

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka 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 ze dne 20. 8. 2008, č. j. 167/08, o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **M. Ch.,** zast. Mgr. Ing. Michalem Burešem, advokátem se sídlem Nová 244, Lenešice, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2011, č. j. 57 A 65/2010 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

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 rektora žalované ze dne 20. 8. 2008, č. j. 167/08, a věc vrácena k dalšímu řízení.

Uvedeným rozhodnutím žalovaná s odkazem na ustanovení § 89 odst. 1 písm. b), 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, ve spojení s Úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu,

podepsanou dne 11. dubna 1997 v Lisabonu (dále jen „Úmluva“), rozhodla o tom, že stěžovatel M. Ch., obdrží osvědčení o ekvivalenci zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice s tím, že toto osvědčení je přílohou vydaného rozhodnutí. V odůvodnění rozhodnutí k tomu žalovaná uvedla, že M. Ch. podal žádost o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, které získal absolvováním studijního oboru „Právní věda“ na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, Ukrajina. Žádost doložil ověřenými kopiemi diplomu a přílohy k diplomu č. DP 2005119, registrační číslo M0001119 ze dne 3. května 2008. Protože nebyl prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací žadatele a absolventů magisterských studijních programů v České republice, bylo jeho žádosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy vyhověno a vydáno nostrifikační osvědčení, které je spolu s originálním diplomem odpovídající diplomu, který je vydáván absolventům magisterských studijních programů na univerzitách a vysokých školách v České republice.

V osvědčení označeném „ZČU * N-635/08“ ze dne 20. 8. 2008, které je podle výše uvedeného 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 2005119, registrační číslo M 0001119, vydaný dne 3. května 2008 Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina, na jméno M. Ch., narozen X v Š., a potvrzuje jeho rovnocennost s vysokoškolským diplomem, vydávaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventům studia v magisterském studijním programu Právo a právní věda, obor Právo a současně uznala vzdělání získané držitelem tohoto dokladu studiem v oboru Právní věda uskutečňovaném Zakarpatskou státní univerzitou v Užhorodě, Ukrajina a potvrdila 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“.

Napadeným rozsudkem krajský soud shledal žalobu podanou žalobcem (původně žalobkyní – Nejvyšší státní zástupkyní JUDr. Renátou Veseckou) proti shora uvedenému rozhodnutí rektora žalované jako důvodnou a dané rozhodnutí zrušil bez jednání pro 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 ve svém rozhodnutí uvedl, že pro tento závěr není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost rozhodnutí namítal, a odkázal v této souvislosti na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35 (všechna zde uváděná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz).

K žalobcem namítané nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (správní spis neobsahuje dostatek podkladů pro vydání napadeného rozhodnutí; obsahem spisu jsou neověřené, nesourodé a nic neříkající kopie listin, které neposkytují relevantní informace o charakteru předmětného studijního programu na ZSU, není zřejmé, jakým způsobem v jakém rozsahu žalovaná zkoumala splnění podmínek pro uznání zahraničního vzdělání a kvalifikace) krajský soud uvedl, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelného (viz rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007 - 84).

Krajský soud dále konstatoval, že problematika uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice je upravena zákonem o vysokých školách (§ 89 a § 90). Pro 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 uznání 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 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 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. Odkázal i na to, že obdobně se o významu a nárocích na výrok rozhodnutí vyslovil v právně shodné věci též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 77/2010 - 229.

V posuzované věci výrok rozhodnutí žalované uvedené nároky nesplňuje. Výrok sice obsahuje v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 a § 18 odst. 2 správního řádu, označení stěžovatele uvedením jména, příjmení, data a místa narození, avšak dále obsahuje jakýsi nekonkrétní příslib, že stěžovatel obdrží osvědčení o ekvivalenci přesně nespecifikovaného vysokoškolského vzdělání 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 rozhodnutí žalované je nesrozumitelný, a z tohoto důvodu fakticky nepřezkoumatelný. Dovedeno ad absurdum rozhodnutí žalované teoreticky umožňuje vydání osvědčení o ekvivalenci zcela libovolného zahraničního vzdělání, protože bližší údaje o zahraničním vysokoškolském vzdělání jsou obsaženy až v odůvodnění rozhodnutí, které však již autoritativní povahu nemá. Soud dospěl k závěru, dle kterého je nesrozumitelnost rozhodnutí žalované dána vedle absence nutných náležitostí výrokové

části rozhodnutí též paralelní existencí osvědčení, které nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí, neboť zákon o vysokých školách takový postup nezná. V této souvislosti krajský soud odkázal na shora uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který označil takový postup žalované za nezákonný.

V rozsáhlé kasační stížnosti, resp. jejím doplnění, stěžovatel namítá, že krajský soud zkrátil jeho procesní práva, pokud se nevypořádal s jeho relevantními námitkami, čímž současně způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Námitky, které krajský soud pominul, stěžovatel podrobně uvádí v kasační stížnosti. Odůvodněním napadeného rozsudku krajský soud zcela popřel zákonem přiznanou účast osoby zúčastněné na řízení v soudním řízení. Přitom to byl stěžovatel, o jehož právech bylo napadeným rozhodnutím rozhodnuto. Dle stěžovatele byly do rozsudku týkající se jiné věci pouze doplněny základní technické údaje, aniž by se soud zabýval všemi skutkovými okolnostmi této věci. Zjištěné nedostatky napadeného rozhodnutí pak soud posoudil nesprávně a zcela formálně.

Stěžovatel krajskému soudu opakovaně vytýká nesprávné posouzení otázky určitosti výroku žalované a závažnosti vad napadeného rozhodnutí. I pokud by však byl názor krajského soud správný, nejednalo by se o takovou vadu, která by zakládala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, ke které by byl soud oprávněn přihlížet z úřední povinnosti. Stěžovatel na mnoha místech kasační stížnosti odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73. Z výroku tohoto usnesení vyplývá, že: a) nedostatek specifikace ve výroku rozhodnutí nelze ztotožnit s nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale s nezákonností ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (k tomu viz také právní závěry výslovně uvedené v odůvodnění usnesení, včetně souhlasu s právním názorem obsaženým v rozsudku NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004 - 55); b) neobsahuje-li výrok všechny náležitosti, soud zruší správní rozhodnutí pouze tehdy, namítne-li to účastník řízení. Takovou námitku žalobce v projednávané věci neuplatnil. Dle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu lze za nesrozumitelná považovat taková rozhodnutí, jejichž výrok je vnitřně rozporný nebo u nichž existuje rozpor mezi výrokem a jeho odůvodněním.

Napadené rozhodnutí nepochybně jako celek (včetně odůvodnění a přílohy) umožňuje určit, komu a jaké vzdělání bylo nostrifikováno. Na tzv. benefiční akty (akty k dobru adresáta) lze klást menší nároky než na akty deterioračí, a proto žalovaná mohla v roce 2008 specifikovat nostrifikované vzdělání v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v odůvodnění rozhodnutí jsou atributy výroku obsaženy, nejedná se o vady, které by mohly být považovány za vady ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nostrifikované vzdělání je zcela konkrétně uvedeno nejen v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale i v jeho příloze, na kterou výrok napadeného rozhodnutí přímo odkazuje. Závěr krajského soudu, dle kterého je existence těchto dvou paralelních aktů nezákonná, neboť zákon o vysokých školách takový postup nezná, považuje stěžovatel za přepjatě formální. V této souvislosti poukazuje na judikaturu Ústavního soudu upřednostňující výklad vedoucí k závěru o platnosti právního úkonu. V nálezu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 571/06, Ústavní soud uvedl: „*Dalším základním principem výkladu smluv je priorita výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před takovým výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba výklady. Je tak vyjádřen a podporován*

princip autonomie smluvních stran, povaha soukromého práva a s ním spojená společenská a hospodářská funkce smlouvy. Neplatnost smlouvy má být tedy výjimkou, nikoliv zásadou. Tento výkladový argument přesahuje český právní řád, prolíná se právními řády západní právní kultury a má charakter obecného principu právního [viz např. Lando O., Beale H. (eds.), Principles of European Contract Law. Parts I and II 2nd ed. Kluwer Law International 2000, článek 5:106]. Není tedy ústavně konformní a je v rozporu s principy právního státu, vyvěrajícími z čl. 1 Ústavy, taková praxe, kdy obecné soudy preferují zcela opačnou tezi, upřednostňující výklad vedoucí k neplatnosti smlouvy před výkladem neplatnost smlouvy nezakládajícím".

Stěžovatel dále poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 10. 3. 2011, sp. zn. I. ÚS 3244/09, ze kterého cituje následující část: „*Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistikovaného odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, nález č. 13, nebo nález sp. zn. 19/98, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, nález č. 19*)."

Přílišný formalismus při výkladu právních norem, vedoucí k extrémně nespravedlivému závěru, pak znamená porušení základních práv (viz nález ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1735/07). V projednávané věci se jedná o akt *in personam*, jehož zrušení je způsobilé zasáhnout do osobnostních práv stěžovatele podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí žalované představuje pro stěžovatele v jistém smyslu doklad o úrovni vzdělání na území České republiky. Tento doklad se stal integrální součástí jeho osobnostních práv a práva na ochranu soukromého života stěžovatele. Krajský soud naprosto pominul ústavní rozměr projednávané věci.

V době vzniku zákona o vysokých školách neexistoval žádný procesní předpis, který by dával právní význam pojmu „osvědčení" uvedeném v § 89 zákona o vysokých školách. Samotná terminologie zákona o vysokých školách neposkytuje k posouzení právní povahy „osvědčení" spolehlivou oporu. Zákon o vysokých školách resp. jeho terminologie neobsahuje provázanost s instituty ve správním právu procesním, které byly upraveny až od účinnosti nového správního řádu tj. od 1. 1. 2006. Pro takové případy má platit obecná zásada právní „*in dubio pro reo et mitius*". Dle stěžovatele znění ustanovení § 151 odst. 1 in fine správního řádu lze vyložit i tak, že vydání dokladu (osvědčení) je doprovázeno buď souběžným vydáním správního rozhodnutí, nebo záznamem do spisu. Vydáním těchto dvou aktů postupovala žalovaná v souladu se zákonem.

Stěžovatel dále namítá, že napadené rozhodnutí je správním aktem benefičním s vysokým významem pro profesní život stěžovatele. Cílem soudního přezkumu je poskytnutí ochrany veřejnému subjektivnímu právu jednotlivce, v tomto řízení to však byl

stát, který řízení inicioval v neprospěch adresáta správního řízení. Krajský soud neposoudil, zda vytýkané vady tak zásadně narušují veřejný zájem, že zájem na zrušení napadeného rozhodnutí převáží nad zásahem do autonomní sféry stěžovatele. Závěr, ke kterému krajský soud dospěl, se zcela míjí s cílem správního soudnictví. Absence zkoumání okolností ústavně právní povahy je projevem libovůle, která činí ze stěžovatele pouhý objekt státní vůle zpochybňující její důstojnost. Napadený rozsudek zcela postrádá vyjádření primátu občana nad státem.

S ohledem na vše výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil zpět k dalšímu řízení.

Žalobce vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), ověřil, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se kasační soud zabýval námitkami směřujícími do nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (ex officio).

Kasační námitky napadající nepřezkoumatelnost lze rozčlenit na námitky napadající absenci vypořádání námitek uplatněných stěžovatelem ve vyjádření k žalobě, a námitky směřující do vydání formalizovaného rozhodnutí s doplněním pouze technických údajů, bez ohledu na skutkový stav věci.

Úvodem je nutno připomenout, že stěžovatel byl v řízení o žalobě v postavení osoby zúčastněné na řízení. Jako osoba zúčastněná měl podle § 34 odst. 3 s. ř. s. stěžovatel právo předložit písemné vyjádření k žalobě, což také učinil. Rozsah přezkumu napadeného správního rozhodnutí v řízení o žalobě je ovšem vymezen rozsahem podané žaloby a v ní uplatněnými žalobními body. Rozsahem a důvody žaloby je omezeno i vyjádření zúčastněných osob. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo disponovat s předmětem řízení, nemá právo ani zúžit ani rozšířit rámec, který je žalobou vytyčen. Soud si může námitky uplatněné osobou zúčastněnou osvojit a poté se jimi zabývat, pokud však tak neučiní, nemá povinnost se v odůvodnění rozhodnutí podrobně vypořádat s každou námitkou osoby zúčastněné na řízení. Ta svým vyjádřením dává soudu najevo, jaký je její názor na předmět sporu a jak by soud měl či mohl naložit s uplatněnou žalobní argumentací. Pokud se soud dle jejího názoru nevypořádá s žalobní argumentací zákonem stanoveným způsobem či přehlédne vady, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti, může se osoba zúčastněná na řízení domoci zrušení takového nezákonného rozsudku prostřednictvím kasační stížnosti. Skutečnost, že žalobcem v projednávané věci

nebyl stěžovatel, ale nejvyšší státní zástupce dle ustanovení § 66 s. ř. s., na výše uvedeném závěru nemůže nic změnit.

Závěr, dle kterého nemá osoba zúčastněná na řízení právo na vypořádání vlastních námitek, vyplývá ze zákona (§ 75 s. ř. s.), dle něhož soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

V této souvislosti lze odkázat také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se zabývala posouzením vady řízení před krajským soudem spočívající v úplném opomenutí osoby zúčastněné na řízení. Ta nastolila několik kritérií pro řešení situace, kdy v řízení o žalobě krajský (městský) soud nevyrozumí osobu, která by mohla mít postavení osoby zúčastněné na řízení. Je-li taková osoba označená již v žalobě nebo je-li existence takové osoby zjevná z obsahu správního rozhodnutí či správního spisu, je takové opomenutí důvodem pro zrušení napadeného soudního rozhodnutí pro jinou vadu řízení [§ 109 odst. 3, ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. To však neplatí v případě, kdy napadené správní rozhodnutí bylo krajským (městským) soudem správně zrušeno pro některý z důvodů, ke kterým je nutno přihlížet z úřední povinnosti, např. pro nepřezkoumatelnost ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. bez ohledu na to, zda byl tento důvod namítán v žalobě. K uvedeným podmínkám lze odkázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80 (publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS), nebo ze dne 21. 12. 2005, č. j. 1 As 39/2004 - 75 (publikován pod č. 1479/2008 Sb. NSS). Pokud tedy krajský soud ruší napadené správní rozhodnutí pro vady, ke kterým je povinen přihlížet i bez návrhu, nemá ani úplné opomenutí vyrozumět osobu zúčastněnou na řízení o jejich právech žádné dopady na zákonnost rozsudku krajského soudu.

V projednávané věci zrušil krajský soud rozhodnutí žalované z úřední povinnosti, tj. nad rámec žalobních bodů. Ostatně postup krajského soudu stěžovatel v kasační stížnosti napadá, neboť má za to, že krajský soud tak v projednávané věci nebyl oprávněn nad rámec žalobních bodů učinit. Shledal-li krajský soud napadené rozhodnutí žalované nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, nebyl povinen se zabývat otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů ani věcným posouzením sporu, neboť je-li rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu správním soudem, což ostatně vyplývá již z lingvistické stránky věci (nepřezkoumatelné = nezpůsobilé přezkumu). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek jeho důvodů, jak již ve svém rozhodnutí uvedl odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud. Důvody rozhodnutí lze logicky zkoumat pouze u rozhodnutí srozumitelného. Je-li tedy rozhodnutí soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost z důvodu jeho nesrozumitelnosti, tak jak tomu bylo v projednávané věci, nebyl krajský soud povinen zabývat se otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Pokud jde o argumentaci stěžovatele týkající se nesrozumitelnosti výroku napadeného rozhodnutí, krajský soud se s touto argumentací vypořádal na stranách 11 až 15 napadeného rozsudku, a to v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu. Kasační soud připomíná, že stěžovatel ve své argumentaci ohledně srozumitelnosti

napadeného rozhodnutí vycházel z předpokladu, že výrok zrušeného rozhodnutí musí být posuzován jako celek, tj. včetně osvědčení, na které je rozhodnutím odkazováno. Ve svém vyjádření k žalobě pod bodem 6 výslovně uvedl, že *„ve spojení s přílohou*“, na kterou výrok odkazuje, *„je nepochybné, co je meritem tohoto rozhodnutí*“. Dle stěžovatele nebyl dán důvod nesrozumitelnosti rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť v osvědčení, na které výrok odkazuje, i v odůvodnění rozhodnutí je výslovně uvedeno, jaký druh zahraničního vysokoškolského vzdělání je uznáván. Na podporu své argumentace stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, týkající se přezkoumatelnosti výroku o jiném správním deliktu (rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 32/2004 - 81).

Krajský soud v napadeném rozsudku uvedl důvody, pro které nelze na rozhodnutí a osvědčení pohlížet jako na jeden celek. Nesrozumitelnost rozhodnutí žalované je dle odůvodnění krajského soudu dána vedle absence nutných náležitostí výrokové části rozhodnutí též paralelní existencí osvědčení, které nelze považovat za nedílnou součást původního rozhodnutí, neboť zákon o vysokých školách takový postup nezná. Krajský soud odkázal na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu v obdobných věcech a doslovně z ní citoval. Skutečnost, že se krajský soud nevypořádal s odkazem osoby zúčastněné na řízení na judikaturu zabývající se důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu, nemůže způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

Stěžovatel dále namítá, že napadené rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť krajský sodu vydal formalizované rozhodnutí, do kterého doplnil pouze technické údaje, bez ohledu na skutkový stav věci. Uvedené dovozuje zejména z toho, že v rekapitulaci skutkového stavu krajský soud v bodech 25. a 26. cituje zcela jiné listiny. V rekapitulaci obsahu napadeného rozhodnutí je totiž soudem nesprávně uvedeno že *„paní...obdrží*“ či *„žadatelka podala...získala...doložila...obhájila...*“.

Nejvyšší správní soud nepovažuje uvedenou námitku za důvodnou. Přestože lze dát stěžovateli za pravdu v tom, že v odstavcích 25. a 26. napadeného rozsudku je na několika místech uvedeno *„paní*“ na místo *„pan*“ a na místo „žadatel“ je uvedeno *„žadatelka*“ + příslušný ženský rod, nezpůsobují tyto nepřesnosti nepřezkoumatelnost rozsudku jako celku. Obsah krajským soudem rekapitulovaného napadeného rozhodnutí odpovídá až na výše uvedená formulační pochybení skutečnému obsahu napadeného rozhodnutí, přičemž uvedeným pochybením nedošlo ke zkreslení žádných skutečností rozhodných pro výrok rozsudku. Z obsahu odůvodnění krajského soudu je zřejmé, že skutkový stav, který vzal krajský soud za rozhodující pro posouzení věci, má oporu ve spisovém materiálu a dokonce i ze stěžovatelem napadené rekapitulace skutkového stavu je zcela zřejmé, že krajský soud vycházel z listin, týkajících se stěžovatele, založených ve správním spisu. Jedná se tedy o pochybení krajského soudu, jde však o pochybení nedosahující takové intenzity, aby způsobovalo nepřezkoumatelnost rozsudku.

Ke stěžejní námitce stěžovatele, tj. nesouhlasu s posouzením rozhodnutí žalované jako s rozhodnutím nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, kasační soud připomíná, jak již ostatně v napadeném rozsudku v souvislosti s odkazem na konstantní judikaturu

Nejvyššího správního soudu uvedl krajský soud, 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 78/2010, 9 As 79/2010, 9 As 80/2010, 9 As 81/2010, 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 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.

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.

V projednávané věci ovšem 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; k jeho povaze blíže např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02, publikovaný pod č. 143, sv. 28, str. 271 Sb. n. u. ÚS, http://nalus.usoud.cz). 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, jehož výsledkem má být 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).

Námitku stěžovatele, dle které postup žalované nebyl v rozporu se zákonem, neboť zákon o vysokých školách nebyl terminologicky navázán na správní řád účinný až od 1. 1. 2006, kasační soud z výše uvedených důvodů nesdílí. Navíc je nutno připomenout, že rozhodnutí žalované bylo vydáno v květnu 2008, tj. 17 měsíců od nabytí účinnosti správního řádu.

Stěžovatelovy odkazy na daňovou judikaturu Nejvyššího správního soudu nejsou případné. Stěžovatelem citovaná judikatura se týkala otázky nicotnosti platebních výměrů na daňovou povinnost či penále, přičemž o otázku nicotnosti rozhodnutí žalované v projednávané věci nejde.

Obdobně jsou v dané věci irelevantní stěžovatelovy odkazy na judikaturu Ústavního soudu, zabývající se neplatností smluv. Žalovaná nevystupovala při vydání napadeného rozhodnutí jako soukromoprávní subjekt, ale jako správní orgán, přičemž rozhodnutí o uznání či neuznání zahraničního vzdělání je výsledkem autoritativní rozhodovací činnosti žalované ve veřejné správě v oblasti vysokého školství, nikoli soukromoprávní smlouvou.

Pokud jde o odkaz stěžovatele na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, pak má kasační soud za to, že stěžovatel z uvedeného rozhodnutí vyvozuje nesprávné závěry. Rozhodnutí rozšířeného senátu se zabývalo důsledky opomenutí specifikace skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu a stanovilo, co musí obsahovat výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu z hlediska vymezení skutku. V nyní projednávané věci se nejedná o rozhodnutí o jiném správním deliktu, proto nelze úvahy rozšířeného senátu, týkající se výhradně oblasti správního trestání automaticky vztahovat na zcela odlišnou situaci. Rozšířený senát v uvedeném rozhodnutí nevyslovil závěr, dle kterého lze nedostatky jakéhokoliv výroku rozhodnutí přezkoumat pouze k námitce účastníka, ale výslovně konstatoval, že případ nedostatků identifikace skutku v rozhodnutí o jiném správním deliktu spadá pod ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Kasační soud připomíná, že nesrozumitelnost rozhodnutí žalované je v projednávané věci dána vedle absence podstatných náležitostí výrokové části rozhodnutí také paralelní existencí dvou odlišných aktů aplikace práva, a proto závěry rozšířeného senátu zabývající se vymezením skutku ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu na tuto věc nedopadají.

Stěžovatel dále namítá, že cílem soudního přezkumu je poskytnutí ochrany veřejnému subjektivnímu právu jednotlivce, avšak v tomto řízení to byl stát, který řízení inicioval v neprospěch adresáta správního řízení, přičemž krajský soud se vůbec nezabýval ústavní rovinou věci, neposoudil, zda vytýkané vady tak zásadně narušují veřejný zájem, zda zájem na zrušení napadeného rozhodnutí převáží nad zásahem do autonomní sféry stěžovatele. K výše uvedenému lze jednak odkázat na zákonnou úpravu § 66 s. ř. s., dle které je charakteristické, že právním předpisem k tomu zmocněný subjekt nejedná ve vlastním zájmu, ale podává žalobu k ochraně veřejného zájmu. Závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobní legitimaci Nejvyššího státního zástupce, není

omezeno pouze na případy porušení právního řádu v neprospěch konkrétní osoby, ale také na případy porušení právního řádu ve prospěch určité osoby. Dále, a to především, je nutno připomenout, že krajský soudu nerozhodl věcně, nýbrž zrušil rozhodnutí žalované vystupující v pozici správního orgánu pro jeho nepřezkoumatelnost a věc jí vrátil k dalšímu řízení. Z toho plyne, že v rovině věcné žádný závěr vysloven prozatím nebyl. Stěžovatel má proto možnost domáhat se ochrany všech svých práv v průběhu nového správního, případně soudního řízení. Napadené rozhodnutí tedy není rozhodnutím konečným, přičemž jasné a určité a pochybnosti nevzbuzující rozhodnutí o uznání stěžovatelova dosaženého zahraničního vzdělání a kvalifikace v České republice by mělo být vzhledem ke všem v tomto rozhodnutí uvedeným důvodům i jeho vlastním zájmem.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud v daném případě nepochybil, pokud rozhodnutí žalované zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Kasační stížnost stěžovatele proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, 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 v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalobci ani žalované žádné náklady nad rámec jejich běžné činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud tedy rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 16. února 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu