



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobkyně: **Z. R., P.,**
zastoupené Mgr. Lukášem Koudelem, advokátem, sídlem
Milešovská 1312/6, 130 00 Praha 3,
proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, IČ 00022985,**
Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-32047/2018-2,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[I] Napadené rozhodnutí

1. Žalobkyně se žalobou ze dne 11. 12. 2018, Krajskému soudu v Plzni doručitou téhož dne, domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2018, č.j. MSMT-32047/2018-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“) a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto žalobkynino odvolání proti rozhodnutí Západočeské univerzity v Plzni (dále jen „prvoinstanční správní orgán“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

dne 8. 3. 2018, č.j. ZCU 005953/2018 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla zamítnuta žalobkynina žádost 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.

2. Správní řízení je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Problematika vysokého školství je upravena zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“).

[II] Žaloba

3. Žalobkyně považovala napadené rozhodnutí předně za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nijak nereagoval na odvolací námitky stran vnitřní rozpornosti prvoinstančního rozhodnutí. Onu vnitřní rozpornost žalobkyně spatřovala v tom, že dle části odůvodnění rozhodnutí žalobkyně nezískala vysokoškolské vzdělání, dle větší části však ano, a zároveň si prvoinstanční správní orgán neujasní, zda se jednalo o studium absolvované na Moskevském institutu podnikatelství a práva, když porovnává studijní programy právě se studijním programem této vysoké školy, nebo na Mezinárodním institutu podnikatelství a práva s.r.o. To žalobkyně namítala již v odvolání, přičemž žalovaný se zabýval pouze námitkou stran získání vysokoškolského vzdělání žalobkyně jako takového, nikoliv školou, kde žalobkyně měla vysokoškolské vzdělání získat.
4. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřovala v tom, že dle části odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí nemělo jí absolvované vzdělání vysokoškolský charakter, neboť se nejednalo o vysokoškolský program disponující akreditací rozhodných orgánů ve státě původu zahraniční univerzity a zároveň se nejednalo o zahraniční vzdělání v pravém smyslu, neboť bylo poskytováno českou právnickou osobou bez české akreditace, tudíž se nejedná o studijní program, který by byl součástí ruského vysokoškolského systému, ani se nejedná o vysokoškolský program, neboť co je vysokoškolským vzděláním, je totiž dáno legislativou státu původu. Avšak žádost žalobkyně byla zamítnuta dle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách na základě toho, že zahraniční studijní program se po srovnání s tuzemským studijním programem odlišoval v podstatných rysech. Dle žalobkyně je však zřejmé, že základním předpokladem pro postup dle § 89 a 90 zákona o vysokých školách je, aby předmětem žádosti bylo zahraniční vysokoškolské vzdělání získané vystudováním studijního programu, který je způsobilý porovnání s obdobným tuzemským studijním programem. Dle závěrů správního orgánu I. stupně však nebyly splněny podmínky aplikace § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách, neboť vzdělání žalobkyně nebylo vysokoškolského ani zahraničního charakteru, proto nemohly být porovnávány dva vysokoškolské studijní programy, a proto nemohla být zjištěna ani jejich odlišnost. Vnitřní rozpornost, z níž pak žalobkyně dovozovala i nicotnost prvoinstančního rozhodnutí na základě § 77 odst. 2 správního řádu, tedy spatřovala v tom, že správní orgán I. stupně na jednu stranu uvedl, že k zamítnutí žádosti jej vedlo porovnání studijních programů zahraniční a tuzemské vysoké školy, na druhou stranu však uvedl, že žalobkyně nezískala vzdělání na vysoké škole, tudíž nemohlo dojít k porovnání studijních programů tuzemské a zahraniční vysoké školy.

5. Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č.j. 9 As 286/2015-60, považovala žalobkyně za nepřipadný, neboť dle jejího názoru neexistuje závaznost judikatury vydané v rámci jiných řízení. Zároveň tento rozsudek považovala za nesprávný. V případě žádosti ve smyslu § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách není dle žalobkyně věcná příslušnost dána tvrzením, jako je tomu např. v případě § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Pokud je totiž projednání návrhu podmíněno toliko tvrzením, vyjadřuje to zákonodárce zřetelně v právní normě. Dle žalobkyně není možné žádnou interpretační metodou dospět k závěru, že příslušnost správních orgánů k projednání žádosti by měla být dána pouhým tvrzením. Ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách obsahuje podmínky (aby se jednalo o absolventa zahraniční vysoké školy a aby správní orgán uskutečňoval obdobný studijní program), za kterých je založeno oprávnění správního orgánu věcně o žádosti rozhodnout, tj. rozhodnout o vydání osvědčení nebo žádost zamítnout. Právě proto § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách nepočítá se zamítnutím žádosti v jiné situaci, než po porovnání studijních programů. Z toho pak dle žalobkyně vyplývá, že pokud nedojde k porovnání dvou vysokoškolských studijních programů, resp. pokud není předmětem řízení uznání vysokoškolského studia, nemůže být žádost ani věcně projednána, a rozhodnutí je v takovém případě nicotné. Nicotnost rozhodnutí pak žalobkyně dovozovala také z toho, že osoba podepsaná pod prvoinstančním rozhodnutím nebyla v době rozhodnutí jeho prorektorem. Tuto námitku vznesla žalobkyně již v odvolání, nicméně žalovaný se s ní nevypořádal, což činí rozhodnutí zároveň nepřezkoumatelným. Ve správním spisu navíc není dle žalobkyně jediný doklad o tom, že by doc. Dr. RNDr. L. Č. byl kdy jmenován prorektorem Západočeské univerzity v Plzni (dále jen „ZČU“).
6. Žalobkyně dále v odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí namítala, že vůči veřejné vysoké školy ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání může projevit toliko rektor, nikoliv jiná osoba, neboť § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách je speciálním k § 15 odst. 2 správního řádu. Žalovaný na tuto námitku reagoval tak, že prorektor se stal oprávněnou úřední osobou v souladu s § 15 odst. 2 správního řádu. Takovým způsobem však dle žalobkyně není její námitka vypořádána, což zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť námitka spočívala právě v poměru speciality § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách vůči § 15 odst. 2 správního řádu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí zakládá také nevypořádání se s odvolací námitkou stran nepřipustnosti posuzování srovnatelnosti studijních programů na základě studijního plánu, o němž správní orgán I. stupně tvrdil, že je pro srovnání studijních programů irelevantní.
7. Žalobkyně dále brojila proti závěrům prvoinstančního správního orgánu plynoucím ze srovnání žalobkyní absolvovaného studijního programu se studijním programem Veřejná správa uskutečňovaným prvoinstančním správním orgánem. Součástí správního spisu totiž dle žalobkyně nebyl žádný podklad, z něhož by obsah tohoto studijního programu vyplýval. Žalobkyně dále zpochybnila, že je jeho obsah takový, jaký je popsán v údajných srovnávacích stanoviscích Právnické fakulty ZČU, jejichž pravost a správnost rozporovala. Pokud je součástí správního spisu studijní plán bakalářského studijního oboru Veřejná správa, pak žalobkyně namítala, že ten byl do správního spisu založen až poté, kdy bylo učiněno rozhodnutí nalézacího správního orgánu, a rovněž rozporovala pravost a správnost dokumentu, kde má být obsah tohoto studijního programu zachycen. Porovnání správní orgán I. stupně nikdy neprovedl a neuvedl, že by shledal podstatný rozdíl mezi žalobkyní absolvovaným studijním programem a jinými studijními programy, či že by prováděl

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

srovnání studijních programů, nýbrž pouze zrekapituloval údajné stanovisko Právnické fakulty ZČU, k němuž však nezaujal žádné stanovisko. Porovnání studijních programů tak dle žalobkyně proběhlo pouze ze strany Právnické fakulty ZČU, nikoliv prvoinstančním správním orgánem. V tom žalobkyně spatřovala porušení zásady volného hodnocení důkazů a zároveň porušení zásady materiální pravdy, kterou má zjistit prvostupňový správní orgán, nikoliv třetí osoba. Dle žalobkyně je nepřipustné, aby prvoinstanční správní orgán prováděl takový outsourcing svých zákonných povinností. Žalobkyně obdobné námitky prezentovala již v odvolání, žalovaný se k nim však nevyjádřil, uvedl pouze, že prvoinstanční správní orgán prováděl srovnání studijních programů, což však není dle žalobkyně dostačující, a proto opět došlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí.

8. Žalobkyně dále v odvolání namítala, že předmětem porovnání neměl být pouze studijní obor Veřejná správa, ale i další obdobné studijní programy, resp. jejich hrubé rysy, uskutečňované Západočeskou univerzitou v Plzni, jakož i všemi jinými vysokými školami, které mají akreditovaný obdobný studijní program. K tomu žalobkyně odkázala na usnesení žalovaného ze dne 21. 10. 2013, č.j. MSMT-42514/2013, v němž je uvedeno, že obdobnými studijními programy uskutečňovanými ZČU k žalobkyní absolvovanému studijnímu programu jsou magisterský studijní program v oboru právo a právní věda a bakalářský studijní program v oboru právo a veřejná správa. Dále uvedla, že pojem obdobný studijní program užitý v § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách nelze restriktivně interpretovat jako studijní program totožný nebo studijní program s převahou společných shodných rysů a obsahově náplně. Z uvedeného usnesení pak žalobkyně dovodila, že pojem obdobný studijní program je širším pojem než studijní program neodlišující se v podstatných rysech. Obdobný je dle žalobkyně takový studijní program, u kterého není již z jeho základního popisu vyloučeno, aby byl v podstatných rysech shodný se zahraničním studijním programem. Obdobný tedy nebude zejména takový studijní program, který spadá do oboru, který vůbec nesouvisí s oborem, do něhož spadá zahraniční studijní program, například pokud by se měl porovnávat studijní program z právního oboru se studijním programem z lékařského oboru. V řízení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace se porovnává zahraniční studijní program s obdobnými studijními programy, resp. s jejich společnými hrubými rysy. Žalobkyně pak odkázala na závěry plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č.j. 22 A 10/2013-44, rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č.j. 6 As 153/2014-108, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2014, č.j. 9 A 167/2012-183, a rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č.j. 29 A 5/2013-141, z nichž takový právní závěr stran srovnání hrubých rysů studijních programů taktéž vyplývá. Žalobkyně tvrdila, že aby bylo možné zjistit, jaké jsou hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, je nejprve zapotřebí zjistit obsah všech obdobných studijních programů akreditovaných v České republice, a z toho odvodit jejich společné rysy. Žalobkyně předeslala, že z jedinečnosti každého studijního programu akreditovaného v České republice vyplývá, že nemají žádné společné prvky a neexistují ani žádné požadavky na obsah studijního programu v jakémkoliv oboru. Jediné standardy pro studijní programy jsou stanoveny nařízením vlády č. 274/2016 Sb., o standardech pro akreditace ve vysokém školství, kde jsou obsaženy pouze obecné standardy pro akreditaci jakéhokoliv studijního programu. Neexistují tak žádné konkrétní požadavky pro obsah studijních programů v jednotlivých oborech. O uvedeném svědčí i vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 22. 2. 2017, č.j. NAU-16/2017-3, kde je mj. uvedeno, že *pro studijní*

programy s názvem „Právo a právní věda“ nejsou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ani Akreditačním úřadem stanoveny žádné specifické standardy ani pravidla, z jakých konkrétních prvků se takové studijní programy musí skládat.“ V tomto řízení se tedy má porovnávat žalobkyní absolvovaný studijní program přinejmenším s hrubými rysy společným všem studijním programům, které jsou uskutečňovány ve studijních programech akreditovaných v České republice. I z toho vyplývá, že nemůže být podstatným rozdílem, zda se jedná o magisterský nebo bakalářský studijní program, neboť se nejedná o podstatný rys společný všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice, když obdobnými studijními programy jsou jak studijní programy magisterské, tak studijní programy bakalářské. Obdobným studijním programem studijnímu programu, o jehož uznání žalobkyně žádá, je tudíž například i magisterský studijní program v oboru právo, právní věda.

9. Žalobkyně dále považovala za zcela nepřípustné, aby Právnická fakulta ZČU v údajných stanoviscích zpochybňovala správnost úředního překladu, jelikož k tomu nemá odbornost a z ničeho nevyplývá, že by si obstarala podklady stejné důkazní síly svědčící o opaku. Proto jsou její úvahy o obsahové srovnatelnosti žalobkyní absolvovaného studijního programu předčasné a nepodložené. Ani popisované údajné rozdíly by však nemohly založit rozdílnost studijních programů v hrubých rysech. Správní orgán I. stupně pak neporovnával žalobkyní absolvovaný studijní program s hrubými rysy společnými všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice. Pokud správní orgán I. stupně nezjistil hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice a porovnání prováděl toliko s jedním studijním programem, neporovnával správné parametry studijních programů, a nemohl tak dojít ke správnému výsledku a rozhodnutí prvostupňového správního orgánu nemělo tudíž být napadeným rozhodnutím potvrzeno. S touto námitkou uplatněnou v odvolání se přitom žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal, což je další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyně zároveň v odvolání navrhla provedení důkazního prostředku v podobě podkladů prokazujících obsah všech obdobných studijních programů v České republice, aby mohly být následně porovnány s jí absolvovaným studijním programem. Žalovaný pak byl dle žalobkyně vázán zásadou vyšetřovací a byl povinen takové důkazní prostředky provést. Nicméně, tímto důkazním návrhem se v napadeném rozhodnutí nezabýval, což opět způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a zatěžuje jej vadou opomenutých důkazů. Žalobkyně navrhla k provedení jako důkazu také všechny spisy o řízeních o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dosaženého na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě v oboru právo, vedených o žádostech jiných žadatelů, když zároveň zpochybnila nepodložené tvrzení správního orgánu I. stupně, že svoji rozhodovací praxi změnil již v roce 2009. Žalovaný k tomuto důkaznímu návrhu nepřihlédl s odkazem na § 82 odst. 4 správního řádu. Žalobkyně tvrdila, že skutková podstata § 82 odst. 4 správního řádu však nebyla naplněna, neboť důkazní návrh byl reakcí na tvrzení prvoinstančního správního orgánu, že ke změně správní praxe došlo již v roce 2009, které však bylo obsaženo až v prvoinstančním rozhodnutí, proto žalobkyně nemohla důkazní návrh učinit dříve.
10. Žalobkyně dále uvedla, že již v odvolání namítala, že neví, jakou má relevanci, uvádí-li prvoinstanční správní orgán, že z licence nevyplývá oprávnění Moskevského institutu podnikatelství a práva poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům, neboť z licence především nevyplývá, že by k tomu nebyl Moskevský institut podnikatelství a práva oprávněn. Nezjistil-li nalézací správní orgán, že by Moskevský institut

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

podnikatelství a práva neměl oprávnění poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům, pak jsou jeho závěry zcela bez významu. Významné je pouze to, že nalézací správní orgán nezjistil, že by Moskevský institut podnikatelství a práva neměl oprávnění poskytovat vzdělání v oblasti českého práva cizím státním příslušníkům. Žalobkyně nevěděla, z čeho má vyplývat, že se licence nevztahuje k Moskevskému institutu podnikatelství a práva. Nebylo jí známo, že by bylo kdekoliv uvedeno, že by tento institut neměl sídlo v Moskvě. Pokud nalézací správní orgán argumentuje cizojazyčným textem, je to nepřipustné s ohledem na povinnost vést správní řízení v českém jazyce. V souvislosti s tím žalobkyně uvedla, že neovládá tento jazyk na takové úrovni, aby v něm byla schopna argumentovat ve správním řízení či v řízení před soudem. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí uvedl, že prokázat existenci licence byla povinna žalobkyně, čímž však dle žalobkyně minul podstatu odvolací námitky, kterou nebylo rozložení procesních břemen, nýbrž hodnocení důkazů a možnost provádět důkazy písemnostmi v cizím jazyce. Na toto však žalovaný nijak nereagoval, což je další důvod zakládající nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Dle žalobkyně je zjevné, že Moskevský institut i jeho pobočka disponují příslušnou akreditací. Pokud pak měly správní orgány pochybnosti o tom, zda byl studijní program žalobkyně řádně akreditován (licencován), či jaký byl rozsah akreditace (licence), bylo jejich povinností tuto skutečnost prokázat.

11. Dále žalobkyně prezentovala námitky stran výkladu Lisabonské úmluvy provedeného správními orgány. Z té dle žalobkyně nevyplývá důkazní povinnost žadatele v řízení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Dle žalobkyně, Lisabonská úmluva sice Českou republiku i Ruskou federaci zavazuje, subjektům vnitrostátního právního řádu z ní však neplynou práva a povinnosti. Lisabonská úmluva není mezinárodní smlouvou, která by umožňovala přímou aplikaci svých ustanovení. Zřejmě proto také nebyla ratifikována, protože jako součást právního řádu by nemohla fungovat. Jelikož nebyla ratifikována, nestala se součástí právního řádu, jak se mylně domnívá žalovaný, ač byla publikována ve Sbírce mezinárodních smluv. Jedná se totiž o klasickou smlouvu, kterou se smluvní strany, v tomto případě jednotlivé státy, zavazují, že budou dodržovat určité standardy při rozhodování o uznávání zahraničních vysokoškolských vzdělání a kvalifikací, a to v intencích Lisabonské úmluvy. Jde však pouze o závazky jednotlivých států, které mají zásady z Lisabonské úmluvy vyplývající inkorporovat do právního řádu, tedy tyto zásady a principy v ní vyjádřené převést do normativního textu, nejlépe ve formě zákona, který bude stanovovat přesná práva a povinnosti. Zda a jak bude Česká republika plnit své závazky vyplývající z Lisabonské úmluvy, záleží pouze na České republice. Případné neprovedení nebo špatné provedení těchto závazků může být předmětem mezinárodněprávních sankcí vůči České republice, avšak jelikož ustanovení Lisabonské úmluvy nejsou tzv. self-executed, tedy nejsou pro svou teleologickou povahu samovykonatelná (a jsou tedy neurčitá), nemohou vyplývat z jejich ustanovení práva v povinnosti subjektům vnitrostátního práva, a to nehledě na existenci generální recepční normy (§ 106 odst. 1 zákona o vysokých školách). Přímou neaplikovatelnost Lisabonské úmluvy pak žalobkyně dovodila i z jejího čl. III.2. Dle žalobkyně se jedná o závazek strany smlouvy, že proces uznávání bude transparentní, což Česká republika v těchto případech, kde se snaží zcela změnit správní praxi, což zasahuje do právní jistoty, nesplňuje. Toto ustanovení se normou vnitrostátního práva ale stát nemůže a nikdo se na něj nemůže odvolávat. Její neprovedení může být pouze důvodem mezinárodněprávní sankce udělené státu za porušení závazku. Podobně pak žalobkyně argumentovala i čl. III.B bodem 2 Lisabonské úmluvy, na jehož základě nese odpovědnost za

poskytnutí náležitých informací především žadatel, který takové informace poskytne v dobré víře. Dle žalobkyně je toto ustanovení neaplikovatelné, jelikož se nedá přímo aplikovat, aniž by bylo přeneseno a především upřesněno vnitrostátní normou. Podle tohoto ustanovení je totiž povinnost především na žadateli. Není již ale specifikováno, jaké informace má poskytnout, v jakém rozsahu a jaké ne, když slovo především předpokládá, že ne všechny informace má povinnost poskytnout žadatel. Na vnitrostátní právní normě tedy je, aby stanovila, jaké informace má žadatel poskytnout a jaké naopak ne, tedy kdy je obstarání informací na rozhodujícím orgánu, v našich podmínkách na správním orgánu. Bez toho taková norma nemůže existovat, jelikož je neurčitá, tedy v demokratickém právním státu nepřípustná.

12. Dle žalobkyně je také nutno respektovat zásadu, podle které mezinárodní smlouvou nemůže být dotčena výhodnější vnitrostátní úprava. Zejména to platí v případě smluv, které jsou přijímány za účelem zlepšení postavení osob, jakou je nepochybně i Lisabonská úmluva, mezi jejíž cíle patří zajistit lepší přístup k uznávání kvalifikací pro držitele zahraničního vzdělání. Jejím cílem je poskytnout osobám více práv, než by jim bylo poskytnuto v případě její neexistence, nikoliv postavení osob žádajících o uznání vzdělání ztěžovat. K tomu žalobkyně odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12, z něhož vyplývá, že smyslem uzavření mezinárodní smlouvy nemůže být krácení důchodových nároků vlastním občanům, kterým vyšší důchodový nárok vzniká nezávisle na takové smlouvě podle vnitrostátních předpisů. Z toho pak žalobkyně dovodila, že smyslem mezinárodních smluv je zlepšení postavení občanů, proto nemůže mít přednost před výhodnější vnitrostátní úpravou. Zásada, dle níž mezinárodní smlouvou nejsou dotčena výhodnější práva, ochrany a podmínky poskytované a zaručené vnitrostátním zákonodárstvím, je ústavní zásadou, jak několikrát judikoval Ústavní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05; ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06-1; ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04; nebo ze dne 24. 5. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 31/94). Tento závěr pak dle žalobkyně podporuje i čl. II.3 Lisabonské úmluvy, z něhož vyplývá, že jakákoliv příznivější ustanovení obsažná v právních rádech smluvních stran nejsou ustanoveními Lisabonské úmluvy rušena. Žalobkyně navíc tvrdila, že i pokud by ustanovení Lisabonské úmluvy byla aplikovatelná, neexistuje norma, která by stanovila její přednost před správním řádem, neboť § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách zakotvuje přednost mezinárodních smluv pouze před zákonem o vysokých školách. Přenesení povinnosti ze strany správních orgánů na účastníka řízení s odkazem na mezinárodní smlouvu je nepřípustné také z důvodu zásady rovnosti občanů a vyloučení jejich neodůvodněného rozlišování v právech (k tomu žalobkyně poukázala na výše již zmíněné nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 301/05 a sp. zn. Pl. ÚS 4/06-1). Jestliže by měla ustanovení Lisabonské úmluvy přednost před vnitrostátní právní úpravou, bylo by nutné spatřovat nedůvodné odlišení občanů v právech v jejich odlišném postavení v případě, když žádají o uznání vzdělání dosaženého na vysoké škole, která je součástí vzdělávacího systému státu, který není vázán Lisabonskou úmluvou ani jinou výhodnější mezinárodní smlouvou oproti situaci, kdy žádají o uznání vzdělání dosaženého na vysoké škole, která je součástí vzdělávacího systému státu, který je signatářem Lisabonské úmluvy. Občané, na jejichž vzdělání by se nevztahovala Lisabonská úmluva, která by jim ukládala povinnosti, by tak byli ve výhodnějším postavení než ti, na které se tato mezinárodní smlouva, která má za cíl paradoxně zlepšit postavení žadatelů, vztahuje. Žalobkyně pak uzavřela, že jelikož Lisabonská úmluva není mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR, představuje jedinou možnou inkorporační normu § 106 odst. 1 zákona o vysokých

školách stanovující pouze přednost této smlouvy před zákonem o vysokých školách, nikoliv před správním řádem.

13. S ohledem na neaplikovatelnost Lisabonské úmluvy je pak dle žalobkyně zcela nepochopitelné, že prvoinstanční správní orgán postupoval v rozporu se zásadou vyšetřovací a zásadou materiální pravdy a nevyvinul žádnou snahu, aby si opatřil podklady pro své rozhodnutí. Namísto toho žalobkyni šikanoval nezákonnými požadavky na dodání podkladů, které měl sám povinnost obstarat. Správní orgán ve výzvách adresovaných žalobkyni specifikoval, jaké podklady ke svému rozhodnutí potřebuje a kdo je má v dispozici. Bylo pak jeho povinností, pokud měl jakékoliv pochybnosti, opatřit si důkazy, kterými by zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Podle § 6 odst. 2 správního řádu vyžadují správní orgány podklady po dotčených osobách pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Dle žalobkyně, ani zákon o vysokých školách ani správní řád nestanoví, že by měl účastník řízení povinnost v předmětném správním řízení takové podklady správním orgánům poskytnout a správní orgány tak nemohly po žalobkyni tyto požadovat. Ustanovení § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách pak toliko uvádí, co je podkladem pro uznání vysokoškolského vzdělání, nikoliv že by tyto podklady měl opatřit účastník řízení. Výzvami k předložení podkladů pro rozhodnutí tak správní orgán I. stupně porušil čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Dle § 50 odst. 2 správního řádu bylo naopak povinností správních orgánů opatřit podklady pro vydání svých rozhodnutí. Tato tvrzení pak žalobkyně podpořila odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 9. 2016, č.j. 30 A 142/2015-95, v němž soud mj. uvedl: *„Měl-li žalovaný za to, že studijní program neuskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle zákona o vysokých školách (viz § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách), resp. jsou důvodné jeho domněnky dokonce až o „podvodném jednání“, byl povinen tyto skutečnosti jednoznačně prokázat, resp. obstarat dostatek podkladů tyto závěry odůvodňující. Žalovaný přesto neučinil nic pro to, aby od ukrajinské strany takové důkazy obstaral. Přitom byl povinen tak učinit nejen pro to, že to byl on, kdo tyto skutečnosti tvrdil, nýbrž i pro to, že obsah žalobkyní předložených listin a listin obstaraných v průběhu správního řízení svědčil o opaku.“* Z uvedeného závěru pak dle žalobkyně žalovaný vycházel i v jiných řízeních, než je to, v němž byl předmětný rozsudek vydán, kdy žalobkyně uvedla např. rozhodnutí ze dne 26. 1. 2017, č.j. MSMT-2632/2017-1. Správní orgány pak dle žalobkyně neprokázaly neoprávnění Moskevského institutu podnikatelství a práva uskutečňovat předmětný studijní program.
14. Dále žalobkyně tvrdila, že nepřesnosti a rozpory v dokumentech týkajících se jejího studia, které na straně prvoinstančního správního orgánu založily důvodné pochybnosti o řádném absolvování studia a získání potřebných znalostí, jsou irelevantní, neboť vzhledem k tomu, že se jedná toliko o důvodné pochybnosti, nebylo prokázáno, že by studium neproběhlo řádně a že by žalobkyně nezískala potřebné znalosti. Tyto skutečnosti byly s přihlédnutím k zásadě vyšetřovací a zásadě materiální pravdy povinny prokázat správní orgány. Dále žalobkyně tvrdila, že není patrné, jaký může být vztah mezi případnou nepřesností v dokumentech vztahujících se k jejímu studiu a tím, zda její studium proběhlo řádně, a zároveň případné nepřesnosti v předložených dokumentech nejsou důvodem k zamítnutí žádosti, tím je pouze kvalifikovaná odlišnost porovnávaných studijních programů. Tuto argumentaci obsahovalo i odvolání žalobkyně, žalovaný na ni však reagoval pouze parafrází závěrů učiněných správním orgánem I. stupně, což dle žalobkyně nemůže být považováno za přezkoumatelné vypořádání odvolací námitky. Pokud by soud takové vypořádání odvolací námitky považoval za dostatečné, poukázala žalobkyně na nezákonnost, neboť ani žalovaný

neprokázal, že by studium neproběhlo řádně a že by žalobkyně nezískala potřebnou míru znalostí.

15. Dále žalobkyně poukázala na to, že nelze zároveň tvrdit, že studijní plán a sylabus jsou irelevantní podklady, jelikož se vztahují k jinému studiu, a přitom poměřovat tyto podklady se studiem absolvovaným žalobkyní. V tom žalobkyně spatřovala vnitřní rozpornost a nepřezkoumatelnost prvoinstančního i napadeného rozhodnutí. Správní orgány za tohoto stavu buď neměly ke studijnímu plánu a sylabu vůbec přihlížet, nebo si obstarat pro toto řízení relevantní. Jedná se o vadu, která mohla mít vliv na zákonnost prvoinstančního i napadeného rozhodnutí a zároveň se jedná o skutkové zjištění, které je rozporné.
16. Žalobkyně dále uvedla, že neví, co plyne ze závěru, že studium bylo uskutečňováno na území České republiky, přičemž poukázala na to, že na území České republiky působí mnoho škol, které mají akreditováno poskytování vzdělávání v jiném státě. Dále žalobkyně uvedla, že neví, co plyne ze závěru, že studium mělo být uskutečňováno tuzemskou soukromou osobou v podobě Mezinárodního institutu podnikatelství a práva s.r.o. Správní orgány navíc neprezentovaly jediný důkaz, který by o takovém skutkovém závěru svědčil, což způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. To navíc žalobkyně namítala i v odvolání, nicméně žalovaný tuto námitku nevypořádal, což způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
17. Podáními adresovanými správnímu orgánu I. stupně ve dnech 14. 2. 2014, 14. 4. 2014 a 6. 6. 2014 žalobkyně požádala, aby bylo přihlédnuto ke skutečnosti, že jí vzniklo v důsledku jeho předchozí správní praxe v řízeních o žádostech studentů, kteří získali totožné vzdělání na Moskevském institutu podnikatelství a práva v Moskvě, legitimní očekávání, že, stejně jako v těchto případech, i její studium bude uznáno, a to za situace, kdy se v mezidobí nezměnily právní předpisy ani náplň studia na Moskevském institutu podnikatelství a práva. V důsledku správní praxe nalézacího správního orgánu mělo žalobkyni vzniknout nejen legitimní očekávání, že její vzdělání bude uznáno, ale i že bude prvoinstanční správní orgán postupovat stejným procesním způsobem, tj. nevyžadovat jiné podklady, než tomu bylo v předchozích obdobných případech, a bude právní předpisy vykládat stejným způsobem. Žádné z těchto legitimních očekávání, která žalobkyni vznikla v důsledku činnosti samotného nalézacího správního orgánu, nebylo naplněno, správní orgán I. stupně tedy nerespektoval § 2 odst. 4 správního řádu. Legitimní očekávání žalobkyni vzniklo z důvodu, že nalézací správní orgán v minulosti po několik let uznával totožné vzdělání dosažené na Moskevské univerzitě podnikatelství a práva (což v rozhodnutí správní orgán I. stupně v podstatě potvrzuje). Jednalo se o tedy o rozhodnutí vydaná v obdobných případech. Tato rozhodnutí vydával nalézací správní orgán konstantně jak na začátku studia žalobkyně, tak po celou dobu jejího studia. O těchto rozhodnutích byla žalobkyně zpravena a vyvolaly u ní tedy legitimní očekávání, že její studium bude rovněž uznáno. Jinak by na Moskevském institutu podnikatelství a práva nestudovala. Žalobkyně se dále obecně věnovala výkladu zásady legitimního očekávání. Dále odkázala na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2011, č.j. 62 Af 67/2010-140, z něhož plyne, že legitimní očekávání „*ve vertikálním vztahu mezi orgánem veřejné moci a adresátem právní regulace se objevuje tehdy, kdy orgán veřejné moci vytvoří určitou situaci, jíž adresát regulace s důvěrou v akty vrchnostenského orgánu přizpůsobil své jednání a spoléhal na to, že ve své důvěře nebude zklamán. Příkladem této koncepce je např. ochrana legitimního očekávání v britském správním právu, založená „ujištěním“ („representation“) správního orgánu, jeho deklarovanou politikou, směrnicí jeho činnosti či*

ustálenou aplikační praxí.“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č.j. 1 Afs 50/2009-233, pak dle žalobkyně plyne, že princip předvídatelnosti práva se vztahuje ke dvěma situacím, přičemž z hlediska legitimního očekávání mezi nimi není rozdíl. Z hlediska časového je legitimní očekávání chráněno vzhledem ke dvěma okamžikům - vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu, ale též vzhledem k dobré víře účastníků řízení, která vznikne do okamžiku jednání, které je následně posuzováno správním orgánem. V tomto případě tedy žalobkyni vzniklo legitimní očekávání ke dni přijetí ke studiu. V té době žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, že v případě úspěšného absolvování bude toto studium následně uznáno za rovnocenné studiu na Západočeské univerzitě. Legitimní očekávání může dle žalobkyně existovat i ve vztahu k procesnímu postupu správních orgánů. Takové legitimní očekávání nemělo být v případě žalobkyně naplněno, neboť správní orgány po žalobkyni vyžadovaly předložení podkladů, které v dřívějších řízeních nevyžadovaly (v dřívějších řízeních dle žalobkyně správní orgány rozhodovaly toliko na základě předloženého diplomu a dodatku k diplomu). Dle žalobkyně pak princip legitimního očekávání může mít přednost i před legalitou postupu správních orgánů, resp. neexistuje nadřazenost legality nad správní praxí zakládající legitimní očekávání. Pro tento závěr pak žalobkyně odkázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, a nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06-1, z něhož vyplývá přednost správní praxe před aplikací mezinárodní smlouvy, jejíž aplikace je sice v souladu s legalitou, avšak v rozporu s dosavadní správní praxí. Dle žalobkyně Ústavní soud v posledně uvedeném nálezu s odkazem na legitimní očekávání a správní praxi odmítl aplikaci mezinárodní smlouvy, jelikož dal přednost správní praxi před inkorporační normou obsaženou v zákoně, dal tedy přednost správní praxi, resp. legitimnímu očekávání, před zákonem.

18. Dle žalobkyně je argumentace správního orgánu I. stupně rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 50/2009-233 účelová, neboť kasační soud se v něm zabýval nikoliv skutkově obdobným případem. V případě žalobkyně totiž bylo její legitimní očekávání založeno na několik let trvající správní praxi potvrzované vydáváním desítek rozhodnutí, zatímco v kasačním soudem posuzované věci se jednalo o legitimní očekávání založené na jednom stanovisku a dvou správních rozhodnutích. Ani za takových okolností však kasační soud nevyloučil, že mohlo dojít ke vzniku správní praxe.
19. Žalobkyně se dále věnovala potenciální možnosti změny správní praxe zakládající na její straně legitimní očekávání. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č.j. 9 Afs 66/2013-55 uvedla, že změna správní praxe může být nejen odůvodněna závažnými okolnostmi, ale musí být činěna do budoucna a dotčené subjekty se s ní musí mít možnost seznámit. Podle nové správní praxe lze tedy postupovat, jen pokud již účastníkovi správního řízení dříve nevzniklo legitimní očekávání podle dosavadní správní praxe, tedy pokud určité jednání bylo učiněno nebo právní vztah byl založen poté, co správní orgán umožnil subjektům seznámit se s novou správní praxí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně zahájila studium za předchozí správní praxe, vzniklo jí také legitimní očekávání, že toto studium bude posuzováno dle této správní praxe. Prvoinstanční správní orgán navíc nikdy nesignalizoval, že svou správní praxi hodlá změnit, nebyl ji tedy oprávněn změnit ani do budoucna. I pokud by však ke změně správní praxe mohlo dojít, změna by se mohla týkat pouze toho studia, které bylo započato poté, kdy již nemohlo subjektům vzniknout legitimní očekávání, tedy po ohlášení změny správní praxe. Dle žalobkyně je zároveň nepřijatelná svévolná změna správní praxe. Za racionální změnu lze považovat takovou, která je

odůvodněna změnou interpretovaného zákona, změnu právních předpisů souvisejících s interpretovaným právním předpisem a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (tím je myšlena především změna společenských podmínek). Je zřejmé, že jelikož k žádné z popisovaných skutečností nedošlo, není v případě žalobkyně změna správní praxe správních orgánů ničím jiným, než nepřipustnou libovůlí.

20. Žalovaný se dle žalobkyně možností aprobovatelné změny správní praxe v napadeném rozhodnutí vůbec nezabýval, pouze zrekapituloval odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, což dle žalobkyně způsobilo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pokud by soud dospěl k závěru, že rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti netrpí, mělo by být rozhodnutí zrušeno jako nezákonné právě s ohledem na ochranu legitimního očekávání žalobkyně.
21. V poslední části žaloby žalobkyně rozsáhle citovala judikaturu, ze které dovodila, že nevypořádání odvolacích námitek správním orgánem vždy způsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, což vede k jeho zrušení. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.
22. Dne 21. 9. 2020 žalobkyně adresovala zdejšímu soudu přípis, v němž upozornila na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 5. 2020, č.j. 57 A 179/2018-63, vydaný dle tvrzení žalobkyně v právně a skutkově obdobné věci. Uvedený rozsudek je dle žalobkyně postaven na závěru, že správní orgány „*rezignovaly na svoji povinnost zjistit skutkový stav věci v souladu s ustanovením § 3 správního řádu*“, jejich závěry „*nejsou podloženy náležitě zjištěným skutkovým stavem věci a za této situace jsou předčasné*“, přičemž správní orgány vycházely z mylného názoru, že důkazní břemeno je výhradně na žalobkyni, v řízení nebylo prokázáno, že by žalobkyně nebyla absolventem zahraniční vysoké školy a že studijní programy jsou v podstatných rysech odlišné (odkaz na odst. 31 a 32 uvedeného rozsudku). Vzhledem k tomu, že ve výše uvedeném rozsudku zdejší soud zároveň vyslovil názor, že „*nezákonný postup správních orgánů legitimní očekávání založit nemůže*“, považovala žalobkyně za potřebné na tento názor reagovat, neboť ho považuje za rozporný s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, kde lze poukázat například na rozsudek ze dne 14. 10. 2015, č.j. 1 Afs 77/2015-124 (argumentačně podpořený i závěry uvedenými v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu), v němž je uvedeno, že to, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání je otázkou skutkovou (srov. odst. 80) a nad principem legality musí převážet princip legitimního očekávání (srov. odst. 82).

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

23. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve stručně shrnul průběh správního řízení a obsah žalobních námitek.
24. Stran námitek týkajících se nemožnosti aplikace Lisabonské úmluvy žalovaný uvedl, že její ustanovení je nutno aplikovat v řízeních o uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání a kvalifikace zejména s odkazem na § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách a také s ohledem na skutečnost, že tato úmluva byla publikována v roce 2000 ve Sbírce mezinárodních smluv na základě Sdělení ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu č. 60/2000.

25. Co do nedostatečného vypořádání odvolacích námitek žalovaný odkázal na str. 9-12 napadeného rozhodnutí, kde se vyjádřil jednotlivě a poměrně detailně ke všem odvolacím námitkám. Z toho důvodu se žalovaný neztotožnil s tím, že by jeho rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. V této souvislosti pak žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č.j. 6 As 153/2014-108, z něhož plyne, že správní orgány jsou povinny vypořádat všechny základní námitky účastníka řízení. S ohledem na tento právní názor kasačního soudu pak žalovaný dovodil, že napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, neboť z něj jednoznačně vyplývají hlavní důvody vedoucí k předmětnému výroku.
26. Pokud žalobkyně zpochybňuje závěr správních orgánů ohledně absolvování dokládaného studia na Mezinárodním institutu podnikatelství a práva jakožto poskytovatele jejího zahraničního vzdělávání, poukazuje dle žalovaného pouze na nesrovnalosti ve svých tvrzeních a doložených podkladech. Z žádosti o uznání jejího zahraničního vzdělání totiž jednoznačně plyne jako přímý poskytovatel vzdělání právě Mezinárodní institut podnikatelství a práva, jelikož jej žalobkyně výslovně uvedla jako absolvovanou vysokou školu. I další dokumenty předložené žalobkyní svědčí dle žalovaného o tomto závěru a vylučují závěr o absolvování studia žalobkyní na Moskevském institutu podnikatelství a práva. Správní orgány tak dle žalovaného postupovaly správně, když posuzovaly žádost žalobkyně ve vztahu k Mezinárodnímu institutu podnikatelství a práva, nikoliv k Moskevskému institutu podnikatelství a práva.
27. Ohledně námitky o nezdůvodnění závěru o neoprávněnosti Mezinárodního institutu podnikatelství a práva jako subjektu oprávněného poskytovat na území ČR vysokoškolské vzdělání, žalovaný poukázal na str. 5 napadeného rozhodnutí, v němž jsou shrnuty závěry správního orgánu I. stupně, s nimiž se žalovaný ztotožnil.
28. Stran námitky spočívající v absenci zohlednění všech podkladů navržených žalobkyní v průběhu správního řízení, žalovaný uvedl, že v souladu s § 52 správního řádu je správní orgán povinen provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Správní orgán je tedy dle žalovaného povinen přihlídnout ke všem skutečnostem vzešlým v řízení najevo či uvedeným účastníkem, není však povinen provést důkazy účastníkem navržené. K žalobkyní tvrzenému porušení zásady vyšetřovací a zásady materiální pravdy pak žalovaný uvedl, že ačkoliv je povinností správních orgánů zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nevylučuje se tímto povinnost součinnost účastníků řízení zejména ve smyslu § 53 správního řádu, když účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Pokud tedy správní orgány požadovaly po žalobkyni předložení důkazů, nejedná se v žádném případě o postup šikanózní a nelze v tomto procesním kroku spatřovat jakékoliv jejich pochybení. Ke konkrétní námitce stran neprovedení důkazu spisovým materiálem týkajícím se řízení ukončených rozhodnutím správního orgánu I. stupně, jimiž došlo k uznání zahraničního vzdělání absolventů Mezinárodního institutu podnikatelství a práva, žalovaný konstatoval, že se s námitkou stran dřívejší rozhodovací praxe prvoinstančního správního orgánu vypořádal na str. 11 napadeného rozhodnutí, čímž implicitně zdůvodnilo, proč není nutné navržený důkaz provést.
29. Ohledně namítané neoprávněnosti Právnické fakulty ZČU srovnat zahraniční studijní program s tuzemským studijním programem, žalovaný uvedl, že je zcela logické, pokud si nalézací správní orgán vyžádal v rámci své činnosti stanovisko právě právnické fakulty, která

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

jakožto jeho součást z hlediska organizace má k dané problematice porovnání studijních oborů v oblasti práva nejbližší a je tak nejkompetentnějším subjektem k vydání stanoviska, z něhož nalézací orgán a následně i ministerstvo ve svých rozhodnutích vycházely. K námitce stran absence oprávnění prorektora pro studijní záležitosti k vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobkyně, žalovaný odkázal na str. 9 a 10 napadeného rozhodnutí a interní předpis správního orgánu I. stupně v podobě rozhodnutí rektora č. 24R/2012-ZČU, na jehož základě byla tato pravomoc přenesena z rektora ZČU na jejího prorektora.

30. Žalovaný rovněž uvedl, že v předmětném řízení bylo dostatečně prokázáno, že žalobkyně absolvovala a získala vzdělání prostřednictvím subjektu, který není vysokou školou mající oprávnění poskytovat vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu, přičemž se nejedná o zahraniční vzdělání, nýbrž o vzdělání poskytované českou právnickou osobou získané v České republice bez české akreditace. Vzdělání žalobkyně a jí předložená kvalifikace tedy dle žalovaného neodpovídají požadavkům zákona o vysokých školách a Lisabonské úmluvy.
31. Závěrem žalovaný uvedl, že ve své správní praxi zastává v otázce rozhodování o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělávání a kvalifikace názor, že veřejným zájmem je, aby za rovnocenné vysokoškolským diplomům absolventů vysokých škol v České republice byly uznávány pouze zahraniční diplomy platné v zemi jejich vydání, které svým držitelům osvědčují stejná, resp. srovnatelná a v podstatných rysech neodlišná akademická oprávnění – získání vysokoškolského vzdělání, přiznání akademických titulů, přístup k vyššímu stupni vzdělání. Tento princip dle žalovaného vyplývá ze smyslu a úpravy obsažené v Lisabonské úmluvě. Žalovaný považoval za absurdní, aby byly na území České republiky uznávány zahraniční diplomy neuznané v zemi vydání a negarantující uvedená oprávnění za rovnocenná platným českým vysokoškolským diplomům. Účel řízení o uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace by tak byl zcela ztracen.

[IV] První rozhodnutí soudu

32. Rozsudkem ze dne 30. 12. 2020, č.j. 30 A 310/2018-67 (dále jen „první rozsudek“), krajský soud shledal žalobu částečně důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil. Nosnou argumentací soudu bylo, že postup správního orgánu I. stupně aprobovaný žalovaným byl vnitřně rozporný. Na jednu stranu se podle správního orgánu nejednalo o zahraniční vzdělání v jeho pravém smyslu, na stranu druhou byla žádost žalobkyně zamítnuta s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách. Pokud tedy zamítl správní orgán I. stupně žalobkyninu žádost s odkazem na § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách z důvodu, že se v jejím případě jednalo o vzdělání poskytované v ČR českou právnickou osobou bez příslušné akreditace, nebyla splněna již prvořadá podmínka, totiž že žalobkyně absolvovala zahraniční studijní program. V takovém případě neměl správní orgán I. stupně vůbec přistoupit k porovnávání svého studijního programu se studijním programem Moskevského institutu podnikatelství a práva, neboť dle jeho názoru nebyla splněna podmínka, že žalobkyně tento institut absolvovala. Podle soudu bylo tudíž prvoinstanční rozhodnutí nezákonné, když správní orgán aplikoval na zjištěný skutkový stav nesprávnou právní normu. Nezákonnosti se pak dopustil i žalovaný, když takové prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.
33. Žalovaný brojil proti prvnímu rozsudku kasační stížností. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 26. 1. 2023, č.j. 7 As 100/2021-18 (dále jen „zrušující rozsudek“), první rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Seznal, že je z prvoinstančního rozhodnutí (i z

rozhodnutí žalovaného) zřejmé, že správní orgán I. stupně poté, co posoudil obsah studijního programu, který absolvovala žalobkyně, 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 I. 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 Nejvyšší správní soud nepřisvědčil závěru zdejšího soudu, který opakovaně uvedl, že správní orgány neprezentovaly jednoznačný závěr, zda žalobkyně je či není absolventkou zahraniční vysoké školy (bod 12 zrušujícího rozsudku).

34. Pokračoval, že k srovnávání studijních programů se přistupuje až poté, co 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, případně (byť za určitých okolností nadbytečné) srovnání studijních programů a posouzení jejich podstatných odlišností (tj. splnění druhé podmínky) samo o sobě neškodí, 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 (bod 13 téhož rozsudku).
35. Pokud správní orgán I. 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. Z výroku rozhodnutí bylo 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. Odůvodnění rozhodnutí pak ústí v jednoznačný závěr, že se v případě vzdělání žalobkyně 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 (bod 15 téhož rozsudku).

[V] Vyjádření účastníků po zrušujícím rozsudku

36. Na zrušující rozsudek reagovala žalobkyně podáním ze dne 25. 5. 2023. Podle ní se v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí neprokazuje nezákonnost rozhodnutí, ale naopak musí být prokázán soulad rozhodnutí s právními předpisy, který musí vyplývat z obsahu spisu. V případě pochybností ohledně skutkového stavu týkajícího se zákonnosti rozhodnutí by mělo být rozhodnutí zrušeno, neboť je věcí správních orgánů, aby vydaly rozhodnutí, o jehož

zákonnosti není pochyb a které jsou schopny obhájit. To platí bez ohledu na to, za jak (ne)pravděpodobné soud považuje, že správní rozhodnutí tvrzeným deficitem skutečně trpí.

37. Ke srovnatelnosti studijních programů žalobkyně podotkla, že z právní úpravy nevyplývá, že by obdobné studijní programy, zde zejména studijní programy s názvem „právo a právní věda“ uskutečňované na jednotlivých vysokých školách, měly mít nějaké konkrétní (společné) prvky.
38. Žalobkyně dále polemizovala s názorem soudu vysloveným v prvním rozsudku v tom směru, že důvodem pro uplatnění silnější důkazní povinnosti není samotná okolnost, že se jedná o řízení o žádosti, když správní řád jako obecný právní předpis pro tuto oblast v tomto ohledu neobsahuje žádné odlišnosti pro postup správních orgánů, ale je jím případná odlišná právní úprava, vztahující se na různé druhy řízení o žádosti. Řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace však takovou odlišnou právní úpravu pro postup správních orgánů neobsahuje, proto platí obecné normy obsažené ve správním řádu, a proto rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 41/2014-40 ze dne 27. 1. 2015 svědčí naopak ve prospěch názoru žalobkyně o rozložení důkazního břemene, resp. o tom, že odpovědnost za řádné zjištění skutkového stavu mají správní orgány.
39. Nejvyšší správní soud se podle žalobkyně vyjádřil pouze k vazbě mezi správními orgány přijatým názorem a aplikovaným ustanovením, nikoli už ke správnosti názoru nebo způsobu, jak k němu správní orgány dospěly. Po zrušujícím rozsudku zůstaly otevřeny přezkumu všechny žalobní body, mimo žalobního bodu uvedeného v čl. III žaloby.
40. Závěrem vyjádření se žalobkyně odvolávala na rozsudek zdejšího soudu č.j. 57 A 179/2018-145 ze dne 6. 2. 2023 v téměř totožné věci, jímž bylo přezkoumávané rozhodnutí (a s ním i rozhodnutí nalézacího správního orgánu) zrušeno, neboť soud dospěl k závěru, že správní orgány neprokázaly žádnou z podmínek pro zamítnutí žádosti za situace, kdy z předložených listin vyplývalo, že žadatelka je absolventkou zahraniční vysoké školy.
41. Žalobkyně dále soudu doručila podání datované dne 13. 6. 2024. Stran rozložení důkazní povinnosti tu odkázala na závěry uvedené v odst. 16 a 17 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č.j. 17 Ad 10/2022-30, resp. v odst. 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25.7.2019, č.j. 1 Azs 181/2018-29, a zdůraznila, že žádný právní předpis žadateli v předmětném řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace důkazní povinnost neukládá, uplatní se obecná zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací.
42. Žalobkyně stran namítaného legitimního očekávání dále doplnila žalobní bod v tom smyslu, že legitimní očekávání, že studium probíhalo řádně a bude uznáno, bylo dáno rovněž dlouhodobou praxí správních orgánů. Je možné poukázat na vyhlášku č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách. V bodě 4 přílohy č. 3 této vyhlášky bylo předmětné studium žalobkyně, spolu s dalšími zahraničními studijními programy uskutečňovanými zahraničními institucemi v České republice, zaneseno po celou dobu jejího studia jako studium uskutečňované v České republice ve vysokoškolském studijním programu zahraniční instituce. Z hlediska státní sociální podpory a důchodového pojištění bylo postaveno na roveň studiím na tuzemských vysokých školách (srov. ustanovení § 2 této vyhlášky). Studia do této vyhlášky zařazovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy poté, kdy v zásadě prověřilo, zda se jedná o studium, které může být

v České republice nostrifikováno. Je tedy zřejmé, že na základě výkladové praxe zastávané správními orgány po celou dobu studia žalobkyně a na základě všech relevantních dokumentů, považovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy studium žalobkyně za takové, které by mělo být uznáno dle příslušných ustanovení zákona o vysokých školách. I k tomu se vztahovalo legitimní očekávání žalobkyně. Dále, z příkazu ministra školství, mládeže a tělovýchovy č. 43/2007 vyplývá, že podmínkou pro zařazení studia do dané vyhlášky byly podklady o oprávněnosti poskytování daného studia, jejichž aktuálnost byla navíc průběžně kontrolována a vyhodnocována.

[VI] Nové posouzení věci soudem

43. Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“).
44. Podle § 75 odst. 1 soudního řádu správního, soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
45. Podle § 75 odst. 2 věty první soudního řádu správního, soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.
46. Při rozhodování o žalobě byl soud vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).
47. Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách platí: *Na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.*
48. Podle § 89 odst. 3 zákona o vysokých školách platí: *Veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací.*
49. Podle § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách platí: *Ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor.*
50. Podle § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách platí: *Rektora zastupují v jím určeném rozsahu prorektori. Prorektory jmenuje a odvolává rektor.*
51. Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách platí: *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.*
52. Podle § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách platí: *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.*
53. Podle § 106 odst. 1 zákona o vysokých školách platí: *Ustanovení tohoto zákona se použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.*
54. Žalobkyně podala dne 3. 9. 2010 žádost o uznání zahraničního vzdělání a kvalifikace v České republice. V žádosti uvedla jako absolvovanou vysokou školu Mezinárodní institut podnikatelství a práva se sídlem v Praze, Ohradní 1366. Jako název studijního programu

uvedla „právo“. K žádosti přiložila úředně ověřenou kopii cizojazyčného diplomu spolu s jeho úředním překladem vydaného nestátním vzdělávacím zařízením vysokoškolského vzdělání – Moskevským institutem podnikatelství a práva, jímž byl žalobkyni přiznán titul bakalář práva v oboru právo. Dále předložila úředně ověřenou kopii cizojazyčného dodatku k diplomu spolu s jeho úředním předkladem, v němž byl mj. uveden seznam žalobkyní absolvovaných předmětů spolu s hodnocením žalobkyně a seznam předmětů, z nichž se skládala státní závěrečná zkouška. Prvoinstančním rozhodnutím byla žádost žalobkyně zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl.

55. Vzhledem k tomu, že první rozsudek krajského soudu byl zrušen Nejvyšším správním soudem, vypořádá krajský soud znovu námitky tak, jak byly žalobkyní uplatněny.
56. Žalobkyně v prvé řadě správním rozhodnutím vytýkala vnitřní rozpornost. S touto námitkou se soud nemohl ztotožnit vzhledem k jednoznačným právním závěrům zrušujícího rozsudku. Přestože správní orgány své úvahy poněkud zatemnily, když věnovaly tolik pozornosti srovnání studijních programů, jejich rozhodnutí bylo založeno na tom, že studium žalobkyně nebylo studiem zahraničním. Konkrétně správní orgán I. stupně shledal, že „studium žadatelky se uskutečňovalo na území České republiky, bylo zajišťováno soukromou právnickou osobou (mezinárodním institutem podnikatelství a práva v Praze, s.r.o.) nemající oprávnění působit jako soukromá vysoká škola a uskutečňovat akreditovaný studijní program Právo nebo Právní specializace podle tuzemského práva (podle zákona o vysokých školách). (...) Mezinárodní institut podnikatelství a práva v Praze, s.r.o. (MIPP) neuskutečňoval autentický zahraniční program v rozsahu licencí udělených pro Moskevský institut podnikatelství a práva v Moskvě Ministerstvem školství a vědy Ruské federace. Studijní program Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě uskutečňovaný MIPP neprobíhal podle udělené licence. (...) Licence předložená žadatelkou neobsahovala oprávnění MIPP k uskutečňování vzdělávacího programu pro přípravu bakalářů zaměřeného na právo České republiky nebo na právní specializaci na veřejnou správu. (...) v případě žadatelkou získaného vzdělání se nejedná o zahraniční vzdělání v jeho pravém smyslu, nýbrž o vzdělání poskytované českou právnickou osobou, získané v České republice, bez české akreditace, tudíž jej není možné uznat ve smyslu § 89 až 90 zákona o vysokých školách.“ (str. 7 – 8 prvoinstančního rozhodnutí).
57. Totéž reflektuje i napadené rozhodnutí, v němž žalovaný mj. uzavřel (předposlední odstavec na str. 9): „Výsledkem procesu zjišťování skutkového stavu věci Univerzitou byl závěr, že absolvovaný studijní program není autentickým zahraničním studijním programem, tj. vysokoškolským programem (ve smyslu zákona o vysokých školách i Lisabonské úmluvy), a tímto se zásadně odlišuje od akreditovaného bakalářského studijního programu uskutečňovaného Univerzitou, resp. nemůže s ním být rovnocenný.“. Celkové shrnutí pak napadené rozhodnutí nabízí na str. 12: „V předmětném řízení Univerzita prokázala, že Žadatelka absolvovala studium a získala vzdělání ze Zahraniční vysoké školy prostřednictvím Mezinárodního institutu, který není vysokou školou mající oprávnění poskytovat vysokoškolské vzdělání v bakalářském studijním programu akreditovaném podle zákona o vysokých školách. Absolvovala studium v programu, který nebyl autentickým studijním programem Zahraniční vysoké školy. Na základě shora uvedeného pak Univerzita dospěla k závěru, že v případě Žadatelky se nejedná o zahraniční vzdělání v jeho pravém smyslu, nýbrž o vzdělání poskytované českou právnickou osobou, získané v České republice, bez české akreditace, tudíž jej není možné uznat ve smyslu § 89 až 90 zákona o vysokých školách a že „v tomto ohledu Žadatelka studovala ve studijním programu, který nedisponoval žádnou akreditací rozhodných orgánů ve státě původu“ Zahraniční vysoké školy. A

v této souvislosti takového vzdělání Žadatelky a předložená kvalifikace Žadatelky neodpovídají požadavkům stanoveným v příslušných ustanoveních Lisabonské úmluvy.“

58. Z uvedeného je patrné, že napadené ani prvoinstanční rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro svoji vnitřní rozpornost. Tím méně rozhodnutí trpí vadou nicotnosti, neboť podstatou nicotnosti pro zjevnou vnitřní rozpornost je, že závažný logický rozpor musí bránit tomu, aby šlo seznat, jak či zda vůbec bylo rozhodnuto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č.j. 9 As 286/2015-60). Z prvoinstančního rozhodnutí je zcela zřejmé, jakým způsobem správní orgán I. stupně rozhodl, když žádost žalobkyně zamítl.
59. Také použití § 90 odst. 5 zákona o vysokých školách ve výroku prvoinstančního rozhodnutí posvětil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, na nějž soud plně odkazuje (viz výše). Ani tato námitka tudíž nemohla být důvodná.
60. Stran námitky užití rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č.j. 9 As 286/2015-60, soud v první řadě uvádí, že on sám i správní orgán je povinen judikaturu vydanou v jiných soudních řízeních reflektovat (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Pokud by mohla být judikatura jiných soudů, v tomto případě zejména Nejvyššího správního soudu, libovolně opomíjena, stal by se § 12 odst. 1 s. ř. s. obsolentním, přičemž tento postup soudů a správních orgánů by vykazoval znaky jurisdikční libovůle (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97), čímž by zároveň nebyl ústavně konformním. Smyslem existence Nejvyššího správního soudu je totiž sjednocovat judikaturu krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví a správních orgánů, potažmo orgánů veřejné moci vůbec. Soud je tedy toho názoru, že judikatura vydaná v jiných soudních řízeních působí skrze svou precedenční závaznost, resp. normativní sílu, přičemž tento závěr podporuje judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č.j. 1 As 6/2011-347), Nejvyššího soudu (např. rozsudek ze dne 14. 6. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1042/2012), i Ústavního soudu (např. již zmíněný nálezy sp. zn. IV. ÚS 301/05). Prostřednictvím důrazu na jednotné soudní rozhodování ve skutkově obdobných případech je pak umožněno realizovat maximum právní jistoty jako jednu z nepominutelných náležitostí demokratického právního státu. Argumentaci judikaturou ze strany správních orgánů tak soud nepovažuje za chybnou, nýbrž ji naopak oceňuje, neboť správní orgány argumentovaly judikaturou na jimi řešený případ přílehlavou, čímž zároveň zvýšily úroveň přesvědčivosti svých rozhodnutí.
61. Ohledně žalobkyní namítané nesprávnosti právních závěrů obsažených ve zmíněném rozsudku kasačního soudu č.j. 9 As 286/2015-60 dospěl soud k názoru, že se s výkladem tam uvedeným ztotožňuje. Soudu není zřejmé, co žalobkyně míní tvrzením ohledně založení věcné příslušnosti správních orgánů dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku ani nedospěl k závěru, že by věcná příslušnost správního orgánu ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách byla založena tvrzením žadatele. Ostatně, ani v případě § 65 odst. 1 s. ř. s. není věcná příslušnost soudu založena toliko tvrzením žalobce, nýbrž podle § 3 odst. 1 s. ř. s.
62. Nicotnost prvoinstančního rozhodnutí dále žalobkyně dovozovala i z toho, že ho podepsal prorektor správního orgánu I. stupně. Z již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 286/2015-60 plyne následující: „Dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice vydává

veřejná vysoká škola. Zákon o vysokých školách tak zakládá věcnou příslušnost veřejné vysoké školy k rozhodování o žádostech o uznání vzdělání. To potvrzuje i § 90 odst. 1 zákona o vysokých školách, dle něhož „[v]e věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor.“ Citované ustanovení spoluzakotvuje věcnou příslušnost veřejné vysoké školy pro věci uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace a současně určuje, který orgán vysoké školy (zde rektor) ve věcech uznání rozhoduje. Ve vztahu k rektorovi jde o funkční příslušnost, jak stěžovateli Nejvyšší správní soud objasnil již v bodu [34] rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 22/2015-143, k čemuž v bodě [35] uvedeného rozsudku dodal, že „funkční nepříslušnost“ nemůže být důvodem nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Tu může způsobit jen nedostatek příslušnosti věcné. S případným nedostatkem funkční příslušnosti je pak spojována „pouze“ nezákonnost rozhodnutí, nikoli nulita, k níž je soud povinen přihlížet *ex offio* (srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 666). „Rektorovi Masarykovy univerzity navíc nic nebránilo, aby v souladu s § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách pověřil určeného prorektora k tomu, aby jej zastupoval ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Dle § 10 odst. 4 zákona o vysokých školách: „Rektora zastupují v jím určeném rozsahu prokektori. Prorektory jmenuje a odvolává rektor.“ Smyslem daného ustanovení je umožnit nastavení pravidel efektivního fungování vysoké školy tak, aby vysoká škola nebyla ochromena při plnění svých úkolů v případě delší nepřítomnosti rektora (např. v případě dovolené či déle trvající nemoci), případně aby nedošlo k zahlcení rektora. Zcela v souladu se smyslem citovaného ustanovení je to, aby se rektor dal zastupovat prorektorem i ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou.“ Postup správního orgánu I. stupně co do podpisu jeho rozhodnutí prorektorem tak nebyl nezákonný, natož aby způsobil nicotnost prvoinstančního rozhodnutí. Pokud žalobkyně namítala, že ve správním spisu není jediný doklad o tom, že by doc. Dr. RNDr. L. Č. byl kdy jmenován prorektorem ZČU, je třeba podotknout, že sama žalobkyně neoznačila žádné důkazy, kterými by hodlala prokázat, že prorektor doc. Dr. RNDr. Č. neměl být v rozhodné době prorektorem správního orgánu I. stupně.

63. Celá skupina dalších žalobních námitek se vztahovala k porovnávání a srovnatelnosti zahraničního a tuzemského studijního programu. Rovněž tu je třeba vycházet ze zrušujícího rozsudku kasačního soudu (viz bod 34 shora), kde bylo mj. vyjeveno, že se správní orgány ve skutkových okolnostech projednávaného případu srovnatelností zabývat mohly, nicméně nebyly k tomu povinny. Jak bylo vysvětleno výše, u žalobkyně se nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání, a tak nebylo třeba porovnávat je s tuzemským. Soud tudíž shledal, že není namístě se jmenovanou skupinou žalobních námitek zabývat, neboť by šlo o pouhé akademické cvičení bez jakéhokoliv přímého vlivu na výsledek soudního řízení.
64. Žalobkyně dále brojila proti posouzení podkladů rozhodnutí správními orgány – konkrétně akreditace (licence) Moskevského institutu podnikatelství a práva v Moskvě, resp. Mezinárodního institutu podnikatelství a práva v Praze. Studium na těchto institucích je vzhledem k podaným žalobám dlouhodobě podrobováno přezkumu ze strany zdejšího soudu i soudu kasačního, a tak jsou soudu z vlastní úřední činnosti známy poslední závěry uvedené v recentním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2024, č.j. 1 As 38/2023-57. Jeho body 27 až 31 uvádějí:

Co se týká samotného posouzení prvé 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 – to jest zrušující rozsudek ve věci sp. zn. 30 A 310/2018, pozn. soudu). 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.“

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. [...] Žalovaný [...] 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. [...]

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.

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.

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 nerozporela. 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.“

65. Na podkladě právě citovaných závěrů soud i ve vztahu k žalobkyni uzavírá, že se nejednalo o zahraniční studium uznatelné podle jmenovaných ustanovení zákona o vysokých školách, resp. Lisabonské úmluvy. Žalobkyně totiž nestudovala mimo Českou republiku (v žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace dokonce sama uvedla jako absolvovanou vysokou školu Mezinárodní institut podnikatelství a práva se sídlem Ohradní 1366, Praha 4). V žalobě sice žalobkyně se správními orgány obsáhle polemizovala, vlastní věrohodnou verzi reality, která by byla opačná, však nenabídla. Soud situaci, ve které se žalobkyně nachází, rovněž neposoudil jako stav důkazní nouze.
66. To, že správní orgán I. stupně vycházel z předložených akreditačních listin, bylo rovněž zcela v pořádku. Tyto listiny předložila sama žalobkyně i s jejich úředním překladem. Pokud správní orgán části citoval v ruském originále, nebylo to podle soudu nijak nemístné. Soud spíše zaráží, že žalobkyně podle svých vlastních slov neovládá ruský jazyk na dostatečné úrovni, přestože měla vystudovat ruské nestátní vzdělávací zařízení.
67. Pokud pak žalobkyně namítala šikanu ze strany správního orgánu I. stupně, když jím byla vyzývána k předložení určitých dokladů, je soud obecně toho názoru, že v případě řízení o žádosti tíží žadatele silnější důkazní povinnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2015, č.j. 8 As 41/2014-40). Proto soud neshledal nezákonným postup správního orgánu I. stupně, když vyzval žalobkyni k předložení předmětných podkladů. Byla to ostatně žalobkyně, kdo měl silnější zájem na vyhovění své žádosti, a proto bylo možné po ní požadovat připravenost k prokazování jejích tvrzení. Totožný právní závěr zaujal i Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č.j. 1 As 38/2023-57 (bodě 26), kde odmítl absolutnost zásady materiální pravdy dle § 3 správního řádu.
68. Soud konečně neshledal důvodnými ani žalobní námitky ohledně legitimního očekávání žalobkyně. Obecně platí, že ustálená správní praxe zakládající legitimní očekávání není neměnnou. Za podmínek vymezených judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, nebo ze dne 12. 2. 2020, č.j. 10 Afs 343/2019-49) mohou správní orgány ke změně správní praxe přistoupit v případě změny právní úpravy, a nezmění-li se text zákona, pak jen na základě závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. Obecně by k odchýlení se od určité správní praxe, jež se vytvořila, mělo docházet zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.
69. K tomu lze dále citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č.j. 6 As 98/2016-54 (body 38 a 39): *„Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení L'OREAL Česká republika s.r.o. proti ČSSZ, otázka vzniku legitimního očekávání je zcela evidentně otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní [tzn. zda mu soud má poskytnout ochranu], vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností.“* Nejde ovšem jen o otázku skutkovou zjišťovanou v procesu dokazování, ale též o otázku právní: *„přiznání ochrany legitimnímu očekávání musí předcházet obezřetné vážení všech právem chráněných zájmů, které jsou ve hře, a při končeném „účtování“ musí soud pečlivě poměřovat legitimní očekávání a míru jeho intenzity s případným závažným veřejným zájmem, který by s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem mohl a měl nad imperativem ochrany legitimního očekávání převážet. Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou zpravidla založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy secundum et intra legem,*

nikoli contra legem, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani praeter legem (viz např. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odstavci 73). Nezákonná správní praxe očekávání, natož legitimní, založit nemůže, neboť nezákonnou správní praxí, jednal-li (dosud) správní orgán mimo svou pravomoc a působnost (ultra vires), nemůže být správní orgán do budoucna vázán. To je nepochybně správné obecné východisko, v konkrétních případech však nemusí být situace tak jednoznačná. To, že správní orgán jednal ultra vires, nemusí být vzhledem k narůstající složitosti a nepřehlednosti právního řádu zdaleka zřejmé ani samotnému správnímu orgánu a adresátům jeho aktů, až do doby, než na to sofistikovaným výkladem právních předpisů nepřijdou vyšší soudy. Nelze vyloučit, že i jednání, jež je nakonec shledáno jednáním ultra vires, může v konkrétní situaci (šlo-li např. o dlouhodobou a dosud nikým a nijak nezpochybňovanou správní praxi nebo akty, které se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů) založit na straně adresáta veřejné správy očekávání, jemuž bude zcela výjimečně, při absenci konkurujícího závažného veřejného zájmu, poskytnuta v zájmu obecné spravedlnosti a alespoň do určité míry soudní ochrana.“ (zvýraznění podtržením provedl soud).

70. V žalobkynině případě správní orgány jasně vyjevily, že dřívější benevolentní praxi správního orgánu I. stupně bylo třeba odmítnout (pro obcházení zákona o vysokých školách) a byla ukončena ještě před podáním žádosti žalobkyní (žalobkynina žádost byla podána v roce 2010). Zdůraznily přitom „*veřejný zájem na tom, aby výkon právnické profese byl umožněn pouze jedincům, kteří k tomu mají potřebné odborné předpoklady získané studiem na vysoké škole mající příslušné oprávnění*“ (srov. str. 7 prvoinstančního rozhodnutí, str. 11 až 12 napadeného rozhodnutí).
71. Soud měl ve shodě se správními orgány za to, že byly naplněny předpoklady pro změnu správní praxe, neboť správní orgán v minulosti nedostatečně posuzoval okolnosti získání zahraniční kvalifikace, a to v rovině procesní i hmotněprávní. Ačkoliv soud lidsky rozumí rozčarování žalobkyně nad zmařenou investicí do studia, odkazem na legitimní očekávání nelze po správních orgánech požadovat, aby udržovaly v chodu předchozí nesprávnou, nezákonnou praxi, jež mohla mít dalekosáhlé důsledky mj. ve vztahu k důležitému veřejnému zájmu na regulovaném přístupu k některým právnickým profesím.
72. Zcela závěrem soud uzavírá, že i s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č.j. 6 As 153/2014-108, napadené rozhodnutí netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Nebylo povinností správních orgánů reagovat na každou dílčí námitku žalobkyně. Nad právním názorem uvedeným v rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 1. 2013, č.j. 10 A 77/2012-36, citovaném žalobkyní, převáží normativní síla, resp. precedenční závaznost judikatury kasačního soudu s ohledem na § 12 odst. 1 s. ř. s.
73. Žalobkyně podala proti prvoinstančnímu rozhodnutí rozsáhlé odvolání a prezentovala v něm celou řadu argumentů, na základě kterých považovala rozhodnutí za nicotné, nepřezkoumatelné a nezákonné. Dle názoru soudu žalovaný reagoval na odvolací námitky dostatečně, když přezkoumatelně vyjevil, proč dospěl k zaujatému právnímu názoru a k výroku rozhodnutí. Žalobkyně ostatně byla s to s argumenty žalovaného polemizovat v podané žalobě.

74. Na podkladě všech shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žalobní námitky nebyly důvodné, a proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
75. Soud neprovedl důkazy navržené žalobkyní [písemnost žalovaného ze dne 22. 2. 2017, č.j. NAU-16/2017-3; písemnost – informace k příloze č. 3 vyhlášky č. 322/2005 Sb.; příkaz ministra školství, mládeže a tělovýchovy č. 43/2007; e-mailová komunikace uskutečněná mezi ENIC RF a MŠMT ČR ze dnů 2. a 3. 10. 2014 (a vyhotovení jejího úředně ověřeného překladu); veškeré žádosti a jejich přílohy týkající se zařazení studijních programů v oboru právo Moskevského institutu podnikatelství a práva do přílohy č. 3 vyhlášky Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 322/2005 Sb., včetně veškerých dalších podání a dokumentů týkajících se těchto žádostí], neboť by to bylo vzhledem k důvodům, které vedly soud k zamítnutí žaloby, zjevně nadbytečné.

[VII] Náklady řízení

76. Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobkyni, která ve věci úspěch neměla. Žalovanému správnímu orgánu žádné specifické náklady soudního řízení nevznikly, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo. Soud pro úplnost uvádí, že pro výrok o nákladech řízení je rozhodující finální úspěch ve věci, nikoliv úspěch mezitímní.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 17. 7. 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.