

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň Mgr. Daniely Zemanové a JUDr. Barbary Pořízkové 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 žalované ze dne 20. 8. 2008, č. j. 163/08, za účasti **osoby zúčastněné na řízení: F. K.**, zast. JUDr. Petrem Kšádou, advokátem se sídlem Počernická 3104/27, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 15. 6. 2011, č. j. 57 A 63/2010 - 39, ve znění opravného usnesení ze dne 27. 6. 2011, č. j. 57 A 63/2010 - 56,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno rozhodnutí žalované ze dne 20. 8. 2008, č. j. 163/08, a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení.

Uvedeným rozhodnutím žalovaná s odkazem na ustanovení § 89 odst. 1 písm. b) a 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 účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o vysokých školách“), ve spojení s Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, podepsanou dne 11. dubna 1997 v Lisabonu, sdělení č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva o uznávání kvalifikací“ či

„Úmluva“), rozhodla, že stěžovatel obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, které je přílohou tohoto rozhodnutí. V odůvodnění k tomu uvedla, že stěžovatel podal žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, které získal absolvováním magisterského studijního oboru „Právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina. Žádost doložil ověřenými kopiemi diplomu a přílohy k diplomu číslo DP 2005102, registrační číslo M 0001102 ze dne 3. 5. 2008. Protože nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatele a absolventů magisterských studijních programů v České republice, žádosti bylo vyhověno a stěžovateli bylo vydáno osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace.

V osvědčení označeném „ZČU * N-631/08“ ze dne 20. 8. 2008, které je podle citovaného rozhodnutí jeho přílohou, je uvedeno, že žalovaná uznala podle § 89 odst. 1 písm. b), § 89 odst. 3 a § 106 zákona o vysokých školách diplom číslo DP 2005102, registrační číslo M 0001102, vydaný dne 3. 5. 2008 Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina, na jméno F. K. a potvrzuje rovnocennost s vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu vydaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventu studia v magisterském studijním programu „Právo a právní věda“, obor „Právo“, a současně uznala vzdělání získané držitelem tohoto dokladu studiem oboru „Právní věda“ uskutečňovaném Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina, a potvrzuje jeho rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice na veřejné vysoké škole absolvováním studia v uvedeném studijním programu. Držitel tohoto dokladu je oprávněn užívat zahraniční kvalifikaci „magistr práva“ (bez zkratky).

Napadeným rozsudkem krajský soud shledal žalobu podanou žalobcem (původně žalobkyní – Nejvyšší státní zástupkyní JUDr. Renátou Veseckou) proti shora uvedenému rozhodnutí žalované jako důvodnou a dané rozhodnutí zrušil bez jednání z důvodu fikce souhlasu stěžovatele i žalované s rozhodnutím bez jednání a z důvodu vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Krajský soud vycházel z toho, že v souzené věci se jedná o problematiku uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, která je upravena v zákoně o vysokých školách (§ 89 a § 90) s tím, že pro řízení v těchto věcech je třeba aplikovat správní řád (tj. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném v rozhodné době; dále jen „správní řád“), neboť zákon o vysokých školách samostatnou úpravu v tomto směru neobsahuje. Krajský soud uvedl, že základním předpokladem možnosti přezkumu rozhodnutí správního orgánu je jeho přezkoumatelnost, přičemž nepřezkoumatelnost je vadou natolik zásadní, že se jí soud musí zabývat i tehdy, není-li namítána, tj. z úřední povinnosti. 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]. Kladným rozhodnutím o žádosti se 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 zjišťována a potvrzována 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 těžištěm každého správního rozhodnutí je jeho výroková část, ve které je vyjádřeno řešení otázky, která je předmětem řízení. Výrok správního rozhodnutí musí být srozumitelný, jasný a určitý. Nelze připustit, aby absence náležitostí výroku rozhodnutí byla nahrazena dodatečnou specifikací v odůvodnění rozhodnutí. V daném ohledu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 78/2010 - 221 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

V posuzované věci však výrok rozhodnutí žalované uvedené nároky nesplňuje, neboť obsahuje jen jakýsi nekonkrétní příslib, že stěžovatel obdrží osvědčení o ekvivalenci přesně nespecifikovaného vysokoškolského vzdělání získaného v zahraničí, aniž by bylo uvedeno, kdy a kde v zahraničí získaného. Výrok tak nelze označit za přesný, určitý, obsahující hmotné vyjádření rozhodnutí o věci, výrok je nesrozumitelný a z tohoto důvodu fakticky nepřezkoumatelný. Bližší údaje o zahraničním vysokoškolském vzdělání jsou obsaženy až v odůvodnění rozhodnutí, které však již autoritativní povahu nemá.

Nelze ani posuzovat náležitosti výrokové části napadeného rozhodnutí optikou celku napadeného rozhodnutí a osvědčení, na které je v něm odkazováno. Při uplatňování státní moci je totiž nezbytné dodržovat požadavek vázanosti zákonem. Žalovaná byla v dané věci vázána zákonem o vysokých školách, který však s postupem, který žalovaná zvolila, nepočítá, a který není možné vyvodit ani výkladem. V případě, že není žádost absolventa o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání zamítnuta, vydává se dle zákona o vysokých školách osvědčení. Toto osvědčení je správním aktem, který má smíšenou povahu (je dílem deklaratorní a dílem konstituvní). Dle své povahy jde o vydání správního aktu (rozhodnutí), které může mít formální podobu standardního písemného rozhodnutí ve věci nebo formu osvědčení. Zákon ovšem nepočítá s paralelní existencí osvědčení a rozhodnutí, přičemž osvědčení nelze považovat za nedílnou součást rozhodnutí. O žádosti bylo možno rozhodnout jednou z uvedených forem, a to buď rozhodnutím, nebo osvědčením, nikoli oběma současně. Toto pochybení pak způsobilo nejasnost rozhodnutí vedoucí k jeho nepřezkoumatelnosti. Krajský soud zde vycházel z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 77/2010 - 229, č. j. 9 As 81/2010 - 197, a ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 78/2010 - 221, č. j. 9 As 80/2010 - 200, č. j. 9 As 82/2010 - 147, č. j. 9 As 83/2010 - 57.

Pro úplnost krajský soud podotkl, že byť rozhodnutí formálně označené jako rozhodnutí splňuje nezbytné náležitosti výrokové části rozhodnutí, nebyl oprávněn

posuzovat osvědčení jako samostatné rozhodnutí; to pro jeho výslovně žalovanou deklarovanou povahu přílohy k rozhodnutí.

Dne 27. 6. 2011 vydal krajský soud opravné usnesení č. j. 57 A 63/2010 - 56, jímž v napadeném rozsudku opravil nesprávně uvedenou spisovou značku (57 A 53/2010) v horním okraji všech listů rozsudku na správný údaj (57 A 63/2010).

V kasační stížnosti směřující proti rozsudku krajského soudu stěžovatel namítl přepjatý formalismus ze strany soudu, neboť krajský soud klade na správní rozhodnutí požadavky nad rámec zákona. Výrok rozhodnutí žalované nepředstavuje nekonkrétní příslib získání osvědčení přesně nespecifikovaného zahraničního vzdělání, na rozhodnutí stěžovatelky totiž navazuje osvědčení, které je přílohou rozhodnutí a které konkretizuje rozhodnutí. Stěžovatel nesouhlasí se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, na který odkázal krajský soud, nelze totiž přehlížet specifika daňového řízení.

Stěžovatel má za to, že rozhodnutí stejně jako osvědčení mají deklaratorní povahu a ověřují se jimi existující skutečnosti. Konstitutivní a tedy ani smíšenou povahu nelze rozhodnutí přikládat. Rozhodnutí se vztahuje výlučně ke stěžovateli, přičemž nezakládá povinnost. Žádná skutečnost nevede k závěru, že by mělo jít o konstitutivní rozhodnutí. Stěžovatel dále namítl, že předmětné rozhodnutí je navíc vyloučeno z přezkumu soudem, neboť nesplňuje podmínky dle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s., a proto nemůže dojít ke zkrácení práv žalobce, žalované ani stěžovatele.

V kasační stížnosti je též namítnuto, že postup soudů a odůvodňování jejich rozhodnutí ve věci nostrifikací je rozporný. Stěžovatel poukázal na to, že na jedné straně se krajský soud dovolává judikatury Nejvyššího správního soudu, že nelze na rozhodnutí a osvědčení pohlížet jako na jeden celek, ale na druhé straně v rozsudku uvedl, že nebyl oprávněn posuzovat osvědčení jako samostatné rozhodnutí.

Stěžovatel dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 5 Afs 75/2007 - 161, dle kterého pouhý nedostatek některé ze základních náležitostí rozhodnutí uvedených v § 32 odst. 2 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nemůže sám o sobě způsobit neplatnost rozhodnutí, ale musí dosahovat určité intenzity. Stěžovatel má za to, že ani vytýkaný nedostatek v nyní posuzované věci nedosahuje takové intenzity, aby bylo nutno správní rozhodnutí rušit.

Dle stěžovatele Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydalo metodický materiál nazvaný „Postup při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání a kvalifikace v České republice“, čímž byl naplněn čl. II.1 odst. 1 a 2 Úmluvy o uznávání kvalifikací, kterou je nutno aplikovat přednostně před zákonem. Stěžovatel tak nesouhlasí s tím, že by v nyní posuzované věci měl být bezvýjimečně aplikován správní řád, jelikož tím dochází k nerespektování mezinárodní smlouvy, jíž je Česká republika vázána. Úmluva o uznávání kvalifikací pojímá vydání osvědčení jako uznání, které definuje jako oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí příslušným orgánem za účelem přístupu ke vzdělávacím anebo pracovním aktivitám. Není tak možné

vnímat toto uznání jako rozhodnutí ve smyslu správního řádu s podmiňovanými náležitostmi.

Žalobce ani žalovaná nevyužili možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a odst. 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V nyní posuzované věci žalovaná rozhodovala o nostrifikaci, tedy o tuzemském uznání (rovnocennosti) dosaženého zahraničního vysokoškolského vzdělání. Za podmínek stanovených v § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách takové osvědčení vydává veřejná vysoká škola. Obecnou povahou kladného vyřízení žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se ve svém rozhodnutí zabýval krajský soud, který dospěl k závěru, že má smíšenou (hybridní) povahu, když má dílem konstitutivní a dílem deklaratorní účinky. S tímto hodnocením se Nejvyšší správní soud ztotožnil. Deklaratorní účinky lze ve shodě s krajským soudem spatřovat v potvrzení toho, že zahraniční vysokoškolské vzdělání je rovnocenné s příslušným českým vysokoškolským vzděláním. Konstitutivní účinky lze vidět ve skutečnosti, že je založeno absolventu zahraniční vysoké školy, aby pro účely kvalifikace jeho zahraniční vysokoškolské vzdělání bylo posuzováno jako vzdělání získané na veřejné vysoké škole v České republice. I doktrína správního práva připouští, že některé správní akty mohou mít jak konstitutivní, tak deklaratorní charakter (srov. Horzinková, E., Fiala, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. Praha: Leges, 2010, s. 77; či Sládeček, V. *Obecné správní právo*. Praha: ASPI, a. s., 2005 s. 95; či Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 119).

Nelze souhlasit se stěžovatelem, který popírá konstitutivní účinky uvedeného správního aktu poukazem na Úmluvu o uznávání kvalifikací a její definici pojmu „uznání" jako oficiálního potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí příslušným orgánem za účelem přístupu ke vzdělání a/nebo pracovním aktivitám. Nejvyšší správní soud k danému uvádí, že samotná Úmluva o uznávání kvalifikací nespojuje s uznáním vysokoškolské kvalifikace pouze deklaratorní účinky, jak tvrdí stěžovatel. Lze odkázat na její čl. VI.3, v němž je uvedeno: „*Uznání vysokoškolské kvalifikace vydané v jedné Straně bude mít v jiné Straně jeden ze dvou následujících důsledků nebo oba: a) přístup k dalšímu vysokoškolskému studiu včetně příslušných zkoušek a/nebo k přípravě na doktorát za stejných podmínek, jaké se aplikují na držitele kvalifikací Strany, v níž je o uznání žádáno, b) užívání akademického titulu v souladu se zákony a podzákonnými předpisy nebo s jurisdikcí Strany, v níž je o uznání žádáno. Kromě toho může uznání usnadnit přístup na trh práce v souladu se zákony a podzákonnými předpisy nebo s jurisdikcí Strany, v níž je o uznání žádáno.*" Je tak zřejmé, že s uznáním vysokoškolské kvalifikace (jíž se rozumí *jakýkoli titul, diplom nebo jiné osvědčení vydané příslušným orgánem osvědčující úspěšné ukončení vysokoškolského*

programu, srov. čl. I. Úmluvy o uznávání kvalifikací) nastupuje pro příjemce uznání ve smyslu citované Úmluvy alespoň jeden z výše citovaných důsledků, který se zakládá až uznáním. V tomto ohledu jde ovšem o konstitutivní účinek uznání.

Stěžovatel dále argumentuje tím, že předmětný správní akt nezakládá povinnost, z čehož dovozuje, že nemá konstitutivní účinky. Zde je nutno konstatovat, že konstitutivní účinky lze spatřovat kromě založení povinnosti též v založení oprávnění, což je možno spatřovat v již výše zmíněné skutečnosti, že kladným vyřízení žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je založeno absolventu zahraniční vysoké školy právo, aby pro účely kvalifikace bylo jeho zahraniční vysokoškolské vzdělání posuzováno jako vzdělání získané na veřejné vysoké škole v České republice.

V dané souvislosti je možné vypořádat též obecně formulovanou námitku, že rozhodnutí žalované v nynější věci nesplňuje podmínky rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (tj., že jde o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti). Zdejší soud k tomu uvádí, že rozhodnutí žalované je výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti žalované ve veřejné správě v oblasti vysokého školství, s nímž jsou pro jeho adresáty spojeny konkrétní právní účinky (viz výše), zejména možnost vykonávat zaměstnání vyžadující vysokoškolské právnické vzdělání (k tomu srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 12. 1. 2012, č. j. 9 As 93/2011 - 87). Jako takové je tak schopno zasáhnout do právní sféry svých adresátů, což je dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, kritérium pro zjišťování, zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jde tedy o rozhodnutí ve smyslu uvedeného ustanovení s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se ztotožnil s hodnocením krajského soudu, že rozhodnutí žalované v dané věci trpí vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost, s čímž stěžovatel v kasačních námitkách vyjádřil nesouhlas. Krajský soud v napadeném rozsudku reflektoval, že právně a skutkově obdobnou věcí se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Obdobné žaloby byly Nejvyšší státní zástupkyní již v minulosti podány, a to 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 (viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 těchto věcech se jednalo o nostrifikaci, tedy uznání (rovnocennosti) dosaženého zahraničního vzdělání, v daných případech vzdělání vysokoškolského, které bylo uznáno na základě rozhodnutí rektora Západočeské univerzity v Plzni. Tato rozhodnutí byla vydána ve všech shora uvedených věcech na žádost jednotlivých absolventů zahraniční vysoké školy, konkrétně Zakarpatské státní univerzity (studijního oboru Právní věda), a to na základě Úmluvy o uznávání kvalifikací ve spojení s právní úpravou v zákoně o vysokých školách. Dle této právní úpravy obsažené v § 89 a § 90 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 dopadá správní řád (viz § 105 zákona o vysokých školách, k tomu též viz dále).

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. 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.

Je dále nutno mít na paměti, že zásadní částí rozhodnutí je jeho výrok, který musí být jasný, srozumitelný a určitý, protože pouze výrok zavazuje a je nezastupitelnou částí rozhodnutí; pouze z něj lze zjistit, jaké právo bylo přiznáno či jaká povinnost byla porušena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí může být vynucen správní exekucí atd. Skutečnost, zda bylo výrokem přiznáno právo či uložena povinnost, příp. konstatováno její porušení v tomto směru, není rozhodná a nelze ani akceptovat možnost, že by absence uvedených požadavků na výrok byla nahrazena dostatečnou specifikací v odůvodnění rozhodnutí.

V projednávané věci byly žalovanou vydány dva odlišné akty aplikace práva, z nichž ten, jehož výrok je neurčitý a nelze z něj dovodit, jaké zahraniční vzdělání bylo stěžovateli vlastně poskytnuto, odkazuje na druhý. Vzájemná existence těchto dvou aktů nemůže obstát, a to z následujících důvodů.

Žalovaná byla jako rozhodující správní orgán v dané věci vázána příslušnou právní úpravou zákona o vysokých školách, konkrétně ustanoveními § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, která však s postupem, který byl žalovanou zvolen, výslovně nepočítá a nelze jej z citovaných ustanovení dovodit ani výkladem. Esenciální náležitostí právního státu je požadavek vázanosti zákonem, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 2 Listiny). Nejvyššímu správnímu soudu je navíc z jeho úřední činnosti známo, že sama žalovaná s osvědčením jako s nedílnou součástí jí vydávaných rozhodnutí v řadě případů nenakládala. Ze spisového materiálu vedeného kasačním soudem např. pod sp. zn. 9 As 77/2010 či sp. zn. 9 As 81/2010 bylo zcela zřejmé, že žalovaná obsah osvědčení měnila, a to neformálně, bez jakéhokoliv zdůvodnění, formou skartace původního osvědčení a vydání osvědčení nového. Uvedené změně textace v osvědčení nepředcházelo žádné zdůvodnění či vysvětlení. Původní osvědčení bylo pouze přeškrtnuto perem po celé jeho délce s ručně psanou poznámkou skartováno, na rubu skartovaného osvědčení byla pak rukou psaná poznámka: „*na základě žádosti o změnu textu bylo původní osvědčení skartováno*“. V některých případech byly ve správních spisech dokonce založeny emailové žádosti samotných žadatelů o nostrifikaci, které s odvoláním na předchozí telefonickou dohodu upozorňovali žalovanou na výhrady České advokátní komory k

jejich nostrifikaci a v této souvislosti požadovali vydání nového rozhodnutí o nostrifikaci jak pro svoji osobu, či dokonce pro jiného žadatele.

Bez ohledu na to, že žádné takové skutečnosti ze správního spisu v projednávané věci nevyplývají, nemůže kasační soud postup žalované aprobovat ani v této věci. Takový postup totiž v obecné rovině neodpovídá zákonné úpravě a zejména odporuje požadavku předvídatelnosti činnosti veřejné správy a právní jistoty adresátů této činnosti, mezi které nepatří pouze stěžovatel. Adresáty činnosti veřejné správy jsou ve věci nostrifikace kromě samotných žadatelů o nostrifikaci též další subjekty, a to např. potencionální zaměstnavatelé těchto žadatelů v souvislosti s ověřováním dosažené úrovně jejich vzdělání při žádosti o zaměstnání. Ostatně kasačnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že Česká advokátní komora v tomto směru pochybnosti měla a přistoupila i k vyškrtnutí osob vykazujících se obdobným rozhodnutím o nostrifikaci, jakým disponuje stěžovatel, ze seznamu advokátních koncipientů. Jedním z důvodů vyškrtnutí přitom byla mimo jiné nejasná, nedostatečná identifikace zahraniční vysoké školy a její licence či diplomu.

Žalovanou zvolený postup umožňující následnou manipulaci s údaji rozhodnými pro výrok ve věci uznání zahraničního vzdělání a kvalifikace nelze připustit jako zákonný a transparentní výkon veřejné správy v oblasti vysokého školství. Zákon o vysokých školách neumožňuje na žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání reagovat paralelním vydáním rozhodnutí a osvědčení, které rozhodně nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí. O žádosti stěžovatele bylo možno rozhodnout jen jednou z výše uvedených forem rozhodnutí, a to buď osvědčením, nebo rozhodnutím se všemi předepsanými náležitostmi, nikoli oběma formami zároveň. Výsledkem postupu žalované tak nebylo jasné, srozumitelné a určité rozhodnutí. Jako nesrozumitelné totiž nelze považovat pouze rozhodnutí vnitřně rozporné nebo nevykonatelné (právně nemožné), ale též rozhodnutí neurčité nebo nejasné. Na uvedeném závěru neshledává kasační soud žádné prvky formalismu. Naopak tam, kde bylo žalovanou ve věci uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace rozhodováno pouze jedním aktem, konkrétně osvědčením (cca do podzimu roku 2006), Nejvyšší správní soud neaproboval závěry Krajského soudu v Plzni, dle kterých takto vydané osvědčení nesplňovalo atributy rozhodnutí dle ustanovení § 65 s. ř. s., a naopak svoji rozhodovací činností zavázal Krajský soud v Plzni k povinnosti takto vydaná osvědčení přezkoumat (srovnej např. rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2011, č. j. 9 As 79/2010 - 188).

Ze všech uvedených důvodů lze konstatovat, že rozhodnutí žalované trpí zásadními vadami, pro které nemohlo při přezkumu ze strany krajského soudu obstát. Nepřípadný je v dané souvislosti odkaz stěžovatele na rozsudek zdejšího soudu ze dne 29. 11. 2007, č. j. 5 Afs 75/2007 - 161, publikovaný pod č. 1492/2008 Sb. NSS, jelikož zde neexistuje přímá vazba mezi nepřezkoumatelností rozhodnutí, o níž šlo v nynější věci, a neplatností rozhodnutí ve smyslu § 32 odst. 7 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, jakožto právním institutem se specifickým obsahem dle tohoto zákona.

Nejvyšší správní soud setrvává na svém stanovisku, že interní metodický materiál vypracovaný Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy s názvem „Postup při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice“ nepředstavuje závazný právní rámec pro vydávání osvědčení o uznávání zahraničního

vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, ten je dán zákonem o vysokých školách v § 89 a § 90. V otázkách neupravených zákonem o vysokých školách se pak dle § 105 tohoto zákona postupuje dle správního řádu.

Stěžovatel s právě uvedeným vyjádřil nesouhlas a poukázal na část textu článku II.1 odst. 1 Úmluvy o uznávání (jde o tuto jeho část: „*Tam, kde jsou ústřední orgány Strany oprávněny přijímat rozhodnutí v případech uznávání, tato Strana bude okamžitě vázána ustanoveními této Úmluvy a přijme nezbytná opatření pro zajištění provádění jejích ustanovení na svém území.*“) a čl. II.1 odst. 2 této Úmluvy (ve znění: „*Tam, kde pravomoc přijímat rozhodnutí ve věcech uznávání spočívá na jednotlivých vysokoškolských institucích nebo jiných osobách, každá Strana podle své ústavní situace nebo struktury předá text této Úmluvy těmto institucím nebo osobám a učiní veškeré možné kroky, aby podpořila příznivé posuzování a uplatňování jejích ustanovení.*“). Dovozuje přitom, že již zmíněný materiál Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy s názvem „Postup při uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice“ je naplněním citovaných článků úmluvy a měl tak být brán soudy v potaz.

Zdejší soud se nemohl s uplatněnou argumentací stěžovatele ztotožnit. Úmluva o uznávání kvalifikací v čl. II.1 pojednává o tom, že strany Úmluvy přijmou nezbytná opatření pro zajištění provádění ustanovení Úmluvy, resp. o tom, že učiní veškeré možné kroky, aby podpořily příznivé posuzování a uplatňování jejích ustanovení. Úmluva ale dále již nepojednává o povaze těchto opatření či kroků, které ponechává na jednotlivých signatářských státech. Za jedno z nejefektivnějších opatření namířených k uplatňování závazků z Úmluvy je přitom možno považovat přijetí obecně závazných předpisů stanovujících na vnitrostátní úrovni pevný právní rámec pro uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. V České republice byl takový rámec nastaven na zákonné úrovni v první řadě zákonem o vysokých školách, pro nyní posuzovanou problematiku v jeho § 89 a § 90, dále pak také správním řádem (viz § 105 zákona o vysokých školách), ze kterého se vychází v otázkách zákonem o vysokých školách neupravených. Za opatření či kroky ve smyslu uvedeného článku Úmluvy o uznávání kvalifikací je tak v podmínkách České republiky nutno považovat především zákonnou úpravu, nikoli interní metodický materiál Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Ostatně důvodová zpráva k zákonu o vysokých školách k ustanovením o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace hovoří o tom, že postup dle zákona o vysokých školách odpovídá Úmluvě o uznávání kvalifikací (srov. digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu, volební období 1996 – 1998, sněmovní tisk č. 329/0, dostupný z www.psp.cz); i z toho je patrné, že zákonodárce měl při přijímání zákona o vysokých školách na paměti zachování závazků z této Úmluvy a že základní regulaci uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace vtělil do zákona.

Z těchto důvodů krajský soud ve světle kasačních námitek nepochybil, pokud při posuzování procesního postupu žalované v dané věci vycházel ze správního řádu, na který zákon o vysokých školách v § 105 odkazuje, takové hodnocení není v žádném případě v rozporu s Úmluvou o uznávání kvalifikací. Ze shodných důvodů je nedůvodná též stěžovatelova námitka, že byla ignorována Úmluva o uznávání kvalifikací, pokud za rozhodný nebyl brán fakt, že postup žalované v dané věci respektoval interní metodický materiál Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy s názvem „Postup při uznávání

zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice“. Zde dále bezezbytku platí, že „*správní praxe plynoucí z interních aktů řízení (tzv. vnitřních předpisů) představuje určitý referenční rámec pro postup dotčených orgánů, zejména ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle, uplatňuje se však primárně uvnitř systému vztahů organizační nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě a z tohoto pohledu tedy ministerstvem vypracovaný postup a přijatá praxe nepředstavují závazný právní rámec pro vydávání osvědčení o uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace; ten je dán zákonem o vysokých školách v ustanoveních § 89 a § 90, jejichž výklad byl učiněn výše*“, jak zdejší soud konstatoval v již rozsudku ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 81/2010 - 211, v právně obdobné věci.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku, že rozhodnutí krajského soudu nejednotně posuzuje samostatnost osvědčení vydaného v dané věci žalovanou na paralelně vydaném rozhodnutí. Z rozsudku krajského soudu jednoznačně vyplývá, že nosným rozhodovacím důvodem byla řádně vyložená a objasněná úvaha, že osvědčení vydané žalovanou nelze považovat za součást původního rozhodnutí žalované, přičemž v dané věci nebylo možno vydat souběžně osvědčení a rozhodnutí tak, jak učinila žalovaná. Při odůvodnění této své úvahy, kterou zdejší soud považuje za zásadní pro výrok rozhodnutí krajského soudu, krajský soud postupoval jednotně a bezrozporně, přičemž přihlížel k judikatuře Nejvyššího správního soudu. S tímto hodnocením krajského soudu se v návaznosti na kasační námitky zdejší soud ztotožnil. Krajský soud sice v závěru rozsudku pro úplnost, nad rámec nezbytné reakce na žalobní námitky, uvedl, že nebyl oprávněn posuzovat osvědčení jako samostatné rozhodnutí, které by z hlediska svého obsahu splňovalo předepsané náležitosti. To však nemůže nic změnit na jasně vyjádřeném a náležitě rozebraném názoru krajského soudu, že v dané věci nebylo možno, aby žalovaná vydala zároveň rozhodnutí i osvědčení, což zákon neumožňuje.

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, publikovaný jako N 143/28 SbNU 271, dostupný z http://nalus.usoud.cz, na který odkázal krajský soud, nelze vztáhnout na nynější případ. Nejvyšší správní soud nespatřuje odkaz na tento nález v rozsudku krajského soudu za nijak zavádějící, Ústavní soud se v něm mj. zabýval obecným pojednáním o čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a z něj vyplývajícího požadavku vázanosti státní moci zákonem. Pokud krajský soud v části odůvodnění, v níž se zmínil o vázanosti státní moci zákonem, poukázal na pojednání Ústavního soudu o zmíněném článku Listiny, nelze mu nic vytýkat, obzvláště za situace, kdy krajský soud ve svém rozsudku řádně vyložil, proč se s ohledem na konkrétní soudem posuzovaný případ postup žalované rozešel se zákonnými požadavky. Ostatně i zdejší soud ve věci nostrifikací na zmíněný nález Ústavního soudu v souvislosti s vázaností státní moci zákonem odkazoval.

Právní názor vyslovený v rozsudku krajským soudem, závazný pro žalovanou dle § 78 odst. 5 s. ř. s., je z napadeného rozsudku patrný a je jednoznačný. Krajský soud žalovanou zavázal svým názorem, že o žádostech o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace není možno rozhodnout souběžným vydáním dvou aktů – rozhodnutí a osvědčení, takového postupu se proto musí žalovaná vyvarovat. Tím, že se soud nezabýval hodnocením, zda o žádosti stěžovatele v předmětné věci mělo být rozhodnuto kladně nebo naopak záporně, nestanoví tento závazný právní názor, zda má

být žádosti vyhověno nebo ne. Zdejší soud nespatřuje, v čem by měl spočívat stěžovatelem tvrzený možný dvojí výklad závazného právního názoru krajského soudu.

Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O věci přitom rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatel, stejně jako žalovaná, v soudním řízení úspěch neměl, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení náklady, které by překračovaly jeho běžnou úřední činnost.

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

V Brně dne 11. září 2012

JUDr. Radan Malík
předseda senátu