

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Nejvyšší státní zástupce**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, proti rozhodnutí rektora žalované - osvědčení ze dne 23. 6. 2006, ZČU * N-403/06, o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **P. Š.**, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 26/2009 - 149,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2010, č. j. 57 Ca 26/2009 - 149, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (původně žalobkyně – Nejvyšší státní zástupkyně JUDr. Renáta Vesecká), dále jen „stěžovatel“, domáhá zrušení shora uvedeného pravomocného usnesení Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalované – osvědčení ze dne 23. 6. 2006, ZČU * N-403/06.

Tímto osvědčením žalovaná s odkazem na ustanovení § 89 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 3 a § 106 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů,

uznala vysokoškolské vzdělání získané osobou zúčastněnou na řízení na Zakarpatské státní univerzitě ve spolupráci s Mezinárodní vysokou školou podnikatelství a práva v Praze ve studijním oboru Právní věda; dále je v osvědčení uvedeno, že osoba zúčastněná na řízení (označená jménem, příjmením, datem a místem narození) obdržela diplom rovnocenný s vysokoškolským diplomem, vydávaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventům studia v magisterském studijním programu Právo a právní věda M 6805, obor Právo, a držitel tohoto dokladu je oprávněn užívat titul „magistr práva“.

Napadeným usnesením krajský soud dospěl k závěru, že dané osvědčení není rozhodnutím, které by zakládalo, měnilo nebo závazně určovalo veřejné subjektivní právo osoby zúčastněné na řízení a není proto rozhodnutím, které by mohlo být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví podle § 65 odst. 1 ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobu tedy odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřípustný návrh.

Krajský soud vycházel z úvahy, že v souzené věci se jedná o problematiku uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, která je upravena jednak v Úmluvě o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsané dne 11. dubna 1997 v Lisabonu, sdělení č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva o uznávání kvalifikací“) a jednak v zákoně o vysokých školách, konkrétně v § 89, § 90 a § 106 (podle něhož se ustanovení tohoto zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak). Na řízení v těchto věcech je třeba aplikovat správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), neboť zákon o vysokých školách samostatnou úpravu v tomto směru neobsahuje. Proto je třeba postupovat podle obecného předpisu o správním řízení, tj. správního řádu, včetně jeho požadavků, které jsou kladeny na náležitosti každého vydaného rozhodnutí.

Rozhodnutí vydané v řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace je individuálním správním aktem vydaným v oblasti veřejné správy buď orgánem moci výkonné – ministerstvem [podle § 89 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách] anebo právnickou osobou, které zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy – veřejnou vysokou školou [podle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách]. Výrok rozhodnutí veřejné vysoké školy přitom závisí na posouzení žádosti absolventa zahraniční vysoké školy, a to podle kritérií stanovených Úmluvou o uznávání kvalifikací a § 90 zákona o vysokých školách. Pokud žádosti vyhoví, vydá o tom rozhodnutí podle správního řádu, které úředně potvrzuje, že žadatelem absolvované zahraniční vysokoškolské vzdělání je rovnocenné s příslušným českým vysokoškolským vzděláním. Takto nazíráno se dle názoru krajského soudu jedná o rozhodnutí deklaratorní povahy, protože jsou jím úředně zjišťovány a potvrzovány práva a povinnosti. Na povahu daného rozhodnutí však lze nahlížet i tak, že zakládá

absolventu zahraniční vysoké školy veřejné subjektivní právo, aby pro účely kvalifikace bylo jeho zahraniční vysokoškolské vzdělání posuzováno stejně jako vzdělání získané na veřejné vysoké škole v České republice. V tomto smyslu by se jednalo o rozhodnutí, které má konstitutivní účinky, neboť by se jím právo stejné kvalifikace zakládalo.

Krajský soud proto vyslovil názor, že rozhodnutí o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace má smíšenou (hybridní) povahu. Bez ohledu na jeho povahu však vždy platí, že vlastní autoritativní úpravu práv obsahuje výrok rozhodnutí, ve kterém je v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu vyjádřeno řešení otázky, která je předmětem řízení. Výrok správního rozhodnutí proto musí být jasný, srozumitelný a určitý, aby o něm nemohly v budoucnu vzniknout pochybnosti; toliko výrok rozhodnutí je totiž závazný, schopný právní moci a vykonatelný. V posuzované věci však žalovaná žádné rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, které by mělo náležitosti podle § 68 správního řádu, tj. výrokovou část, odůvodnění a poučení, nevydala. Podle krajského soudu by sice nebyl vyloučen postup podle § 68 odst. 4 správního řádu, podle něhož odůvodnění rozhodnutí není třeba, jestliže správní orgán prvního stupně všem účastníkům v plném rozsahu vyhoví, v takovém případě by ovšem musel být výrok rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu a musel by jednoznačně vycházet z hodnocení podkladů založených ve správním spisu, aby bylo takové rozhodnutí způsobilé přezkumu jak v rámci odvolacího řízení druhoinstančním správním orgánem, tak v případě podání žaloby soudem. To se dle názoru krajského soudu v případě žalobou napadeného osvědčení nestalo a žalovaná nevyužila ani možnosti dané ustanovením § 151 správního řádu, tj. vydat pouze doklad osvědčující existenci práva a do správního spisu o tom učinit záznam. Osvědčení jako doklad stanovený zákonem o vysokých školách by takovým dokladem ve smyslu § 151 správního řádu bylo, pokud by byly splněny i další podmínky tohoto ustanovení (ve správním spisu by byl záznam o vydání dokladu obsahující náležitosti § 67 odst. 2 správního řádu a seznam podkladů rozhodnutí).

Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalovaná nevydala ani rozhodnutí ve smyslu § 67 a násl. správního řádu, ani osvědčení jako doklad ve smyslu § 151 správního řádu. Osvědčení vydané žalovanou v řízení o žádosti osoby zúčastněné na řízení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace není proto rozhodnutím o této žádosti, které žalovaná v rámci tohoto správního řízení měla vydat a které by mohlo být přezkoumáno soudem ve správním soudnictví.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení, k němuž dodal, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se přípustnosti správní žaloby. Krajský soud žalobu stěžovatele odmítl s tím, že jím napadené osvědčení nepovažoval za rozhodnutí, které by zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo veřejné subjektivní právo osoby zúčastněné na řízení.

V tomto směru stěžovatel namítl, že dané osvědčení podle ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu založilo nová práva osobě zúčastněné na řízení, neboť na základě vydaného osvědčení je jí umožněno vykonávat právnická povolání či jiné úkony spojené s dosažením magisterského vzdělání v magisterském programu Právo a právní věda. Dle jeho názoru se jedná o úkon meritorní povahy, jímž byl vydán finální mocenský akt správního orgánu. Tento akt byl vydán v řízení zahájeném k žádosti osoby zúčastněné na řízení o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace a žádný jiný konečný správní akt s jiným formálním označením, který by předmětnou žádost vyřídil, v tomto řízení vydán nebyl. Jako podstatné pro posouzení povahy úkonu v konkrétním případě, který je projevem působnosti v oblasti veřejné správy, považuje jeho materiální účinky a nikoli jeho formální označení. Závěr učiněný krajským soudem by ve svém důsledku znamenal, že pro pochybení žalovaného správního orgánu při rozhodování ve věci samé by byla odepřena možnost jeho přezkumu soudem.

Na základě toho se stěžovatel domnívá, že nebyly splněny podmínky pro odmítnutí jeho žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a navrhl, aby bylo napadené usnesení krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaná ani osoba zúčastněná na řízení se k předložené kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel, resp. osoba oprávněná ho ze zákona zastupovat, má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podstatou předložené kasační stížnosti je otázka, zda se v případě žalobou napadeného osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. podléhající přezkumu ve správním soudnictví nebo zda na něho dopadá kompetenční výluka ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. a je tudíž ze soudního přezkoumání vyloučeno.

Aktivní legitimaci ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat jako předpoklad přípustnosti vydání meritorního rozhodnutí, jehož absence představuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, k němuž soud přihlíží z úřední povinnosti a zkoumá ho kdykoliv za řízení. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že v projednávané věci je žalobcem, resp. stěžovatelem nejvyšší státní

zástupce podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Jedná se sice o zvláštní žalobní legitimaci k ochraně veřejného zájmu, avšak i tato je vázána na předmět řízení, kterým je rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a je třeba vycházet z procesního režimu části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu); k tomu srov. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V. Šolín, M. Správní řád soudní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, str. 159.

V projednávané věci se jedná o nostrifikaci, tj. uznání (rovnocennosti) dosaženého zahraničního vzdělání, v daném případě vzdělání vysokoškolského, které bylo uznáno osobě zúčastněné na řízení, P. Š., na základě rozhodnutí rektora Západočeské univerzity v Plzni. Napadené osvědčení bylo vydáno na žádost P. Š., absolventky zahraniční vysoké školy, konkrétně Zakarpatské státní univerzity ve spolupráci s Mezinárodní vysokou školou podnikatelství a práva v Praze (studijního oboru Právní věda), a to na základě Úmluvy o uznávání kvalifikací ve spojení s právní úpravou v zákoně o vysokých školách.

Dle právní úpravy obsažené v § 89 a § 90 zákona o vysokých školách veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program, vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice, ledaže zjistí, že jsou studijní programy – po jejich srovnání – v podstatných rysech odlišné; v takovém případě žádost zamítne. V případě, že žádost absolventa o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání není zamítnuta, hovoří zákon o vysokých školách v § 89 odst. 1 a 3 o tom, že se „*vydá osvědčení*“.

Vydané osvědčení je pak výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti správního orgánu, na jehož procesní postup jednoznačně dopadá správní řád (viz § 105 zákona o vysokých školách). Jedná se tak o správní akt v podobě rozhodnutí, které lze ve shodě s krajským soudem považovat za rozhodnutí smíšené povahy, které má dílem deklaratorní a dílem konstitutivní účinky. V souladu s teorií správního práva je totiž třeba rozlišovat mezi konstitutivními, deklaratorními či smíšenými správními akty (rozhodnutími) na straně jedné a jinými správními úkony ve formě osvědčení na straně druhé, přičemž Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné vycházet ze skutečné povahy konkrétního úkonu správního orgánu v dané věci a nespoléhat pouze na jeho formální podobu nebo zákonné označení.

Jakkoli tedy zákon o vysokých školách hovoří o vydání osvědčení, jedná se nepochybně o vydání správního aktu (rozhodnutí), které může mít formální podobu standardního písemného rozhodnutí ve věci nebo formu osvědčení, aniž by se přitom nutně muselo jednat o osvědčení vydané jako doklad podle § 151 správního řádu. Takový závěr by byl neopodstatněně zužující a ryze formální, nereflektující povahu projednávané věci ani její veškeré souvislosti.

Rozhodnutí správního orgánu je třeba chápat v materiálním slova smyslu a je jím jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, publikovaného pod č. 923/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz, plyne: „*námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu*.“ K obdobným závěrům dospěl zdejší soud i v rozsudku ze dne 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005 - 38, publikovaném pod č. 1046/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Shodný náhled na vymezení pojmu rozhodnutí má i Ústavní soud, viz např. nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 446/2000, dostupný z http://nalus.usoud.cz.

To znamená, že pro vymezení správního rozhodnutí není klíčová forma, nýbrž obsah a v tomto směru je určující (i) definice věci (předmětu řízení), kterým je rozhodování v určité oblasti veřejné správy, a dále pak v rámci takto vymezeného předmětu (ii) vymezení veřejných subjektivních práv, kterých se rozhodnutí týká; k tomu viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz.

Přeneseno na nyní projednávanou věc tak Nejvyšší správní soud pokládá napadené rozhodnutí, formálně označené jako osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle zákona o vysokých školách, za rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Tímto rozhodnutím žalovaná jako správní orgán konstatovala, že nebyly prokázány podstatné obsahové odlišnosti studijních programů a že je tedy možné zahraniční vysokoškolské vzdělání uznat a umožnit tak osobě zúčastněné na řízení vykonávat v České republice zaměstnání vyžadující vysokoškolské právnické vzdělání. Rozhodnutí bylo vydáno v samostatném správním řízení, které mělo samostatný předmět řízení a které jednoznačně přiznává specifické právní postavení osobě zúčastněné na řízení. Z hlediska svého obsahu napadené rozhodnutí navíc splňuje i nezbytné náležitosti výrokové části rozhodnutí, tj. řešení otázky, která byla předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků (§ 68 odst. 2 správního řádu); odůvodnění nebylo třeba, pokud bylo v plném rozsahu vyhověno podané žádosti (§ 68 odst. 4 správního řádu).

Napadené rozhodnutí je tak výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti žalované ve veřejné správě v oblasti vysokého školství a jako takové je individuálním aktem aplikace práva, s nímž jsou spojeny konkrétní právní účinky; zejména možnost vykonávat zaměstnání vyžadující vysokoškolské právnické vzdělání, jak ostatně vyplývá i ze soudního spisu, v němž je jako příloha vyjádření osoby zúčastněné na řízení k žalobě založeno mj. vyjádření advokátní kanceláře

zaměstnávající osobu zúčastněnou na řízení (čl. 78). Závěr krajského soudu neodpovídá platné právní úpravě. Skutečnost, že osvědčení v dané věci nebylo vydáno způsobem předpokládaným v § 151 správního řádu, neznamená to, že by nemohlo být vydáno vůbec a že k němu není možné přihlížet. Ustanovení § 151 správního řádu představuje zvláštní způsob skončení správního řízení, kdy namísto vyhotovení rozhodnutí může být vydán pouze doklad, kterým se osvědčuje existence práva, které bylo přiznáno ve správním řízení vedeném na základě žádosti, pokud této žádosti bylo v plném rozsahu vyhověno. Jedná se o fakultativní institut a okolnost, že ho v daném případě při vydání osvědčení nebylo využito, rozhodně neznamená, že o žádosti osoby zúčastněné na řízení nebylo ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. rozhodnuto.

Závěr krajského soudu, že vydané rozhodnutí není rozhodnutím, které by mělo požadované právní účinky, neobstojí ani z hlediska faktického stavu, kdy je vydaným osvědčením ze strany osoby zúčastněné na řízení prokazována dosažená úroveň vzdělání, což nepřímo dokládá i její korespondence se žalovanou, která je založena ve správním spisu a která se týká oprávnění používat titul magistr udělovaný absolventům vysokých škol v České republice ve zkratce „Mgr." uváděné před jménem nebo pouze titul „magistr práva" (bez zkratky).

Na napadené osvědčení je z výše uvedených důvodů nutno nahlížet materiálně, což podporuje také přípis PhDr. Evy Pasáčkové, CSc., prorektorky pro studijní a pedagogickou činnost Západočeské univerzity v Plzni, ze dne 13. 10. 2008, č. j. PR-P 196/08, adresovaný žalobci, který je založen ve spisu. Podle tohoto přípisu žalované ve věci vyřizování žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice „*...teprve od září 2006 byla v souladu s metodickým pokynem vydávána rozhodnutí, jejichž přílohou jsou osvědčení. Někteří žadatelé z roku 2006 si požádali o vydání rozhodnutí k osvědčení a bylo jim rektorem ZČU vyhověno, M. K. a P. Š.* (osoba zúčastněná na řízení pozn. NSS*) však o ně nepožádaly. Proto kopie rozhodnutí v jejich spisech nejsou.*

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud ze vhodné konstatovat, že posuzovaná věc se týká více žadatelů o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace s tím, že i v řadě dalších případů byla podána žaloba na ochranu veřejného zájmu. Ve všech těchto věcech se jedná o skutkově i právně velmi podobné případy týkající se uznání zahraničního vzdělání dosaženého na Zakarpatské státní univerzitě, a to na základě rozhodnutí rektora Západočeské univerzity v Plzni. S odkazem na dodržování právních předpisů ve správním řízení, právních předpisů vydaných v oblasti vysokého školství a nutnost zajištění přístupu k právnickým profesím pouze pro vysoce odborně připravené a kvalifikované právníky, kteří nabyli řádného vzdělání, byla ze strany žalobce podána žaloba k ochraně veřejného zájmu nejen v nyní projednávané věci, ale i v dalších věcech, které jsou Nejvyšším správním soudem vedeny pod sp. zn. 9 As 77/2010, 9 As 78/2010, 9 As 80/2010, 9 As 81/2010, 9 As 82/2010 a 9 As 83/2010. Ve všech

zbývajících šesti případech vedených u zdejšího soudu přitom bylo vydáno jak osvědčení, tak rozhodnutí téhož data, přičemž ve všech těchto věcech krajský soud přistoupil k jejich soudnímu přezkumu a žaloby neodmítl.

V nyní projednávané věci bylo k žádosti osoby zúčastněné na řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace žalovanou rozhodnuto pouze žalobou napadeným osvědčením; žádné další rozhodnutí ve věci vydáno nebylo. Tato skutečnost však podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nemůže být důvodem pro odmítnutí přezkumu předmětného rozhodnutí.

Na základě všech výše uvedených skutečností lze proto uzavřít, že žalovanou vydané osvědčení představuje výsledek činnosti veřejné správy v oblasti vysokého školství a jedná se o finální individuální správní akt, který je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá proto přezkumu ve správním soudnictví. V dalším řízení se proto krajský soud bude povinen zabývat zákonností napadeného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 a násl. s. ř. s.

Nejvyšší správní soud tedy podle § 110 odst. 1 s. ř. s. napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 24. března 2011

JUDr. Radan Malík
předseda senátu