na polské ministerstvo národního školství. To však již stěžovatel neučinil a rovnou vydal prvostupňové rozhodnutí, v němž osvědčení ze 4. 10. 2019 zcela opomenul, jak potvrdil i ministr v bodě 20 svého rozhodnutí.

pokračování

[43] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že existuje dílčí rozpor mezi podklady (důkazy) shromážděnými správními orgány, konkrétně mezi vyjádřením NAWA z 19. 12. 2018, dopisem z 25. 1. 2019 a odpovědí NAWA z 1. 7. 2019 na jedné straně, a osvědčením ze 4. 10. 2019 na straně druhé.

[44] Důvodná proto není kasační námitka mířící do základu závazného právního názoru městského soudu vysloveného v bodě 46 napadeného rozsudku o existenci rozporu v dosud shromážděných podkladech.

[45] Vzhledem ke kasační argumentaci stěžovatele k této otázce (bod [39] výše) by za účelem vysvětlení osvědčení ze 4. 10. 2019 nemuselo být bezpodmínečně nutné oslovit polské ministerstvo národního školství, pokud již toto vysvětlení stěžovatel obdržel, jak naznačil v bodě 30 kasační stížnosti. V takovém případě by však bylo obecně potřeba (nyní tvrzené) vyjádření polského ministerstva národního školství řádně promítnout do správního spisu tak, aby se s ním v souladu s § 36 odst. 3 [případně ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) na základě § 152 odst. 5] správního řádu mohla žalobkyně v případném dalším řízení seznámit a vyjádřit se k němu. To může mít v nyní projednávané věci o to větší význam, že žalobkyně od počátku svoji argumentaci ve významné míře stavěla právě na existenci osvědčení ze 4. 10. 2019.

[46] Nelze však *a priori* vyloučit ani to, aby městský soud, při dodržení zásad a omezení týkajících se dokazování v řízení před soudem, popsany rozpor mezi podklady odstranil sám v dalším řízení prostřednictvím doplnění dokazování podle § 52 a § 77 s. ř. s. Tato ustanovení umožňují krajskému (městskému) soudu v případě pochybností o správnosti skutkového stavu zjištěného správními orgány provést a doplnit dokazování. A to i za použití nových důkazů, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí. Tedy, lze jimi ve správním řízení správním orgánem zjištěný skutkový stav potvrdit nebo vyvrátit (rozsudky NSS z 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS, či z 30. 11. 2021, čj. 8 As 111/2020-40, č. 4290/2022 Sb. NSS, bod 39 a tam citovaná judikatura).

[47] Pro případ, že by v důsledku odstranění popsání rozporu mezi podklady byla zpochybněna (popřena) důkazní hodnota osvědčení ze 4. 10. 2019, bylo by optikou ostatních relevantních podkladů podle Nejvyššího správního soudu nadbytečné zjišťovat, zda v Karvině bylo „konzultační středisko“, „pobočka“, či „fakulta“. Z těchto ostatních, osvědčením ze 4. 10. 2019 potenciálně již nezpochybněných, podkladů od polských orgánů totiž plyne, že VŠ ve Varšavě mohla poskytovat pedagogické studium druhého stupně „pouze“ v sídle VŠ ve Varšavě, nikoli jinde v Polsku, natož na území ČR v Karvině (body [22] a [23] výše).

III.B.3 Postup městského soudu v dalším řízení

[48] V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Zároveň musí vypořádat ty žalobní námitky, mířící do věci samé, jimiž se (logicky) nezabýval proto, že správní rozhodnutí zrušil pro jejich nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Krajský (městský) soud se totiž nemůže vyhnout hodnocení těch skutkových a právních otázek, jimiž se správní orgán

v napadeném rozhodnutí v potřebné míře zabýval, poukazem na to, že ve vztahu k oddělitelným skutkovým či právním otázkám je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné či nezákonné (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[49] Žalobkyně v žalobě opakovaně namítla, že předmětem správního řízení mělo být individuální posouzení její způsobilosti k výkonu regulované činnosti „pedagog 1. stupně základní školy“ s ohledem na jí dosaženou kvalifikaci, na což podle žalobkyně správní orgány obou stupňů rezignovaly a její žádost zamítly pro formální nedostatky přičitatelné k tíži VŠ ve Varšavě. Městský soud tedy předně musí posoudit, zda správní orgány postupovaly správně, pokud z důvodu zjištění závažných formálních nedostatků studia již neposuzovaly obsahovou (kvalitativní) srovnatelnost žalobkyní absolvovaného studijního programu se studijním programem realizovaným na českých vysokých školách (univerzitách). Jinými slovy je třeba zodpovědět, zda podmínka spočívající v absolvování studia v souladu s právními předpisy představuje takovou (primární) podmínku, jejíž nesplnění bez dalšího vylučuje možnost vyhovět žádosti o uznání odborné kvalifikace, a proto již není nutné hodnotit obsahovou srovnatelnost studia.

[50] Dále se musí městský soud vypořádat s nařízením rektora č. 1/08/2014 a s dopisem rektora VŠ ve Varšavě z 31. 7. 2020, které žalobkyně doložila až spolu s žalobou. Je třeba posoudit, jestli z těchto podkladů, především z nařízení rektora č. 1/08/2014 týkajícího se možnosti udělit souhlas s individuálním studijním programem, jmenovat učitele používající český jazyk pro vedení konzultací, a zřídit konzultační centrum v Karvině, vyplývají nějaké konkrétní okolnosti mající vliv na možnost (oprávněnost) VŠ ve Varšavě poskytovat pedagogické studium druhého stupně v Karvině.

[51] S tím souvisí, rovněž dosud nevypořádaná, žalobní námitka, že nebylo povinností žalobkyně zjišťovat, zda VŠ ve Varšavě splňuje podmínky podle polské legislativy pro poskytování magisterského studia cestou konzultačního střediska na území České republiky. Žalobkyně v této souvislosti namítla, že správní orgány porušily § 2 odst. 1 zákona o uznávání odborné kvalifikace, podle něž lze *pro výkon regulované činnosti v České republice vyžadovat od uchazeče splnění pouze těch podmínek, které zvláštní právní předpis vyžaduje od občana České republiky, který získal odbornou kvalifikaci v České republice.*

[52] V souvislosti s výše popsáním odůvodněným odklonem od dřívější správní praxe stěžovatele po roce 2018 by se měl městský soud v dalším řízení rovněž vypořádat s rozhodnutím stěžovatele z 30. 6. 2020, sp. zn. MSMT 17872/2020, jímž byla jiná žadatelce uznána odborná kvalifikace pro výkon regulovaného povolání „učitelka mateřské školky a učitelka prvního stupně základní školy v České republice“. Toto rozhodnutí žalobkyně přiložila na podporu svých tvrzení ke své replice v řízení před městským soudem. Z odůvodnění uvedeného rozhodnutí podle žalobkyně plyne, že stěžovatel v této jiné věci přihlédl k (nyní stěžovatelem zpochybňovanému) osvědčení o odborné kvalifikaci žadatelky v Polské republice. Jelikož se tímto rozhodnutím dosud nezabýval městský soud, nemůže se jím nyní věcně zabývat, jako první, ani Nejvyšší správní soud (rozsudek NSS z 25. 9. 2023, čj. 8 As 75/2023-33, bod 14).

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[53] Nejvyšší správní soud v nyní projednávané věci shledal převažující část kasační argumentace důvodnou. Jako nedůvodnou posoudil pouze kasační námitku mířící do základu závazného právního názoru městského soudu týkajícího se rozporu v podkladech rozhodnutí.

[54] Byť tedy jeden z důvodů, pro něž městský soud správní rozhodnutí zrušil, v základu ob stojí, není vzhledem k výše uvedenému (případná možnost doplnění dokazování v dalším řízení před městským soudem) nyní jednoznačně jisté, že jsou dány důvody pro zrušení i napadeného rozhodnutí ministra. Zároveň je z výše uvedených důvodů (body [48] a násl.) povinností městského soudu v dalším řízení vypořádat žalobní námitky, jež jsou oddělitelné od přetrvávajícího rozporu v podkladech správních rozhodnutí. Žalobkyně totiž dosud neobdržela odpověď na veškeré své žalobní námitky, a zároveň správní orgány, vzhledem k závěru Nejvyššího správního soudu o nesprávnosti převažující části právního názoru městského soudu, nedostaly jednoznačný návod, jak by měly postupovat v případném dalším řízení. Nejvyšší správní soud se však těmito otázkami nemůže zabývat jako první.

[55] Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[56] Důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí ministra budou dány v případě, že (i) nebude přípustné v dalším řízení před městským soudem doplnit dokazování za účelem odstranění dílčího rozporu v podkladech správních rozhodnutí, nebo (ii) se nepovede uvedený rozpor odstranit ani přípustným doplněním dokazování v řízení před městským soudem. Stejně tak samozřejmě bude na místě napadené rozhodnutí ministra zrušit i tehdy, budou-li pro to dány důvody v návaznosti na důvodnost některé žalobní námitky, jíž se městský soud dosud věcně nezabýval, případně důvody, k nimž by musel přihlédnout z moci úřední.

[57] Naopak, k zamítnutí žaloby by bylo možné přistoupit tehdy, (i) bude-li doplněním dokazování v dalším řízení před městským soudem uspokojivě odstraněn přetrvávající dílčí rozpor v podkladech správních rozhodnutí, a současně (ii) nebudou v souvislosti s dosud nevypořádanými žalobními námitkami, respektive ex offio, dány žádné jiné důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí ministra.

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

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

V Brně 28. března 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu