



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně:

Mgr. R. H., narozena X

Bytem X

zastoupena obecnou zmocněnkyní JUDr. Ivou Sigmundovou
bytem Buchovcova 1706/5, 130 00 Praha 3

proti

žalovanému:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 14. 7. 2020, č. j. MSMT-10188/2020-3,

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím ministra školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministr“) ze dne 14. 7. 2020, č. j. MSMT-10188/2020-3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „*ministerstvo*“) ze dne 19. 12. 2019, č. j. MSMT-5354/2019-4 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“), kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o uznání odborné kvalifikace pro výkon regulovaného povolání učitelky prvního stupně základní školy v České republice ve formě pracovně-právního vztahu, a to z důvodu, že studium žalobkyně v akademických rocích 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018 na Vysoké škole manažerské ve Varšavě (dále jen „*VŠ ve Varšavě*“ nebo „*předmětná VŠ*“) cestou konzultačního střediska v Karvině bylo nezákonné. Žalobkyně tvrdila, že je absolventkou studijního programu Pedagogika, specializace Předškolní pedagogika a pedagogika prvního stupně. Žalovaný dospěl k závěru, že žadatelka nepředložila způsobilý doklad o dosažené kvalifikaci, jelikož VŠ ve Varšavě neměla oprávnění realizovat vysokoškolské studium druhého stupně mimo území Polské republiky.
2. Městský soud v Praze o žalobě rozhodl dne 9. 11. 2022 rozsudkem č.j. 8 A 93/2020-45 tak, že obě rozhodnutí žalovaného zrušil, a to z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti. Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 As 286/2022-40, tento rozsudek městského soudu zrušil, když dospěl k závěru, že z vyjádření NAWA z 19. 12. 2018, dopisu velvyslanci České republiky z 25. 1. 2019 obsahující odpověď polského ministerstva vysokého školství, odboru mezinárodní spolupráce (dále „*dopis z 25. 1. 2019*“), a e-mailové odpovědi NAWA z 1. 7. 2019 plyne, že VŠ ve Varšavě mohla od 1. 10. 2014 poskytovat v Karvině pedagogické studium pouze prvního (bakalářského), nikoli druhého (magisterského) stupně.
3. Nejvyšší správní soud dále uzavřel, že sice 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, ty by však při splnění zákonných podmínek bylo možné zhojit v rámci soudního řízení.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

4. Žalobkyně v žalobě uvedla, že má jedenáctiletou praxi jako učitelka 1. stupně na Základní škole v Horním Městě. V roce 2013 získala bakalářský titul na Univerzitě Palackého v Olomouci, v roce 2014 nastoupila na navazující magisterský program UJAK v Praze, kde absolvovala první ročník. UJAK však byla odebrána akreditace. Žalobkyně s ohledem na to, že pochází z Moravskoslezského kraje, uvažovala o navazujícím magisterském studijním programu na Vysoké škole manažerské ve Varšavě cestou konzultačního střediska v Karvině. Předmětná VŠ vyhlásila na základě výzvy tehdejší ministryně školství

ze dne 15. 11. 2015 mimořádné výběrové řízení do navazujícího magisterského studijního programu Předškolní pedagogika a pedagogika 1. stupně. Žalobkyně se dne 11. 11. 2015 obrátila na ministerstvo s dotazem, zda po ukončení avizovaného studijního programu na předmětné VŠ bude kvalifikovanou pedagožkou na 1. stupni základní školy. Na dotaz jí bylo odpovězeno kladně, proto v dobré víře do studijního programu nastoupila a ke dni 25. 1. 2018 jej úspěšně absolvovala.

5. **V prvním žalobním bodu** žalobkyně namítala, že ačkoliv mělo být předmětem správního řízení individuální posouzení její způsobilosti k výkonu regulované činnosti „pedagog 1. stupně základní školy“ s ohledem na jí dosaženou kvalifikaci, správní orgány obou stupňů na uvedenou povinnost rezignovaly a žádost žalobkyně zamítly s ohledem na formální nedostatky přičitatelné k tíži předmětné VŠ. Žalobkyně k žádosti o uznání odborné kvalifikace doložila veškeré náležitosti podle § 22 zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o uznávání odborné kvalifikace“), a prokázala dostatečnou kvalifikaci ve smyslu § 2 odst. 2 uvedeného zákona.
6. Spornou je otázka předložení dokladu způsobilého k prokázání dosažené kvalifikace ve smyslu § 22 odst. 3 písm. b) zákona o uznávání odborné kvalifikace. Žalobkyně ve správním řízení předložila diplom č. 43140 prokazující řádné absolvování studia v oboru Pedagogika na předmětné VŠ, který byl touto institucí vydán, tedy doložila diplom v souladu se zněním zákona. Předložila rovněž osvědčení **polského ministerstva školství** (pozn. soudu: doslova ministra národního vzdělávání) **ze dne 4. 10. 2019** o uznání odborné (pedagogické a výchovné) kvalifikace na území Polské republiky. Ministerstvo (jako správní orgán I. stupně) uvedený doklad v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nikterak nezmínilo, nezabývalo se jeho obsahem a v rozporu s § 68 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), se s ním nevypořádalo. Uvedené osvědčení přitom žalobkyně předložila ve správním řízení na základě výslovné výzvy ministerstva, resp. na základě zrušeného usnesení o zastavení správního řízení o žádosti ze dne 5. 3. 2019, č. j. MSMT-5354/2019-2, které bylo původně vydáno pro nedoložení uvedeného osvědčení. Žalobkyně ve správním řízení doložila rovněž dodatek k diplomu č. 43140, z něhož vyplývá stupeň, délka a obsah studijního programu Pedagogika ve smyslu § 22 odst. 4 zákona o uznávání odborné kvalifikace. Z napadeného rozhodnutí však nevyplývá, že by se správní orgány obsahem studia a jeho kvalitou jakkoliv zabývaly, i když se jedná o nejvíce vypovídající kritéria.
7. **Ve druhém žalobním bodu** žalobkyně namítala, že správní orgány obou stupňů dovozují v rozporu se zákonem o uznávání odborné kvalifikace absenci odborné kvalifikace žalobkyně z protiprávně poskytovaného studia ze strany předmětné VŠ cestou konzultačního střediska v Karviné. Uvedené nebylo žalobkyni vůbec známo a tato od počátku studia studovala s vědomím, že tak činí na VŠ ve Varšavě, byť cestou konzultačního střediska. Z nařízení rektora VŠ ve Varšavě č. 1/08/2014 vyplývá, že žalobkyně studovala v rámci individuálního studijního programu na VŠ ve Varšavě bez nutnosti osobní účasti na výuce s tím, že prostřednictvím konzultačního střediska byly vedeny konzultace a odborný dohled nad průběhem tohoto programu. Nebylo povinností žalobkyně zjišťovat, zda předmětná VŠ splňuje podmínky podle polské legislativy pro poskytování magisterského studia cestou konzultačního střediska na území ČR. Správní orgány postupují v rozporu s § 2 odst. 1 zákona o uznávání odborné kvalifikace, pokud z

nesplnění formální povinnosti VŠ ve Varšavě dovozují kvalitativní nezpůsobilost žalobkyně k výkonu regulované činnosti. Absolvovaný studijní program je po obsahové stránce srovnatelný se studijním programem na univerzitách v ČR a rovněž shodným studijním programem Pedagogika na VŠ ve Varšavě realizovaným na území Polské republiky (dle rozhodnutí ministra vzdělávání a vysokého školství Polské republiky ze dne 8. 11. 2010, č. j. MNiSW-DNS-WUN-6022-11416-2/SH/10).

8. Z přípisu Národní agentury akademické výměny, který uvádí ministr, nevyplývá, že by žalobkyně po absolvování studia nebyla ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) bod 1. zákona o uznávání odborné kvalifikace odborně způsobilá k výkonu pedagogické činnosti na území Polské republiky. Naopak, její odborná způsobilost byla osvědčena přípisem polského ministerstva školství ze dne 4. 10. 2019. Správní orgány se k tomuto rozporu a ke vzájemnému postavení mezi polským ministerstvem školství a Národní agenturou akademické výměny nevyjádřily. Žalobkyně dále poukázala na to, že správní orgány argumentují neoprávněně poskytovaným studiem na území ČR, jehož neoprávněnost byla zjištěna ke konci roku 2018. Žalobkyně však dokončila studium již na začátku roku 2018, tedy v době zahájení a ukončení studia byla v dobré víře, že toto studium je v souladu s legislativou.
9. Jelikož žalobkyně chtěla mít jistotu o následném uznání studia, adresovala výslovný dotaz náměstkovi tehdejší ministryně školství J. F., přičemž na předmětnou VŠ nastoupila až po **výslovném ujištění Mgr. F. ze dne 3. 12. 2015** o uznání odborné kvalifikace.
10. **Ve třetím žalobním bodu** žalobkyně namítala, že správní orgány obou stupňů v rozporu se zákonem o uznávání odborné kvalifikace dovozují absenci odborné kvalifikace žalobkyně z nesplnění informační povinnosti konzultačního střediska v Karvině podle § 93b odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o vysokých školách*“), přičemž jediným následkem nesplnění informační povinnosti zahraniční VŠ je podle § 93n odst. 8 zákona o vysokých školách vyvození odpovědnosti za spáchaný přestupek a uložení pokuty, nikoliv zamítnutí žádosti o uznání odborné kvalifikace jejího absolventa. Pokud již ministerstvo povolilo na území ČR přístup subjektu, který stanovené podmínky nesplňuje, je nutné postihnout tento subjekt, nikoliv jeho absolventa.
11. **Ve čtvrtém žalobním bodu** žalobkyně namítala, že správní orgány vydaly formalistická rozhodnutí, aniž by se zabývaly individuálně a obsahově dosaženou kvalifikací žalobkyně, pokud argumentují veřejným zájmem a zájmy osob, které by mohly být regulovanou činností dotčeny ve smyslu § 2 odst. 2 zákona o uznávání odborné kvalifikace. Správní orgány by v případě individuálního posouzení žádosti žalobkyně zjistily, že ta je pedagožkou s dlouholetou praxí. Kvalitativní obsah vzdělání nebyl v průběhu správního řízení jakkoliv posouzen, ani zpochybněn. Nelze tedy argumentovat veřejným zájmem na ochraně dětí ani zájmem na zachování náležité úrovně vzdělávání na ZŠ v ČR, nadto za situace nedostatku pedagogických pracovníků v ČR.
12. **Žalovaný** ve svém vyjádření navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.
13. Odkázal na svou zákonnou povinnost zohledňovat při rozhodování veřejný zájem, a to zejména v případě regulovaných povolání. Studium žalobkyně probíhalo v konzultačním středisku v Karvině, a to v rozporu s českými a polskými právními předpisy, což jednoznačně vyplývá z e-mailových zpráv ze dne 19. 12. 2018 a 1. 7. 2019 od Národní agentury akademické výměny Polské republiky. VŠ ve Varšavě nedisponovala příslušným

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

oprávněním k realizaci studijního programu druhého stupně v Karviné. Rozhodnutím ministra vzdělání a vysokého školství Polské republiky ze dne 8. 11. 2010 jí bylo uděleno oprávnění uskutečňovat vysokoškolské studium v oboru „Pedagogika“, ale nikoli oprávnění k realizaci studijního programu druhého stupně v Karviné. Z podkladů předložených žalobkyní vyplynulo, že výuka probíhala v českém jazyce prostřednictvím českých vyučujících. Žalobkyně nepopírá, že by VŠ ve Varšavě neposkytovala v ČR vzdělání v rozporu s právními předpisy, namítá pouze, že si toho nebyla vědoma a nebylo její povinností si to ověřovat. Studium žalobkyně vykazovalo takové vady, že by bylo v rozporu s veřejným zájmem, aby bylo její žádosti vyhověno. O studiu nelze vůbec hovořit, když bylo poskytováno institucí a pedagogy bez zákonného zmocnění. Musely by být splněny podmínky materiální (obsahová podobnost studia se studijním programem v ČR) a formální (poskytuje jej k tomu oprávněná instituce). Studium žalobkyně nesplňovalo formální podmínku a šlo tak o „neregulovanou volnočasovou vzdělávací aktivitu“.

14. Podle žalovaného je argumentace rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, zcela přílehavá. Osvědčení polského ministerstva školství ze dne 4. 10. 2019 o uznání odborné kvalifikace na území Polské republiky nebylo s ohledem na sdělení Národní agentury akademické výměny Polské republiky relevantní.
15. Obsahová náplň studia nebyla posuzována, neboť VŠ ve Varšavě poskytovala vzdělání neoprávněně, proto se posuzování přípravy a kvalifikace žalobkyně jevílo být nadbytečným. Bakalářský studijní obor „Pedagogika – veřejná správa“, který žalobkyně vystudovala, není kvalifikací pro výchovně vzdělávací činnost ve školství, natož pro výuku na I. stupni ZŠ. Předchozí bezchybný výkon činnosti učitelky I. stupně není relevantní.
16. Studium žalobkyně spadá do období, v němž VŠ ve Varšavě porušovala § 93b odst. 1 zákona o vysokých školách, tj. nesplnila informační povinnost, kterou měla splnit ohledně studijního programu druhého stupně v Karviné do 30. 9. 2017, s tím, že tento program realizovala až do října 2018. V napadeném rozhodnutí nebyla žalobkyně vůbec označena za subjekt porušující ustanovení zákona o vysokých školách; je v něm výslovně uvedeno, že odpovědnost v tomto směru nese VŠ ve Varšavě. Vzniklý protiprávní stav však představuje objektivní skutečnost zabraňující vyhovění žádosti o uznání odborné kvalifikace. Žádosti nebylo vyhověno především proto, že z hlediska právních předpisů se v případě žalobkyně vůbec nejednalo o studium.
17. Žalobkyně hrubě dezinterpretuje přípis od Mgr. F. Z uvedeného sdělení totiž vyplývá, že pokud žadatel absolvuje v Polské republice studium na Vysoké škole manažerské ve Varšavě, lze požádat o uznání kvalifikace žalovaného, avšak netýká se to případů absolvování studia v ČR prostřednictvím pobočky (v Karviné), která působí v ČR v rozporu s právními předpisy. Mgr. F. žalobkyni jasně sdělila, že VŠ ve Varšavě nemá v ČR žádné obory akreditovány. Z vyjádření tedy jasně vyplývá, že studium na VŠ ve Varšavě nelze absolvovat prostřednictvím pobočky v Karviné. Vzhledem k obsahu tohoto sdělení a k okolnostem průběhu studia v Karviné (čeští pedagogové a český jazyk) žalovaný pochybuje o dobré víře žalobkyně, neboť jí muselo být zřejmé, že její studium prostřednictvím pobočky v Karviné není v souladu s právními předpisy.
18. Žalobkyně v **replíce ze dne 29. 10. 2020** rozvedla žalobní body v tom směru, že studovala akreditovaný studijní program na Vysoké škole manažerské ve Varšavě, nikoliv v Karviné, kde se nacházelo pouze konzultační středisko, což tvrdí od počátku. Uvedené vyplývá z čl. 2.4. ve spojení s čl. 2.3. Dodatku k Diplomu č. 43140, kterým správní orgány disponují od

podání žádosti. Žalobkyně byla přijata na VŠ manažerskou v Polské republice, nikoliv do Karviné, jak vyplývá z rozhodnutí o přijetí. ČR má s Polskou republikou uzavřenou ekvivalenční dohodu č. 104/2006 Sb. m. s. o vzájemném uznávání části studia, rovnocennosti dokladů o vzdělání a dokladů o vědeckých hodnostech a titulech vydávaných v ČR a v Polské republice. Na základě této tzv. prezidentské smlouvy mající přednost před zákonem je ČR povinná uznat studium, neboť žalobkyně řádně studovala v souladu s polskými osnovami na VŠ manažerské ve Varšavě.

19. Dále žalobkyně uvedla, že existence konzultačního střediska byla odůvodněna jejím individuálním studijním programem (i ostatních studentů v ročníku) bez nutné pravidelné osobní účasti na území Polska, jak vyplývá z nařízení rektora VŠ ve Varšavě č. 1/08/2014.
20. Získání vzdělání v rámci akreditovaného studia na území Polské republiky vyplývá z osvědčení polského ministerstva školství ze dne 4. 10. 2019 o uznání odborné (pedagogické a výchovné) kvalifikace na území Polské republiky. Ministerstvo se s těmito důkazy nijak nevypořádalo.
21. Žalobkyně dále poukázala na osvědčení Univerzity Karlovy ze dne 3. 6. 2020, č. j. NO/UKRUK/393/2020/Kb, o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice. Uvedené osvědčení si žalobkyně opatřila nad rámec, ač s ohledem na zmíněnou ekvivalenční dohodu nemusela.
22. Žalobkyně poukázala na nerovný přístup mezi jí a následnými absolventy totožného studijního programu (ročník 2017–2019), neboť těmto byla odborná kvalifikace ze strany ministerstva uznána, a odkázala k tomu na rozhodnutí ministerstva sp. zn. MSMT 17872/2020-4, ve kterém na rozdíl od věci žalobkyně ministerstvo přihlédlo k osvědčení o odborné kvalifikaci žadatelky v Polské republice, tj. dokladu, se kterým se správní orgány v případě žalobkyně ani nevypořádaly, a k její dlouholeté praxi.
23. Žalovaný reagoval **duplikou ze dne 21. 10. 2022**, kde uvedl, že ze spisového materiálu, konkrétně pak z vyjádření Národní agentury akademické výměny Polské republiky (součást mezinárodní sítě ENIC-NARIC) ze dne 19. 12. 2018, jež bylo opětovně potvrzeno dne 1. 9. 2019, zcela jasně vyplývá, že Vysoká škola manažerská ve Varšavě realizovala v Karviné studijní program absolvovaný žalobkyní bez náležitého oprávnění poskytovat vysokoškolské studium druhého stupně, tedy z pohledu polského práva protiprávně. Tuto skutečnost potvrzuje i obsah **dopis Ministerstva vědy a vysokého školství Polské republiky ze dne 25. 1. 2019**. Uvedené listiny bez důvodných pochybností prokazují, že Vysoká škola manažerská ve Varšavě realizovala magisterský obor „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika prvního stupně“ na pobočce v Karviné v příkrém rozporu s právním řádem Polské republiky.
24. Žalovaný současně poukázal na skutečnost, že z poznatků plynoucích z dřívější úřední činnosti ministerstva, které byly náležitě popsány v napadeném rozhodnutí, plyne rovněž závěr o protiprávnosti studia žalobkyně z pohledu tuzemského práva. Předmětná úřední činnost ministerstva zahrnuje vedení skutkově totožných řízení o uznání odborné kvalifikace absolventů předmětného studijního programu realizovaného Vysokou školou manažerskou ve Varšavě v Karviné, vedení řízení o splnění informační povinnosti vyplývající ze zákona o vysokých školách ze strany Vysoké školy manažerské ve Varšavě, vedení řízení o přestupku spáchaném Vysokou školou manažerskou ve Varšavě nesplněním informační povinnosti a provedení kontroly na místě samém, tj. přímo v Karviné. Z této rozsáhlé úřední činnosti není znám v rámci rozhodného období ani jeden

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

případ absolventa magisterského oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika prvního stupně“ realizovaného Vysokou školou manažerskou ve Varšavě, jenž by studoval jinde než na pobočce v Karvině a v jiném než českém vyučovacím jazyce. Je naopak plně známo, že v daném období probíhala předmětná výuka pro české státní občany výhradně na pobočce v Karvině a v jejím rámci vyučovali v drtivé většině čeští vyučující, a to v českém jazyce, přičemž v českém jazyce byly například vypracovávány rovněž písemné práce, což bylo prokázáno rovněž v případě žalobkyně. Poznatky plynoucí z popsané úřední činnosti bez důvodných pochybností prokazují, že Vysoká škola manažerská ve Varšavě realizovala magisterský obor „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika prvního stupně“ na pobočce v Karvině v rozporu rovněž s právním řádem České republiky.

25. Dle žalovaného tak bylo plně prokázáno, že v období let 2012 až 2018, ve kterém absolvovala své studium též žalobkyně, realizovala Vysoká škola manažerská ve Varšavě magisterský studijní program v oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika prvního stupně“ na své pobočce v Karvině bez příslušných oprávnění ve smyslu polského i tuzemského právního řádu. Sama žalobkyně nikterak nepopírá, že studium probíhalo na karvinské pobočce Vysoké školy manažerské ve Varšavě, byť se účelově snaží tuto skutečnost relativizovat používáním pojmu „konzultační středisko“.
26. Jde-li o argumentaci žalobkyně, jež se vztahuje k potvrzení ministra národního vzdělávání Polské republiky ze dne 4. 10. 2019, má žalovaný jednoznačně za to, že se s uvedeným podkladem v rámci správních řízení plnohodnotně vypořádal, přičemž uzavřel, že toto potvrzení polského uznávacího orgánu ve světle ostatních podkladů shromážděných před vydáním napadeného rozhodnutí nemůže obstát tak, jak prezentuje žalobkyně. Přímo z vyjádření polského orgánu je známo, že Ministerstvo národního vzdělávání Polské republiky při vydávání osvědčení o odborné kvalifikaci ve státě původu absolventům Vysoké školy manažerské ve Varšavě toliko pouze „předpokládá“, že dané studium bylo realizováno ve Varšavě, aniž by přitom tuto klíčovou skutečnost (i přes dřívější výslovná upozornění ze strany žalovaného) jakýmkoliv způsobem blíže ověřovalo. Žalovaný má jednoznačně za to, že by za dané situace bylo bezpochyby v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů a rovněž s pravidly stanovenými zákonem o uznávání odborné kvalifikace, tedy v rozporu s veřejným zájmem, kdyby s vědomím této i ostatních relevantních závažných skutečností bez dalšího tento přístup Ministerstva národního vzdělávání Polské republiky v řízení o uznání odborné kvalifikace přejal a rezignoval tak na zjišťování stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.
27. Jde-li o argumentaci žalobkyně stran předloženého osvědčení Univerzity Karlovy ze dne 3. 6. 2020, žalobkyně nepatřičně směšuje řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace ve smyslu § 89 a § 90 zákona o vysokých školách s řízením podle zákona o uznávání odborné kvalifikace, dle kterého bylo v předmětném správním řízení o žádosti žalobkyně postupováno. Skutečnost, že byla žalobkyni uznáno zahraniční vysokoškolské vzdělání a kvalifikace ve smyslu zákona o vysokých školách, není v žádném případě relevantní pro výkon pedagogické profese v České republice – výkon regulované činnosti „učitelka prvního stupně základní školy“.
28. K námitce žalobkyně stran tvrzeného nerovného přístupu mezi žalobkyní a některými dalšími absolventy totožného studijního programu Vysoké školy manažerské ve Varšavě žalovaný poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, a ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016-38, s tím, že má za to, že jakékoliv

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

správní rozhodnutí, jímž byla některým absolventům neoprávněně realizovaného studia ze strany Vysoké školy manažerské ve Varšavě uznána jejich odborná kvalifikace, není s ohledem na ustálenou judikaturu a právní teorii vůbec způsobilé založit legitimní očekávání na straně žalobkyně.

29. Při jednání dne 26. 6. 2024 byl žalovaný vyzván k doplnění důkazů, které jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí,
30. Žalovaný podáním ze dne 24. 7. 2024 doplnil, že soudu předkládá shromážděné výpisy ze systému IMI, v nichž je zcela zjevně zachycena snaha žalovaného získat vysvětlení rozporu předmětného osvědčení (pozn. soudu: polského ministra národního vzdělávání ze dne 4. 10. 2019) s ostatními shromážděnými listinami. Jedná se o výpisy pořízené v následujících správních řízeních o uznání odborné kvalifikace vedených žalovaným: – sp. zn. MSMT-31384/2018 – účastnice řízení L. K.; – sp. zn. MSMT-15531/2020 – účastnice řízení Š. M.; – sp. zn. MSMT-41667/2018 – účastnice řízení A. Z.; – sp. zn. MSMT-41671/2018 – účastnice řízení K. S.; – sp. zn. MSMT-14718/2019 – účastník řízení P. S.; – sp. zn. MSMT-5837/2019 – účastnice řízení L. S.; – sp. zn. MSMT-41664/2018 – účastnice řízení H. G.
31. Ministerstvo národního vzdělávání Polské republiky se ve vyjádření skrz systém IMI, omezilo vždy na prosté konstatování, že dotyčný účastník řízení je na základě předložených dokumentů plně kvalifikovaným učitelem v Polské republice.
32. Na doplňující dotazy žalovaného s žádostí o sdělení potvrzení, nikoliv prostého předpokladu, případně s návrhem na zajištění seznamu studentů pobočky v Karviné, jež byla založena v roce 2014, již nebylo ze strany Ministerstva národního vzdělávání Polské republiky nikterak reagováno, a to s výjimkou žádosti o opětovné zaslání podkladových dokumentů a dále sdělení pověřené osoby Ministerstva národního vzdělávání Polské republiky ze dne 11. 2. 2020, která uvádí, že uvedený orgán Polské republiky může odpovědět pouze na otázky týkající se kvalifikace učitelů s tím, že na vysoké školy a jejich činnost dohlíží polský ministr pro vědu a vysoké školství a do jeho kompetence patří i otázky fungování dotčené Vysoké školy.
33. Žalovaný dále nadepsanému soudu předložil spisový materiál vedený žalovaným pod sp. zn. MSMT-6644/2018 k řízení vedenému proti Vysoké škole manažerské ve Varšavě ve věci přestupku podle § 93n odst. 4 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“).
34. Vysoká škola manažerská ve Varšavě byla rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 10. 2018, č. j. MSMT-6644/2018-24 (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), shledána vinnou z naplnění přestupku dle shora citovaného ustanovení zákona o vysokých školách, a to z důvodu realizace zahraničního vysokoškolského vzdělávání na území České republiky v rozporu s tuzemským právním řádem, konkrétně v rozporu s povinností dotčené vysoké školy přihlásit se k plnění informačních povinností ve smyslu § 93a odst. 2 ve spojení s § 93b odst. 1 zákona o vysokých školách, jde-li o realizaci magisterského oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně“ prostřednictvím pobočky v Karviné. Za předmětné protiprávní jednání byla shora uvedeným rozhodnutím udělena Vysoké škole manažerské ve Varšavě pokuta ve výši 200.000,- Kč. Rozhodnutí o přestupku bylo posléze potvrzeno v rámci řízení o rozkladu podaném Vysokou školou manažerskou ve Varšavě, a to prostřednictvím rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

dne 21. 11. 2018, č. j. MSMT-35091/2018-3. Obě uvedená správní rozhodnutí následně obstála v soudním přezkumu, když byla žaloba proti nim zamítnuta Městským soudem v Praze rozsudkem ze dne 25. 7. 2021, č. j. 6 A 14/2019-51.

35. Žalovaný dále předložil spis vedený žalovaným pod sp. zn. MSMT- 25987/2017, který byl veden ve věci přihlášky Vysoké školy manažerské ve Varšavě k plnění informačních povinností evropské zahraniční vysoké školy ve smyslu § 93b zákona o vysokých školách. Z uvedených podkladů plyne, že dle polských právních předpisů mohla vysoká škola se sídlem v Polské republice realizovat vysokoškolský studijní program na území cizího státu pouze na základě rozhodnutí ministra vědy a vysokého školství Polské republiky, který ovšem pro realizaci magisterského oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně“ prostřednictvím pobočky v Karvině zcela absentoval. Žalovaný v dané souvislosti poukazuje na vyjádření zástupců Vysoké školy manažerské ve Varšavě, kteří sami konstatují, že předmětným oprávněním uvedená zahraniční vysoká škola nedisponovala, přičemž (nepravdivě) uvádějí, že na území České republiky nebyl předmětný studijní obor realizován.
36. Žalovaný pro úplnost předložil k provedení důkazu odborné vyjádření vedoucí katedry primární pedagogiky Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy PhDr. J. S., Ph.D. ze dne 21. 12. 2016, jež se týká obsahové náplně magisterského oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně“ studovaného žalobkyní prostřednictvím karvinské pobočky Vysoké školy manažerské ve Varšavě a Rámcové požadavky na studijní programy, jejichž absolvování se získává odborná kvalifikace k výkonu regulovaných povolání pedagogických pracovníků ze dne 5. 10. 2017, č. j. MSMT-21271/2017-5.
37. Žalovaný dále předložil plán výuky v karvinské pobočce dotčené vysoké školy v období od 24. 2. 2018 do 6. 5. 2018 a dále fotografie prezenčních listin studentů Vysoké školy manažerské ve Varšavě. Uvedené listiny dokreslují okolnosti, za kterých bylo předmětné studium i za účasti žalobkyně v Karvině realizováno.
38. Žalovaný dále předložil zprávu elektronické pošty ze dne 16. 6. 2021 od účastnice řízení paní L. W., předložené v řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. MSMT-9302/2021-3, v níž uvedená účastnice řízení mj. potvrdila, že absolvovala magisterské studium v oboru Pedagogika, specializace Raně školní a předškolní pedagogika, včetně přednášek, konzultací, zápočtů i zkoušek na Fakultě J.A. Komenského v Karvině, pobočce Vysoké školy manažerské ve Varšavě, na adrese Žižkova 1818/1A, Karviná – Hranice, 733 01. Obdobně zpráva ze dne 29. 8. 2021 od účastnice řízení paní R. Š., předložené v řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. MSMT-12116/2019.
39. Žalovaný dále předložil podklad opatřený žalovaným prostřednictvím internetové archivační služby *Wayback Machine*, konkrétně prostřednictvím archivního otisku internetových stránek www.pedagogikakarvina.cz/dalsi-uzitecne-informace ze dne 25. 3. 2016, který obsahuje další užitečné informace poskytované zájemcům o studium ze strany Vysoké školy manažerské ve Varšavě, z něhož plyne, že „konzultace a přednášky probíhají na Střední průmyslové škole v Karvině na adrese Žižkova 1818/1A, Hranice, 733 01 Karviná“, že „všechny přednášky a konzultace jsou vedeny v českém jazyce“ a dále, že „zkoušky, zápočty a státní závěrečné zkoušky student vykonává také v českém jazyce.“
40. Žalovaný je toho názoru, že si Vysoká škola manažerská ve Varšavě byla svého protiprávního jednání, spočívajícím v poskytování vysokoškolského vzdělání II. stupně na pobočce v Karvině v rozporu s polským i českým právním řádem, plně vědoma, přičemž s

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

největší pravděpodobností právě z uvedeného důvodu explicitně instruovala zájemce o uvedené studium II. stupně (včetně žalobkyně), aby v přihlášce uváděli jakožto fakultu právě shora uvedenou fakultu sídlící ve Varšavě, nikoliv pobočku v Karvině, nazývanou (pro potřeby realizace vysokoškolského studia I. stupně) jako Fakulta Jana Ámose Komenského - viz přihláška k vysokoškolskému studiu I. a II. stupně v oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně“ a související pokyny, které žalovaný opatřil prostřednictvím internetové archivační služby Wayback Machine, a to prostřednictvím archivního otisku internetových stránek Vysoké školy manažerské ve Varšavě <http://pedagogikakarvina.cz/prihlaska-ke-studiu/> ze dne 25. 3. 2016.

41. Zatímco v případě pokynů k vyplnění přihlášky k vysokoškolskému studiu I. stupně se v pokynech uvádí: „*Lokalizacja – Místo: zaškrtněte Karviná CZ*“, v případě pokynů pro vysokoškolské studium II. stupně se v pokynech uvádí: „*Místo: Zaškrtněte Kawęczyńska*“. Přesto však v tomtéž časovém období (které odpovídá měsíci, v němž bylo žalobkyni vydáno rozhodnutí o přijetí ke studiu), byli zájemci dle archivního otisku internetových stránek www.pedagogikakarvina.cz/dalsi-uzitecneinformace ze dne 25. 3. 2016 v textu obsahujícím další užitečné informace informováni o tom, že „*všechny přednášky a konzultace jsou vedeny v českém jazyce*“ a dále, že „*zkoušky, zápočty a státní závěrečné zkoušky student vykonává také v českém jazyce*.“ Skutečnost, že žalobkyni svědčí listiny vydané Vysokou školou manažerskou ve Varšavě, z nichž plyne, že studovala při Fakultě společenských věd a veřejné správy (sídlící v ulici Kawęczyńska ve Varšavě), tak dle názoru žalovaného není způsobilá prokázat, že studium žalobkyně probíhalo ve Varšavě, a nikoliv v Karvině, tedy na území České republiky.
42. Žalovaný dále k bodu 50. rozsudku Nejvyššího správního soudu nadepsanému soudu sdělil, že ze všech shromážděných podkladů k řešené právní věci dle jeho názoru bez důvodných pochybností plyne, že Vysoká škola manažerská ve Varšavě neměla oprávnění poskytovat vzdělávání v magisterském oboru „Pedagogika“ se specializací „Předškolní pedagogika a pedagogika I. stupně“ mimo sídlo uvedené zahraniční vysoké školy ve Varšavě. Dle názoru žalovaného na tomto jednoznačném závěru nemůžou ničeho změnit ani nařízení rektora Vysoké školy manažerské ve Varšavě č. 1/08/2014, ani dopis rektora Vysoké školy manažerské ve Varšavě ze dne 31. 7. 2020.
43. K právní věci účastnice J. K., sp. zn. MSMT 17872/2020, žalovaný konstatuje, že v uvedeném řízení nebyly ze strany uvedené účastnice řízení předloženy např. seminární práce, které naopak žalobkyně v řízení předložila, a naopak bylo předloženo čestné prohlášení o absolvování studia v sídle uvedené zahraniční vysoké školy ve Varšavě. V situaci, kdy žalovaný nedisponoval na rozdíl od případu žalobkyně u dotčené účastnice řízení podklady, jež by svědčily jednoznačně o opaku obsahu čestného prohlášení, zejména tedy doklady o tom, že by tato osoba studovala cestou karvinské pobočky Vysoké školy manažerské ve Varšavě, a to v českém jazyce, nezbylo žalovanému než žádosti v daném případě vyhovět.
44. Soud při jednání dne 6. 11. 2024 provedl k důkazu žalovanou shora označené listiny.

III.

Posouzení žaloby

45. Městský soud v Praze (dále jen „soud“) na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů [dále jen „s. ř. s.“]), přezkoumal napadená rozhodnutí, včetně řízení, která jejich vydání předcházela. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
46. Po doplnění dokazování dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
47. Soud na věc aplikoval tuto právní úpravu:
48. Podle § 2 odst. 1 zákona: *„Správní orgány, profesní komory a zaměstnavatelé (§ 37 odst. 1) mohou 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.“*
49. Podle § 2 odst. 2 zákona: *„Při rozhodování o uznání odborné kvalifikace se uznávací orgány řídí veřejným zájmem a zájmy fyzických a právnických osob, které by mohly být porušeny výkonem regulované činnosti osobami s nedostatečnou odbornou kvalifikací a které jsou chráněny zvláštními právními předpisy upravujícími za tímto účelem podmínky výkonu regulované činnosti. Těmito chráněnými zájmy jsou zejména ochrana života a zdraví, ochrana majetku, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, ochrana národního kulturního pokladu, ochrana před závažným porušováním zvláštních právních předpisů nebo před jiným závažným následkem; stanovené podmínky musí být přiměřené a nezbytné pro ochranu zájmů chráněných jinými právními předpisy.“*
50. Podle § 3 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona: *„Pro účely tohoto zákona se rozumí dokladem o dosažené kvalifikaci **diplom**, osvědčení nebo jiný doklad vydaný příslušným orgánem nebo institucí členského státu nebo obdobný doklad vydaný příslušným orgánem nebo institucí státu, který není členským státem (dále jen "třetí stát"), nebo soubor takových dokladů, získaný uchazečem po ukončení vzdělávání a odborné přípravy (dále jen "vzdělávání a příprava"), **který splňuje požadavky právního předpisu členského státu původu stanovujícího podmínku odborné kvalifikace pro výkon regulované činnosti**, a tím jej činí odborně kvalifikovaným pro výkon regulované činnosti v členském státě původu.“*
51. Podle § 4 odst. 1 zákona, dokladem o dosažené kvalifikaci pátého stupně se pro účely tohoto zákona rozumí doklad o dosažené kvalifikaci vydaný příslušným orgánem nebo institucí členského státu původu, který prokazuje, že jeho držitel po získání středního vzdělání s maturitní zkouškou, popřípadě jiného vzdělání požadovaného v členském státě původu pro přijetí na vysokou školu nebo instituci obdobné úrovně, úspěšně absolvoval více než čtyřleté denní nebo prezenční studium nebo externí nebo distanční studium odpovídající délky na vysoké škole nebo instituci obdobné úrovně a případně další přípravu vyžadovanou jako doplněk tohoto studia, který může být rovněž vyjádřen odpovídajícím počtem kreditů ECTS.
52. Dle ust. § 17 odst. 1 zákona, je-li uchazeč držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci, který nesplňuje podmínky uvedené v § 4, zejména je-li držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci vydaného ve třetím státě a nejsou-li splněny podmínky podle § 4 odst. 6, uznávací orgán **posoudí znalosti a dovednosti** potvrzené doklady o odborné kvalifikaci uchazeče a provede jejich

srovnání s obsahem vzdělávání a přípravy, která vede k vydání dokladu o dosažené kvalifikaci vyžadovaného v České republice pro výkon regulované činnosti.

53. Žalobkyně předně namítala, že se správní orgány dostatečně nevypořádaly s osvědčením polského ministerstva národního vzdělávání ze dne 4. 10. 2019 a se skutečností, že studovala formou individuálního studijního programu na VŠ ve Varšavě bez nutnosti osobní účasti na výuce s tím, že prostřednictvím konzultačního střediska v Karviné v České republice byly pouze vedeny konzultace a odborný dohled nad průběhem tohoto programu (**první žalobní bod**).
54. Soud předně uvádí, že žalobkyně při jednání dne 6. listopadu 2024 k výslovnému dotazu soudu uvedla, že na konzultace a pro zápočty jezdila pouze do Karviné, do Varšavy v průběhu studia nejedla.
55. Soud postupoval v intencích závěrů Nejvyššího správního soudu uvedených v bodě 46 jeho zrušujícího rozsudku a provedl důkaz listinami, které žalovaný založil následně do správního spisu, a správními spisy, které předložil spolu se správním spisem. Soud z nich ověřil tyto skutečnosti:
56. Vysoká škola manažerská ve Varšavě (*Wyższa Szkoła Menedżerska*), neměla v době od 2. 10. 2017 do 20. 3. 2018 oprávnění na území České republiky poskytovat vzdělání na druhém stupni magisterského studia. Tato skutečnost předně vyplynula z vyjádření samotného vedení této školy v rámci řízení o splnění informační povinnosti (viz Vysvětlení ze dne 10. 10. 2017 a ze dne 12. 10. 2017). Tato vysoká škola byla za toto jednání, kterým naplnila skutkovou podstatu přestupku dle § 93n odst. 4 písm. a) zákona o vysokých školách, potrestána pokutou 200.000,- Kč a to rozhodnutím ze dne 3. 10. 2018 č.j. MSM-T-6644/2018-24. Skutečnost, že tato škola v Karviné skutečně magisterské vzdělání poskytovala vyplynula v tomto řízení kromě jiného z výpovědí svědkyň Z. B. a svědka J. S.
57. Soud ve shodě se závěrem uvedeným v bodu 22 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 As 286/2022-40, připomíná, že z podkladů ve správním spise 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 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. VŠ ve Varšavě současně 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). Tento závěr zopakovala NAWA ve svém e-mailu ze dne 1. 7. 2019.
58. Z listin předložených žalovaným se podává, že Ministerstvo národního vzdělávání Polské republiky ve svých vyjádřeních skrz systém IMI vždy konstatovalo, že dotyčný účastník řízení je na základě předložených dokumentů, které jak je předpokládáno, získal studiem ve Varšavě, plně kvalifikovaným učitelem v Polské republice. Na doplňující dotazy žalovaného s žádostí o sdělení potvrzení, nikoliv prostého předpokladu reagovalo pouze sdělení pověřené osoby Ministerstva národního vzdělávání Polské republiky ze dne 11. 2. 2020 ohledně účastnice řízení Š. M., tak že uvedený orgán Polské republiky může odpovědět pouze na otázky týkající se kvalifikace učitelů s tím, že na vysoké školy a jejich

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

činnost dohlíží polský ministr pro vědu a vysoké školství, do jehož kompetence patří i otázky fungování dotčené Vysoké školy.

59. Právě v dopise Ministerstva vědy a vysokého školství, Odbor mezinárodní spolupráce DWM.WSR.183.82.2018/MKL ze dne 25. 1. 2019 se explicitně uvádí, že **v pobočce v Karviné může být realizováno studium v oboru „pedagogika“ výlučně prvního stupně** a že vedení školy bylo vyzváno k vysvětlení otázky realizace studijního programu II. stupně v pobočce v Karviné bez patřičných oprávnění.
60. Z rozhodnutí ministra vzdělávání a vysokého školství ze dne 8. 11. 2010, č. j. MNiSW-DNS-WUN-6022-11416-2/SH/10, rovněž vyplývá udělení povolení k vedení studia druhého stupně v oboru „pedagogika“ pouze Fakultě společenských věd Vysoké školy manažerské ve Varšavě.
61. Následně se soud na základě závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 As 286/2022-40, zaměřil na vypořádání dokumentů **nařízení rektora č. 1/08/2014 a dopis rektora VŠ ve Varšavě z 31. 7. 2020**, které žalobkyně doložila až spolu se žalobou.
62. Z dopisu rektora VŠ ve Varšavě ze dne 31. 7. 2020 v úplnosti vyplývá, že Rektor VŠ ve Varšavě shrnul polskou právní úpravu a uzavřel, že studium adresátky dopisu bylo dokončeno na Fakultě sociálních věd a správy VŠ ve Varšavě formou individuálního studijního programu, přičemž závěr žalovaného o provedení studia v pobočce v Karviné neshledává platným.
63. V Nařízení rektora č. 1/08/2014 o *zásadách a organizaci individuálního studijního kurzu na Fakultě sociálních věd a správy WSM ve Varšavě pro zahraniční studenty II. v oboru pedagogika z České republiky*, v § 1 uvádí, co a jakým způsobem na pobočce v Karviné probíhá. Soud má za to, že se VŠ ve Varšavě tímto způsobem rozhodla obcházet zákon, když dálkové vzdělávání v pobočce v Karviné označila jako individuální studium ve Varšavě s tím, že v Karviné bude probíhat pouze nábor a konzultace v češtině.
64. Soud proto uzavírá, že ani uvedený dopis, ani nařízení tak závěry správních orgánů ohledně činnosti VŠ ve Varšavě nevyvrací a oprávněnost VŠ ve Varšavě poskytovat pedagogické studium druhého stupně v Karviné z nich nijak nevyplývá. Naopak oba tyto dokumenty jsou důkazem toho, že VŠ ve Varšavě tím, že tvrdila, že se jedná o individuální studium ve Varšavě v polštině a nikoliv o studium dálkové v Karviné, kde rovněž probíhala zúžená výuka, konzultace a udělování zápočtů v češtině, se právě snažila obcházet své zákonné povinnosti (mít akreditaci pro tento stupeň vzdělávání pro pobočku a splnit informační povinnost). Jinými slovy, VŠ ve Varšavě poskytovala prostřednictvím pobočky v Karviné dálkové magisterské vzdělávání bez splnění těchto povinností se zdůvodněním, že se jedná pouze o jakési „studijní oddělení“, které má zjednodušit styk českých studentů s VŠ ve Varšavě. To, že se tak studium mělo prezentovat i navenek, vyplývá i z tehdejších internetových stránek, jak je doložil žalovaný (viz další užitečné informace, přihláška ke studiu, pokyny k vyplnění přihlášky ke studiu v akademickém roce 2016/2017). Takové jednání však soud nemůže aprobovat.
65. To, že v Karviné bylo vzdělávání skutečně realizováno včetně přednášek, pak dokazují další dokumenty provedené k důkazu, a to Plán výuky, prezenční listiny karvinské pobočky a mailová korespondence L. W. a R. Š, které potvrdily, že absolvovaly

magisterské studium včetně přednášek, konzultací, zápočtů i zkoušek na adrese Žižkova 1818/A v Karviné.

66. Soud tak má za to, že závěr žalovaného, že VŠ ve Varšavě tedy mohla poskytovat pedagogické studium druhého stupně „pouze“ v sídle VŠ ve Varšavě, nikoli jinde v Polsku, natožpak na území ČR v Karviné ze shora uvedených listin vyplývá. Uvedený závěr tak nebyly s to změnit ani žalobkyní doložené podklady, které přiložila v rámci řízení o správní žalobě.
67. Soud tak musí uzavřít, že ve věci žalobkyně realizovala Vysoká škola manažerská ve Varšavě v Karviné studijní program absolvovaný žalobkyní bez náležitého oprávnění poskytovat vysokoškolské studium druhého stupně, tedy z pohledu polského práva protiprávně, a na základě této skutečnosti nebylo vůbec možné žalobkyní získané vysokoškolské vzdělání na této VŠ v tuzemsku uznat. Diplom, který žalobkyně předložila, tak nesplňoval požadavky právního předpisu členského státu původu stanovujícího podmínku odborné kvalifikace pro výkon regulované činnosti a nemohl být uznán jako doklad o dosažené kvalifikaci ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) bodu 1. zákona.
68. První žalobní námitka proto není důvodná.
69. Důvodným soud neshledal ani **druhý žalobní bod**, v němž žalobkyně v souhrnu namítala svou dobrou víru v to, že jí studovaná VŠ ve Varšavě splnila náležitosti vyžadované českou i polskou právní úpravou.
70. Soud je vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 As 286/2022-40, uvádí, že e-mailová odpověď Mgr. F. nemohla v žalobkyni vzbudit „dobrou víru“ či „legitimní očekávání“, že jí studium bude uznáno. Městský soud proto v dalším odkazuje na body 32 a 33 rozsudku Nejvyššího správního soudu.
71. Soud se neztotožnil ani s dílčí námitkou žalobkyně stran jejího legitimního očekávání, že její žádosti bude vyhověno, když tak žalovaný učinil v předcházejících letech u jiných studentů (tj. existovala u něj v tomto směru ustálená správní praxe) viz rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2020, sp. zn. MSMT 17872/2020, jímž byla jiné absolventce této školy, která studium absolvovala stejným způsobem, uznána odborná kvalifikace pro výkon regulovaného povolání „učitelka mateřské školky a učitelka prvního stupně základní školy v České republice“.
72. Zásada legitimního očekávání je zakotvena v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, kdy „[s]právní orgán dbá, [...] aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“
73. Otázkou správní praxe zakládající legitimní očekávání se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, se závěrem, že „*správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Správní praxi zakládající legitimní očekávání lze změnit, pokud je taková změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi. Libovolná (svévolná) změna výkladu právních předpisů směřující k tíži adresátů není přípustná. Za racionální (nikoliv svévolnou) změnu správní praxe lze přitom s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem považovat změnu interpretovaného*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zákona, změnu zákonů souvisejících s interpretovaným předpisem (systematický výklad) a změnu skutečností rozhodných pro interpretaci zákona (teleologický výklad).“ Obdobně rozhodl také Ústavní soud např. v nález ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07.

74. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2017, č. j. 4 As 86/2016-38 se k legitimnímu očekávání založenému správní praxí uvádí: *„Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou 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 judikatury a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným 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.“*
75. Rovněž právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, zní: *„Nelze se dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe (zde vydání kladných rozhodnutí Národního památkového úřadu ohledně zateplení fasád u památkově chráněných objektů) za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).“*
76. Ministerstvo již v bodu 23 prvostupňového rozhodnutí výslovně vysvětlilo, že v dřívějších případech vycházelo z jiných podkladů a rozhodovalo 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. Uvedené zopakoval též ministr v bodu 29 napadeného rozhodnutí, kde je navíc doplněno, že po roce 2018, kdy se ministerstvo o protiprávnosti studia poskytovaného VŠ ve Varšavě dozvědělo, již nevyhovělo žádné obdobné žádosti a zahájilo s VŠ ve Varšavě přestupkové řízení (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 6 A 14/2019-51).
77. Rovněž Nejvyšší správní soud v bodu 31 svého zrušovacího rozsudku ze dne 28. 3. 2024, č. j. 8 As 286/2022-40, považoval odůvodnění odklonu od předchozí správní praxe založené na zjištění významných skutečností zpochybňujících samotné studium na VŠ ve Varšavě (prostřednictvím konzultačního střediska v Karvině) v této části za zcela dostatečné.
78. Soud proto shrnuje, že dle shora citované ustálené judikatury NSS se nelze dovolávat správní praxe, která je v rozporu s právním řádem. Změna přístupu k žalobkyni oproti

žadatelům z předchozích období pak nebyla svévolná, ale racionální, odůvodněná a opodstatněná. Správní orgány obou stupňů vycházely z nově zjištěných skutečností a opatřených a provedených důkazů. Svým postupem tak zásadu legitimního očekávání neporušily. Žalobní námitka je tak nedůvodná.

79. K tomu soud ve shodě s žalovaným doplňuje, že legitimní očekávání žalobkyně nemohlo založit ani vydání osvědčení Univerzity Karlovy ze dne 3. 6. 2020, neboť bylo vydáno v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace ve smyslu § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, které má jiný předmět a jiný účel, než je tomu u řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace, dle kterého bylo v předmětném správním řízení o žádosti žalobkyně postupováno. Uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, tzv. nostrifikace, tak nemůže vytvořit legitimní očekávání stran řízení o uznání odborné kvalifikace žalobkyně.
80. V napadeném rozhodnutí pak žalobkyně nebyla (oproti jejímu subjektivnímu dojmu v rámci **třetího žalobního bodu**) vůbec označena za subjekt porušující ustanovení zákona o vysokých školách, neboť je v něm výslovně uvedeno, že odpovědnost v tomto směru nese VŠ ve Varšavě. Ministr konkrétně v bodu 29 napadeného rozhodnutí k totožné rozkladové námitce uvedl, že *„za protiprávní stav vzniklý z pohledu českého i polského práva neoprávněnou realizací vysokoškolského studijního programu druhého stupně v Karvině jednoznačně nese odpovědnost zejména Vysoká škola manažerská ve Varšavě jakožto subjekt polského práva.“* Soud pak souhlasí se žalovaným, že vzniklý protiprávní stav přesto představuje objektivní skutečnost zabraňující vyhovění žádosti o uznání odborné kvalifikace, kdy žádosti nebylo vyhověno (a vyhovět nešlo) především proto, že z hlediska právních předpisů se v případě žalobkyně vůbec nejednalo o studium, které by bylo možné posuzovat.
81. Pokud žalobkyně namítla, že nebylo její povinností zjišťovat, zda VŠ ve Varšavě splňuje podmínky podle polské legislativy pro poskytování magisterského studia cestou konzultačního střediska na území České republiky a že správní orgány tak 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*, soud uvádí následující.
82. Soud má za to, že mezi obecnou povinností být dbalý svých práv *„vigilantibus iura scripta sunt“*, patří ověřit si, zda určitá vysoká škola má oprávnění poskytovat vzdělávání, které je následně státem uznané jako magisterské studium. Soud tak má za to, že za situace, že žalobkyně musela přerušit studium na UJAK v Praze, jelikož jí byla odebrána akreditace, jak psala sama žalobkyně v dopise, kterým s obrátila na ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (náměstka J. F.), bylo namísto si ověřit, zda Fakulta Jana Ámose Komenského má k takovému studiu v Karvině akreditaci. V odpovědi na tento dopis pak je uvedené, že VŠ ve Varšavě nemá v ČR programy akreditované. Soud má tak za to, že se žalobkyně mohla dotázat na akreditaci přímo této pobočky, popřípadě příslušného polského ministerstva, kterým je Ministerstvo pro vědu a vysoké školství. Pokud tato, jak se později ukázalo, neměla akreditaci, nemůže se žalobkyně dovolávat porušení zásady rovného zacházení uvedeného ve shora citovaném § 2 odst. 1. Po občanovi ČR se také vyžaduje, aby získal odbornou kvalifikaci na akreditované VŠ. Pokud se následně zjistí, že VŠ akreditaci neměla, diplom mu zrovna tak nebude uznán jako doklad o dosažené kvalifikaci. Žalobní námitka je tak rovněž nedůvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

83. K tomu soud doplňuje, že Česká republika není ani povinna toliko s odkazem na existující mezinárodní smlouvu uznat studium, které nebylo poskytováno v souladu s polskými právními ani českými právními předpisy. Žalobkyně pomíjí, že vzhledem k závažným pochybením ze strany VŠ ve Varšavě nebylo studium vůbec za studium dle tuzemské právní úpravy považováno. Proto nepřicházelo v úvahu jej uznat, a to ani přes doložení vyžadovaných podkladů od žalobkyně, natožpak bez jakékoliv aplikace správního uvážení, jak se žalobkyně *de facto* v řízení domáhá.
84. Soud souhlasí se žalovaným též v tom, že nebylo třeba posuzovat obsahovou náplň studia či individuální okolnosti žalobkyně (její příprava, kvalifikace, délka praxe atd.) [**čtvrtý žalobní bod**], neboť VŠ ve Varšavě poskytovala v Karvině vzdělání neoprávněně. Uvedené posouzení by bylo zcela nadbytečným a nerozhodným, neboť by nemohlo ničeho změnit na závěru, že magisterský studijní obor „Pedagogika a pedagogika 1. stupně“, který žalobkyně vystudovala, není kvalifikací pro výchovně vzdělávací činnost ve školství, ani pro výuku na I. stupni ZŠ. Předchozí bezchybný výkon činnosti učitelky I. stupně nemohl závěry ohledně žádosti žalobkyně nijak změnit.
85. Soud sice provedl k důkazu i odborné vyjádření vedoucí katedry primární pedagogiky Pedagogické fakulty Univerzity Karlovy PhDr. J. S., Ph.D. ze dne 21. 12. 2016, žádné závěry však z něj neučinil.
86. Soud pak rovněž doplňuje, že souhlasí se žalovaným, že nebyly splněny podmínky pro postup dle ust. § 17, v rámci kterého se posoudí znalosti a dovednosti potvrzené doklady o odborné kvalifikaci uchazeče a provede jejich srovnání s obsahem vzdělávání a přípravy, která vede k vydání dokladu o dosažené kvalifikaci vyžadovaného v České republice pro výkon regulované činnosti.
87. V důvodové zprávě k tomuto ustanovení se uvádí: „*Výkon regulované činnosti, který je v ČR vyhrazen držiteli průkazu způsobilosti, nemůže být odmítnut státnímu příslušníku jiného členského státu, který je držitelem průkazu způsobilosti, který vyžaduje jiný členský stát pro výkon této činnosti, nebo který prokáže formální kvalifikaci získanou v jiném členském státě, jestliže tyto dokumenty dávají záruky, zejména v oblasti zdraví, bezpečnosti, ochrany životního prostředí a ochrany spotřebitele rovnocenné těm, které vyžadují právní předpisy ČR. Jinak se aplikují tyto vnitrostátní právní předpisy. Transponuje se ustanovení čl. 8 směrnice 92/51.*“
88. Soud má tak za to, že v případě žalobkyně by takový postup byl možný pouze za situace, kdy by v Polsku, ve kterém, jak deklaruje absolvovala vzdělání, nebylo vyžadováno magisterské studium na VŠ, ale způsobilost učit na 1. stupni by zde byla osvědčována např. praxí. Za situace, kdy i v Polsku je vyžadován magisterský diplom, který splňuje požadavky právního předpisu členského státu původu stanovujícího podmínku odborné kvalifikace pro výkon regulované činnosti, tj. získaný na akreditované VŠ popř. její pobočce, který, jak se ukázalo, žalobkyně nezískala, není tento postup možný.
89. Ohledně žalobkyní namítané absence posouzení veřejného zájmu soud odkazuje na vypořádání provedené ministrem v bodu 28 napadeného rozhodnutí, kde tento uvedl, že „*považuje za nutné obiter dictum reagovat na námitky účastnice řízení, ve kterých vztahuje na svoji osobu argumentaci ministerstva v napadeném rozhodnutí stran ohrožení zdraví a bezpečí dětí, když z napadeného rozhodnutí zcela jasně plyne, že jde o obecnou argumentaci určenou k podpoře právního názoru ministerstva. V této souvislosti má ministr za to, že argumentace ministerstva je správná a přiléhavá, neboť i kdyby blíže neurčený žadatel o uznání odborné kvalifikace v obdobném postavení jako účastnice řízení nepředstavoval objektivně žádné riziko*

pro děti z hlediska ochrany jejich bezpečí a zdraví, lze obecně konstatovat, že předmětná právní úprava vyplývající z ustanovení § 2 odst. 2 zákona o uznávání odborné kvalifikace je funkční a účinnou prevencí před tím, aby do výkonu regulovaného povolání učitele prvního stupně základní školy vstupovaly osoby, u kterých není záruka řádného výkonu tohoto povolání bez důvodných pochybností dána.“

90. Uvedené vypořádání má soud za dostatečné a přezkoumatelné. Postup, kterého se žalobkyně domáhá, by tak vedl k tomu, že by na prvním stupni mohli učit učitelé zcela bez diplomu nebo s diplomem získaným na různých vysokých školách, které se rozhodly nepostupovat v souladu se zákonem. Takový postup však nemůže být aprobován soudem. Ani tento žalobní bod tak soud neshledal důvodným.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

91. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji výrokem I. podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
92. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 6. listopadu 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.