



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Faisala Husseiniho v právní věci žalobkyně: **Z. R.**, zastoupená Mgr. Lukášem Koudelem, advokátem se sídlem Milešovská 1312/6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 17. 7. 2024, č. j. 30 A 310/2018-157,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

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

II.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Plzni (dále též „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 30. 12. 2020, č.j. 30 A 310/2018-67 (dále jen „první rozsudek“), shledal částečně důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný kasační stížnost. Rozsudkem ze dne 26. 1. 2023, č. j. 7 As 100/2021-18, Nejvyšší správní soud zrušil první rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudkem ze dne 17. 7. 2024, č. j. 30 A 310/2018-157 (dále též „napadený rozsudek“), krajský soud shledal žalobu nedůvodnou.

[3] Krajský soud s odkazem na zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu konstatoval, že žalobou napadená rozhodnutí nejsou vnitřně rozporná, tudíž ani nepřezkoumatelná pro vnitřní rozpornost. Přestože správní orgány své úvahy poněkud zatemnily, když věnovaly pozornost srovnání studijních programů, jejich rozhodnutí byla založena na tom, že studium žalobkyně nebylo studiem zahraničním. Tím méně pak považoval napadená rozhodnutí za nicotná, neboť podstatou nicotnosti pro zjevnou vnitřní rozpornost je, že závažný logický rozpor musí bránit tomu, aby šlo seznat, jak či zda vůbec bylo rozhodnuto. Za nedůvodnou považoval též námitku aplikace nesprávné právní normy ve výroku prvostupňového rozhodnutí, konkrétně § 90 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o vysokých školách“). Stran námitek vztahujících se k porovnávání a srovnatelnosti zahraničního a tuzemského studijního programu rovněž odkázal na odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, kde bylo mj. vyjeveno, že se správní orgány ve skutkových okolnostech projednávaného případu srovnatelností zabývat mohly, nicméně k tomu nebyly povinny. Vzhledem k tomu, že se u žalobkyně nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání, nebylo třeba porovnávat je s tuzemským.

[4] K námitce užití judikatury Nejvyššího správního soudu správními orgány krajský soud uvedl, že on sám i správní orgán je povinen judikaturu vydanou v jiných soudních řízeních reflektovat. Judikatura vydaná v jiných soudních řízeních působí skrze svou precedenční závaznost, resp. normativní sílu, přičemž tento závěr podporuje judikatura Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. Dodal, že argumentaci judikaturou ze strany správních orgánů nepovažuje za chybnou, neboť správní orgány argumentovaly judikaturou přílehlavou na jimi řešený případ. Ohledně tvrzené nesprávnosti právních závěrů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015-60 dospěl k názoru, že se s výkladem tam uvedeným ztotožňuje, neboť z ničeho neplyne, že by věcná příslušnost správního orgánu byla založena tvrzením žadatele.

[5] Krajský soud neshledal nicotnost prvostupňového rozhodnutí ani v tom, že jej podepsal prorektor správního orgánu I. stupně. S odkazem na zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 286/2015-60 uvedl, že postup správního orgánu I. stupně, co do podpisu jeho rozhodnutí prorektorem, nebyl nezákonný, natož aby způsobil nicotnost prvoinstančního rozhodnutí. Rektorovi nic nebránilo, aby v souladu s § 10

pokračování

odst. 4 zákona o vysokých školách pověřil určeného prorektora k tomu, aby jej zastupoval ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace.

[6] K námitkám směřujícím do posouzení podkladů ohledně akreditace MIPP uvedl, že studium na těchto institucích je vzhledem k podaným žalobám dlouhodobě podrobováno přezkumu ze strany správních soudů, a tak jsou mu z jeho úřední činnosti známy poslední závěry Nejvyššího správního soudu. V případě žalobkyně se nejednalo o zahraniční studium uznatelné dle zákona o vysokých školách, resp. Lisabonské úmluvy. Žalobkyně totiž nestudovala mimo Českou republiku. Rovněž považoval za správné, že správní orgány při posuzování vycházely z akreditačních listin, neboť ty předložila sama žalobkyně. Nepřisvědčil ani námitce šikanózního jednání ze strany správního orgánu I. stupně. V případě řízení o žádosti tíží žadatele důkazní povinnost, nebyl tedy nezákonný postup správního orgánu I. stupně, který žalobkyni vyzval k předložení konkrétních podkladů.

[7] Neshledal důvodnými ani žalobní námitky stran legitimního očekávání. Obecně platí, že ustálená správní praxe zakládající legitimní očekávání není neměnnou. Za podmínek vymezených judikaturou Nejvyššího správního soudu 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. Správní orgán I. stupně řádně odůvodnil změnu dosavadní rozhodovací praxe, tedy 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. S odkazem na legitimní očekávání nelze po správních orgánech požadovat, aby setrývaly na předchozí nesprávné nezákonné praxi.

[8] Krajský soud závěrem shledal, že rozhodnutí správních orgánů jsou přezkoumatelná. Požadavek řádného odůvodnění rozhodnutí správních orgánů totiž neznamená odpověď na každou dílčí námitku žalobkyně. Nad právním názorem Krajského soudu v Českých Budějovicích, citovaném žalobkyní, převáží normativní síla, resp. precedenční závaznost judikatury kasačního soudu s ohledem na § 12 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud neprovedl žalobkyní navržené důkazy, neboť by jejich provedení bylo zjevně nadbytečné.

III.

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 s. ř. s. Namítala, že důvodem zamítnutí žaloby byl právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem až v rozsudku ze dne 22. 3. 2024, č. j. 1 As 38/2023-57. V něm Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nelze jako zahraniční vysokoškolské studium uznat studium, které neprobíhá mimo území České republiky. Na takovém výkladu tohoto termínu však napadená rozhodnutí nespočívala, když důvodem zamítnutí žádosti bylo, že absolvovaný studijní program není autentickým zahraničním studijním programem, tj. vysokoškolským programem. Dalším důvodem byla absence předložení dokladů o oprávnění uskutečňovat tuto přípravu příslušníkům jiného státu mimo území Ruské federace, resp. na území České republiky. Důvodem, pro který

byl první rozsudek zrušen, bylo, že 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*“. Ze všech předchozích rozhodnutí se jeví, že správní orgány v obecné rovině možnost uznání vysokoškolského vzdělání absolvovaného na území České republiky připouštěly. Vzhledem k uvedenému jinému právnímu názoru nemohla formulovat tomu odpovídající žalobní body. Jelikož krajský soud postavil napadený rozsudek na důvodu, na kterém správní rozhodnutí nespočívají, překročil meze svého přezkumného oprávnění a zatížil řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Nesouhlasila s názorem krajského soudu, že zahraniční vzdělání musí být absolvováno pouze v zahraničí. Zahraničním vzděláním jej dělá právo, kterým se řídí, nikoliv místo, kde se uskutečňuje. Zahraniční rozměr je tak dán zejména zahraniční akreditací, přičemž je důležité, aby absolvovaný studijní program byl srovnatelný s tuzemským. Tomuto výkladu ostatně odpovídá i Lisabonská úmluva. K tomu dodala, že zde existuje dlouhodobá, neměnná a nezpochybňovaná rozhodovací praxe tuzemských správních orgánů i soudů, dle které uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání nepřekáží, pokud je toto poskytováno v tuzemsku. Nadto poukázala 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 (dále též „vyhláška“). Předmětné studium stěžovatelky bylo v příloze č. 3 vyhlášky zaneseno po celou dobu jejího studia jako studium uskutečňované v České republice ve vysokoškolském studijním programu zahraniční instituce. Studium do této přílohy přitom zařadil sám žalovaný. Odkázala na informace k dané vyhlášce dostupné na internetových stránkách žalovaného a příkaz ministra školství, mládeže a tělovýchovy č. 43/2007, v němž jsou uvedeny podmínky pro zařazení vzdělávací instituce do přílohy č. 3 vyhlášky. I kdyby tedy byl správný výklad provedený Nejvyšším správním soudem, ustálená výkladová a rozhodovací praxe dotvořila danou normu v její materiální podobě tak, že vysokoškolské vzdělání je považováno za uznatelné a zahraniční i přes to, že bylo absolvováno v tuzemsku.

[10] Dále namítala, že názor krajského soudu ohledně výkladu pojmu „zahraniční vysokoškolské vzdělání“ činí nadbytečnou argumentaci stran důkazní povinnosti, neboť to, že studium probíhalo na území České republiky, nebylo nikdy sporné. Pokud by správní orgány na zahraniční studium od počátku nahlížely z územní perspektivy, jak to činil krajský soud, nemuselo by probíhat téměř žádné dokazování, zejména zjišťování licence, akreditace a souladu studia s právem země původu. Přesto se krajský soud rozložením důkazní povinnosti zabýval. Nesouhlasila, že je to žadatelka, kdo ve správním řízení o žádosti má bez dalšího důkazní povinnost, neboť jí žádný právní předpis v předmětném řízení důkazní povinnost neukládá. Proto se uplatní obecná zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací. Stěžovatelka krajskému soudu též vytýkala, že i přes velký důraz, který klade na judikaturu vyšších soudů, se sám vůbec nezabýval judikaturou, kterou argumentovala ona sama. Ze všech shora uvedených důvodů považovala napadený rozsudek za nesprávný pro nesprávné posouzení právní otázky.

[11] S ohledem na uvedené navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

IV.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. Podle něj stěžovatelka nesprávně interpretuje závěry, k nimž krajský soud dospěl, a které vycházely ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Důvodem pro zamítnutí žádosti bylo to, že v řízení před správními orgány nebylo prokázáno, že by mezinárodní institut, který stěžovatelka označila v žádosti jako zahraniční vysokou školu, byl oprávněn uskutečňovat zahraniční vysokoškolské vzdělání na základě zahraniční akreditace. Nemůže se tak jednat o zahraniční vzdělání, které by bylo možné uznat v tuzemsku. Skutečnost, že studium probíhalo na území České republiky u české právnické osoby, byla pouze podpůrným argumentem. V jejím případě nebylo zjištěno, že by řádně absolvovala zahraniční studijní program u zahraniční vysoké školy, kterým lze dosáhnout zahraničního vysokoškolského vzdělání v cizím státě, a to navzdory diplomu, který doložila. Stejně tak považoval za podpůrný důvod pro zamítnutí žádosti argumentaci Lisabonskou úmluvou. K námitce nesprávného posouzení důkazní povinnosti krajským soudem v předcházejícím řízení uvedl, že řízení o žádosti má být ovládáno především iniciativou toho, kdo žádost podal. Závěrem odkázal na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a na odůvodnění napadeného rozsudku. Navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

V.

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

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách se vydává osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání na žádost absolventa zahraniční vysoké školy.

[16] Podle § 89 odst. 3 stejného zákona *veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací.*

[17] Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách *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. Podle odst. 3 téhož ustanovení veřejná vysoká škola nebo ministerstvo může požadovat, aby pravost podpisů a otisků razítek na originálech dokladů byla ověřena ministerstvem zahraničních věcí státu, v němž má sídlo vysoká škola, která doklad vydala, nebo příslušným*

cizozemským orgánem a příslušným zastupitelským úřadem České republiky, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.

[18] Podle § 90 odst. 5 stejného zákona 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.

[19] Otázkou podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se Nejvyšší správní soud již v minulosti opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020-31, zopakoval, „že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy. Podstatou posouzení první podmínky tedy je, zda žadatel o uznání vystudoval studijní program zahraniční vysoké školy a je v důsledku toho v daném státě oprávněn užívat titul či jiné benefity spojené s vystudováním zahraniční vysoké školy. Jinými slovy, zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční (z jejich pohledu tamní) vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019-93, bod 11).“ Nejprve se tedy zjišťuje, zda je žadatel o uznání absolventem zahraniční vysoké školy. Není-li tato podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy.

[20] Podle názoru Nejvyššího správního soudu je z prvostupňového rozhodnutí (i z napadeného rozhodnutí) zřejmé, že správní orgán I. stupně poté, co posoudil obsah studijního programu, který absolvovala žalobkyně na MIPP, dospěl k závěru, že v případě získaného vzdělání žalobkyně se nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání, nýbrž o vzdělání získané v České republice, poskytované českou právnickou osobou nemající oprávnění působit jako soukromá vysoká škola a uskutečňovat akreditovaný studijní program „Právo“ nebo „Právní specializace“ podle tuzemského práva, tudíž jej nelze uznat ve smyslu § 89 až 90 zákona o vysokých školách. Správní orgán prvního stupně výslovně konstatoval, že „v tomto ohledu žadatelka studovala ve studijním programu, který nedisponoval žádnou akreditací rozhodných orgánů ve státě původu zahraniční univerzity.“ V řízení před správními orgány tedy nebylo prokázáno, že by mezinárodní institut, který stěžovatelka označila v žádosti jako zahraniční vysokou školu, byl oprávněn uskutečňovat zahraniční vysokoškolské na základě zahraniční akreditace.

[21] Stěžovatelka namítala, že se krajský soud nesprávně zabýval výkladem pojmu „zahraniční vysokoškolské studium“, a to nad rámec důvodů napadených rozhodnutí, přičemž na podporu svých tvrzení odkázal na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 38/2023-57 (jehož závěry potvrdil i Ústavní soud ve svém usnesení

pokračování

ze dne 18. 2. 2025, III. ÚS 2257/24). Nejvyšší správní soud k námitce uvádí, že krajský soud se naopak výkladu tohoto pojmu věnovat mohl, i když tak dříve neučinil. Od počátku totiž šlo o jeden z hlavních důvodů, proč byla stěžovatelčina žádost zamítnuta (správní orgány uváděly, že v případě stěžovatelky se nejednalo o zahraniční vysokoškolské vzdělání). Závěry krajského soudu nevyvrací důvody, které uvedly správní orgány v zamítavých rozhodnutích, pouze je potvrzují. Skutečnost, že se tomuto výkladu soudy nevěnovaly již v předchozích rozsudcích je dána tím, že krajský soud poprvé rušil rozsudek pro nepřezkoumatelnost pro vnitřní rozpornost a současně pro nezákonnost způsobenou aplikací nesprávné právní normy na zjištěný skutkový stav, tudíž se nevěnoval dalším otázkám (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 9 As 138/2017-31). Zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu byl následně omezen rozsahem přezkumu prvního rozsudku krajského soudu. Vzhledem k uvedenému nemohla být skutečnost, že se Nejvyšší správní soud věnuje výkladu pojmu „zahraniční vysokoškolské studium“, pro stěžovatelku nijak překvapivá. Nelze proto přisvědčit námitce, že jí bylo upřeno tímto směrem formulovat žalobní body. Nic jí nebránilo již v řízení před krajským soudem namítat, že zahraniční prvek studia je dán zejména akreditací, nikoliv územím, kde je studium uskutečňováno. Dle Nejvyššího správního soudu není podstatné, zda zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze kterého vycházel rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 38/2023-57, explicitně vyjadřoval názor na výklad pojmu „zahraniční vysokoškolské studium“, neboť krajský soud v napadeném rozsudku svůj výklad nepodložil pouze tímto odkazem, ale náležitě jej odůvodnil. Stejně tak argumentace Lisabonskou úmluvou byla použita pouze podpůrně, neboť skutečnost, že studium stěžovatelky probíhalo na území České republiky, byla pouze vedlejším důvodem pro zamítnutí její žádosti a následně také pro zamítnutí žaloby.

[22] Pokud jde o to, že studium stěžovatelky na mezinárodním institutu probíhalo na území České republiky u české právnické osoby, je třeba uvést, že tato skutečnost pouze dokresluje, že stěžovatelka nebyla řádným studentem zahraniční vysoké školy v akreditovaném studijním programu a absolventem zahraničního vysokoškolského vzdělání. Správní orgány nezjistily, že instituce, která studium zajišťovala, je zahraniční vysokou školou, ani to, že by byla oprávněným zprostředkovatelem zahraničního vzdělání, ačkoliv se stěžovatelka zřejmě domnívá, že řádně v tuzemsku u české právnické osoby absolvovala studijní program akreditovaný v Ruské federaci. Nejvyšší správní soud na základě skutkových zjištění dospěl k závěru, že vzdělání bylo poskytováno mezinárodním institutem, tj. subjektem odlišným od subjektu (moskevský institut), který stěžovatelce vydal vysokoškolský diplom. Je pravdou, že obecně není pro materiální pojetí zahraničního vysokoškolského vzdělání rozhodné pouze formální označení subjektu, který diplom vydal, nýbrž také skutečný průběh příslušného vzdělávání. Za dané situace však bylo srovnání studijních programů nadbytečné, jak ostatně Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém zrušujícím rozsudku, neboť nebyla splněna již první podmínka pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. V případě stěžovatelky nebylo zjištěno, že by řádně absolvovala zahraniční studijní program u zahraniční vysoké školy, kterým lze dosáhnout zahraničního vysokoškolského vzdělání v cizím státě, a to navzdory diplomu, který doložila.

[23] K poukazu na přílohu č. 3 vyhlášky považuje Nejvyšší správní soud za důležité uvést, že kromě pozbytí účinnosti ke dni 31. 8. 2012 tato vyhláška prováděla zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Zařazení konkrétního studijního programu do vyhlášky tedy neprobíhalo za účelem udělení zákonného oprávnění k poskytování vysokoškolského vzdělání a uskutečňování akreditovaných studijních programů/oborů podle zákona o vysokých školách, ani udělení zákonného oprávnění k poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělání a k uskutečňování zahraničních studijních programů na území České republiky. Uvedená vyhláška ani její příloha č. 3 též nikdy neobsahovala žádná ustanovení, ze kterých by vyplývalo jakékoli tvrzené propojení.

[24] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám směřujícím do nesprávného hodnocení rozložení důkazního břemene krajským soudem. Krajský soud řádně, v souladu s povahou řízení o žádosti a konstantní judikaturou, odůvodnil závěr, že důkazní povinnost ležela primárně na stěžovateli, přičemž správní orgán pouze musel podklady shromažďovat, případně vyvíjet další nutnou činnost v rozsahu, v jakém nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav. Tento závěr nijak neodporuje stěžovatelkou odkazované judikatuře. I v ní se připouští, že v řízení o žádosti má žadatel povinnost označit a doložit potřebné důkazy (viz mj. stěžovatelkou odkazovaný rozsudek č. j. 8 As 41/2014-40). Je nutno uvést, že stěžovatelka zaměňuje odpovědnost správního orgánu za náležitě zjištěný skutkový stav s povinností označit a předložit důkazy potřebné pro řízení. Není sporu o tom, že platí obecná zásada materiální pravdy a zásada vyšetřovací. Nelze však na správní orgány klást bezbřehou povinnost dohledávat skutečnosti, o kterých nemohou vědět. Pokud tedy v tomto kontextu byla stěžovatelka vyzvána k předložení dokladů, lze přisvědčit krajskému soudu, 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). Dle § 3 s. ř. postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2022, č. j. 6 As 364/2020-29: „*Dokazování tedy správní orgán provádí (resp. obecněji shromažďuje podklady) pouze v takovém rozsahu a jen tak dlouho, dokud o skutkovém stavu existují racionální pochybnosti. V tomto omezení zásady materiální pravdy se projevuje mj. zásada procesní ekonomie (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 1 Azs 59/2008-53)*“. Zásada materiální pravdy tedy není absolutní. Řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace spadá pod řízení vedená na základě žádosti. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 3. 2019, č. j. 7 Azs 554/2018-31: „[...] *důkazní břemeno v řízení vedeném na základě žádosti leží primárně na žadateli, nikoliv na správním orgánu*“. Pokud tedy měl správní orgán dostatečné podklady k tomu, aby o věci rozhodl, ať už v prospěch či neprospěch žadatelky, postupoval v souladu s relevantní judikaturou, když další důkazy již neobstarával. V případě uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace jsou takovými podklady mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplň studijního programu (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021., č. j. 8 As 193/2019-93). Z těchto dokumentů správní orgány při svém rozhodnutí vycházely. Součástí předložených dokumentů bylo i osvědčení o udělení licence pro zahraniční vysokou školu. Z něj oprávnění poskytovatele studia poskytovat

pokračování

studium i na území České republiky neplyne. Za takové situace mohl správní orgán uzavřít, že má dostatečné podklady pro to, aby žádosti stěžovatelky nevyhověl.

[25] Stěžovatelce lze přisvědčit, že krajský soud se jednotlivě nevěnoval veškeré jí poukazované judikatuře, avšak není jeho povinností vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38). Judikatura aplikovaná krajským soudem na projednávanou věc neodporuje judikатурním závěrům uváděným stěžovatelkou. Pokud pak jde o samotné legitimní očekávání a dlouhodobou správní praxi při uznávání zahraničního vzdělání, správní orgány i krajský soud řádně a důsledně zdůvodnily, z jakého důvodu bylo původní správní praxi nutné odmítnout. V této souvislosti Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, 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 (...)“*. Jinými slovy, nezákonná správní praxe legitimní očekávání založit nemůže (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54). 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) tedy 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. V projednávané věci správní orgány zdůraznily *„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“* (str. 7 prvostupňového rozhodnutí, str. 11 až 12 napadeného rozhodnutí). S ohledem na to, že správní orgány v minulosti nedostatečně posuzovaly okolnosti získání zahraniční kvalifikace a v důsledku toho docházelo k obcházení zákona o vysokých školách, bylo na místě přistoupit ke změně správní praxe.

[26] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a s ohledem na to ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[27] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. června 2025

David Hipšr
předseda senátu