

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupen Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou, se sídlem Milešovská 6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2012, č. j. MSMT-31538/2012-30/300, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 5. 2014, č. j. 22 A 10/2013 - 114,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou ze dne 15. 8. 2012 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2012, č. j. MSMT-31538/2012-30/300, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „Univerzita Palackého“) ze dne 28. 4. 2011, č. j. 109/2011, o zamítnutí žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace získané

v oboru Právo (Právo a právní věda) na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě, resp. její organizační složce Mezinárodní institut podnikatelství a práva s.r.o. (dále jen „Zakarpatská univerzita“), a řízení zastavil pro překážku věci zahájené, neboť žalovaný zjistil, že žalobce se obrátil se svými žádostmi o uznání jeho vzdělání ze Zakarpatské univerzity také na Západočeskou univerzitu v Plzni (dále jen „Západočeská univerzita“), Univerzitu Karlovu v Praze (dále jen „Univerzita Karlova“) a Masarykovu univerzitu v Brně (dále jen „Masarykova univerzita“), přičemž první z nich byla podána u Západočeské univerzity.*[Pro úplnost zdejší soud dodává, že žaloba podaná původně Městskému soudu v Praze směřovala současně i proti rozhodnutí žalovaného č. j. MSMT-31371/2012-30/300 a jen vůči tomuto rozhodnutí byly podáním doručeným soudu dne 24. 9. 2012 rozšířeny žalobní námitky nad rámec níže uvedený].*

[2] Rozhodnutí žalovaného napadal žalobce pro překvapivost rozhodnutí o zastavení řízení pro překážku věci zahájené, přičemž mu byla v řízení odňata jakákoliv možnost obrany a možnost seznámit se s podklady pro takové rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Dále namítal neexistenci podmínek pro postup dle § 48 odst. 1 téhož zákona, jelikož se v daném případě nejedná o věci se stejným skutkovým základem, neboť v jednotlivých řízeních před shora nadepsanými univerzitami se porovnává studijní program té které univerzity se studijním programem Zakarpatské univerzity, přičemž každá vysoká škola v České republice má jedinečný studijní program. V reakci na vyjádření žalovaného (který uvedl, že nepořizoval v odvolacím řízení žádné nové podklady) namítal, že pokud není ve správním spise listina, která prokazuje existenci řízení u Západočeské univerzity je rozhodnutí žalovaného v rozporu s obsahem spisu.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále jen „krajský soud“) zjistil, že žádost žalobce podaná Západočeské univerzitě v Plzni je ve správním spise obsažena, což znamená, že správní spis byl v odvolacím řízení doplněn o nový podklad, který byl stěžejní pro následné rozhodnutí žalovaného. Pokud tedy žalovaný nedal žalobci možnost seznámit se s tímto novým podkladem, došlo k porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Krajský soud pak dospěl k závěru, že tato procesní vada nemůže mít vliv na zákonnost rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobci totiž musela být známa existence žádosti podané Západočeské univerzitě v Plzni, jakož i její obsah. Z námitek podaných u krajského soudu je zjevné, že žalobce nehodlal namítat (a nikdy ani nenamítal), že předmětnou žádost nepodal. „*Kategorický závěr žalovaného o tom, že zahájení řízení o uznání téhož vzdělání téhož žalobce u jedné vysoké školy brání vedení řízení o uznání téhož vzdělání u jiné vysoké školy, pak vylučuje, že vůbec mohl žalobce jakýmkoliv svým stanoviskem tento závěr žalovaného zvrátit.*“ Tato procesní vada tak dle krajského soudu nemohla nijak ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí.

[4] K vytýkané překvapivosti rozhodnutí krajský soud uvedl, že překvapivá mohla být pro žalobce toliko skutečnost, že existence jeho dřívější žádosti u Západočeské univerzity byla žalovaným odhalena. Každý musí počítat s eventuálním odhalením svého jednání a z toho plynoucími následky. Žalobcovy odkazy na judikaturu k zákazu překvapivých rozhodnutí krajský soud shledal nepřípadnými, protože se tato vyjadřovala k otázkám skutečností účastníkům vskutku neznámých.

[5] Krajský soud následně pojednal o materiální povaze napadeného aktu. Byť žalovaný vydal o zastavení řízení akt ve formě rozhodnutí, bylo to proto, že zároveň zrušil prvostupňové rozhodnutí Univerzity Palackého. O samotném zastavení řízení by však vydal pouze usnesení, přičemž pro účely vydání usnesení správní řád povinnost správních orgánů seznámit účastníky s jeho podklady nepředepisuje.

[6] Dle krajského soudu vychází žalobce pouze z jazykového výkladu dotčených ustanovení, když tvrdí, že tu překážka věci zahájené vůbec není. Jazykový výklad je toliko prvotní přiblížení se k zákonu. Krajský soud naopak vycházel ze smyslu a účelu právní úpravy uznávání vzdělání dle § 89 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoVŠ“), navazující na Úmluvu o uznání kvalifikace týkající se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu, podepsanou dne 11. 4. 1997 v Lisabonu, publ. pod č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Lisabonská úmluva“), jímž je *„umožnění absolventu zahraniční vysoké školy uznání jeho vzdělání a kvalifikace v České republice tak, aby mu právě toto jeho zahraniční vzdělání (kvalifikace) umožnilo stejný přístup k zaměstnání jako tomu, kdo obdobné vzdělání (kvalifikaci) získal v České republice*“. Konkrétní zahraniční vzdělání může být v České republice uznáno jen jednou, nikoliv vícekrát, neboť jedním uznáním je smysl a účel zákonné úpravy naplněn. Provozování vysokoškolského studia je v České republice podmíněno akreditací, která zajišťuje vzájemnou kompatibilitu obdobných studijních programů, což při současném respektování jejich jedinečnosti zajišťuje jejich shodu alespoň v hrubých rysech, aby na absolventy obdobných studijních programů mohlo být nahlíženo při přístupu k zaměstnání stejně. Právě v těchto hrubých rysech (všem vysokým školám uskutečňujícím obdobné studium společných) jsou studijní programy ve smyslu § 90 odst. 5 ZoVŠ porovnávány. Všechna řízení o žalobcem podaných žádostech u jmenovaných univerzit proto měla stejný skutkový základ.

II. Kasační stížnost a další podání účastníků řízení

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek krajského soudu, kterým byla jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[8] Dle stěžovatele není krajskému soudu známo, co se myslí překvapivostí rozhodnutí. Krajský soud pojem překvapivost rozhodnutí vyložil jako překvapení stěžovatele, že byl jeho postup odhalen. Ze žaloby zřetelně vyplývá, že překvapivost je dána zastavením řízení na základě právní argumentace, jejíž užití nebylo dle dosavadního průběhu správního řízení možné stěžovatelem předvídat a tedy se k ní vyjádřit. Krajský soud se s odkazovanou judikaturou Ústavního soudu seznámil nedostatečně (sp. zn. I. ÚS 654/03, II ÚS 523/02 a I. ÚS 220/04), neboť právě v ní se jednalo o situaci, kdy bylo na základě skutkového stavu zjištěného v první instanci, známému všem účastníkům, rozhodnuto v odvolacím řízení na základě právní argumentace odlišné od právní argumentace v řízení u předcházející instance, která navíc nebyla v řízení nikým uplatněna, tedy ji nemohl účastník řízení

očekávat, čili na ni reagovat – tedy obdobně jako v posuzovaném případě. Nereagování na relevantní judikaturu tak znamená nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[9] Ve smyslu § 36 odst. 2 správního řádu měla být stěžovateli dána možnost zaujmout v řízení stanovisko a v souladu s ustanovením § 4 odst. 4 téhož zákona měl dát žalovaný předpokládaný právní názor stěžovateli na vědomí. Žalovaný svým postupem odňal stěžovateli možnost procesní obrany, čímž porušil jeho právo na spravedlivý proces. Toto krajský soud uznal, ale následně to popírá, když uvádí, že se jedná o vadu nezpůsobující nezákonnost rozhodnutí a opírá se o skutečnost, že závěr žalovaného o existenci litispendence je kategorický, a stěžovatel jej nemohl jakkoliv zvrátit. Jak dospěl krajský soud k tomu, že se jedná o kategorický závěr, není odůvodněno ani podloženo důkazy. Jde tedy o tzv. souhrnné skutkové zjištění, které má za následek nepřezkoumatelnost. Navíc každý závěr správního orgánu je třeba považovat za kategorický, neboť správní orgány nepochybují o správnosti svých rozhodnutí. Krajský soud nemůže usuzovat, zda by žalovaný mohl rozhodnout jinak, pokud by mu byl předestřen jiný právní výklad. I krajský soud totiž připouští správnost výkladu stěžovatele o neexistenci překážky věci zahájené alespoň z pohledu gramatického výkladu.

[10] V důsledku aktivní legitimace stěžovatele (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) je otevřen přezkum nejen samotného rozhodnutí, ale také řízení, které mu předcházelo. Krajský soud odkazoval na ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., dle něhož může zrušit napadené rozhodnutí pro vady předcházejícího řízení pouze tehdy, když tato vada mohla mít za následek jeho nezákonnost. Toto ustanovení dává možnost soudu zrušit rozhodnutí správního orgánu pro nejzávažnější vady bez nařízení jednání i v případě, že k tomu nedali účastníci souhlas. Pokud však vady nedosahují takové intenzity, pak je na místě aplikovat § 78 s. ř. s., a to bez ohledu na to, zda soud rozhoduje bez nařízení jednání, či nikoliv. Krajský soud věc nesprávně posoudil, když aplikoval pouze ustanovení § 76 s. ř. s., neboť měl také zkoumat, zda je možné rozsudek zrušit dle § 78 odst. 1 téhož zákona. Použité ustanovení § 76 s. ř. s. omezuje možnost zrušení rozhodnutí správního orgánu, zatímco § 78 s. ř. s. takové omezení neobsahuje, nevyžaduje kvalifikované porušení procesních předpisů ani příčinnou souvislost mezi jejich porušením a nezákonností rozhodnutí. Nadto považuje judikatura Nejvyššího správního soudu neseznámení účastníka řízení s podklady pro rozhodnutí vždy za takovou vadu, která má za následek nezákonné rozhodnutí ve věci [rozsudek ze dne 19. 8. 2009, č. j. 5 As 2/2009 – 119, rozsudek ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243 (pozn. zdejšího soudu: správně č. j. 8 Afs 21/2009 – 247), také judikatura dalších soudů - rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 10. 2010, č. j. 15 A 29/2010 – 188, a nález Ústavního soudu ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04]. Spekulovat o tom, co by činil žalobce, kdyby mu bylo umožněno se vyjádřit a jak by reagoval žalovaný, soudu dle stěžovatele nepřísluší. Pokud nepřezkoumatelnost způsobuje i opomenutí argumentace účastníka (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 30 Cdo 1958/2010), pak s užitím argumentu *a minori ad maius* musí být rozhodnutí nepřezkoumatelné také tehdy, když účastníku nebylo umožněno jakkoliv argumentovat.

[11] Na argumentaci krajského soudu týkající se materiální povahy vydaného rozhodnutí stěžovatel reaguje tak, že správní řád identifikuje rozhodnutí podle formálního

označení a že ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu je třeba vykládat tak, že účastníci řízení musí být seznámeni s podklady rozhodnutí „v širším smyslu“, tedy i pro případ rozhodnutí, kterým se řízení končí. Krajský soud se odchýlil od judikatury správních soudů, pokud při porušení § 36 odst. 3 správního řádu neshledal důvod pro zrušení rozhodnutí.

[12] Dále stěžovatel vyjadřuje pochybnost, zda žádost podaná k Západočeské univerzitě byla v době vydání rozhodnutí žalovaného založena ve spise a spekuluje, že do něho mohla být vložena až *ex post*. Zjištění krajského soudu, že tento podklad byl součástí soudu předloženého spisu, neodůvodňuje závěr, že tam byl v době vydání rozhodnutí. V napadeném rozsudku není ani uvedeno, co dokazuje, že se předmětný podklad v této době ve správním spise nacházel, v tomto je rozsudek nepřezkoumatelný. Žalovaný musel postupovat dle § 12 odst. 3 a 17 odst. 1 vyhlášky Ministerstva vnitra č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, takže krajský soud měl bez problémů zjistit, kdy byla předmětná žádost do spisu zařazena. Jestliže toto zjištění nelze ze spisu učinit, musí jít tato skutečnost k tíži žalovaného.

[13] K existenci překážky litispendence stěžovatel namítá, že krajský soud vykládá ustanovení § 89 a násl. ZoVŠ „ultrarestriktivně“, přičemž se nejedná ani o výklad právních norem, neboť nebyl proveden výklad jednotlivých ustanovení zákona, ale pouze celé skupiny norem, kdy bez bližšího odůvodnění byly abstrahovány pouze základní principy institutu uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Pro absenci právně kvalifikační úvahy je napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Stěžovatel se dovolává závěrů rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2013, sp. zn. 30 Cdo 1277/2013. Krajský soud použil nadstandardní metodu interpretace *e ratione legis*, ve skutečnosti se tedy jedná o tvorbu práva, nikoliv jeho nalézání. Následně stěžovatel vyslovil pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti českého soudnictví.

[14] Stěžovatel a krajský soud mají rozdílný pohled na to, co je předmětem řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace (dále také jen „nostrifikace“). Stěžovatel vycházel z jazykového výkladu příslušných ustanovení ZoVŠ, který soustavně aplikují i správní orgány, čímž došlo k vytvoření tzv. norem v materiální podobě (viz nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06 - 1, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132). Porovnání dvou konkrétních studijních programů zastávají v praxi dlouhodobě samotné správní orgány, na což krajský soud nereagoval.

[15] O vydání osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání rozhoduje dle § 89 odst. 1 písm. b) ZoVŠ veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program, a to z důvodu, že tato zná nejlépe obsah svého studijního programu. Porovnávání jednotlivých studijních programů jednoznačně plyne z § 90 odst. 5 téhož zákona. Krajský soud uváděl, že nelze vycházet jen z jazykového výkladu zákona, odkázal na nález Ústavního soudu, který v dané věci není příléhavý, neboť se jednalo o výklad specifických právních předpisů – rehabilitačních. Naopak je třeba aplikovat stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS – st. 1/96, ze kterého vyplývá priorita jazykového výkladu a podmínky pro použití výkladu teleologického. Tyto podmínky nebyly v daném

případě naplněny. Smyslu a účelu, jak jej vykládá krajský soud, navíc nebrání postup, který zvolil stěžovatel, naopak je s ním zcela v souladu. To, že se uznání zahraničního vzdělání dosahuje v České republice jen jednou, nikoliv vícekrát, není pro danou věc vůbec relevantní. Dle správního řádu je třeba pro překážku věci zahájené splnit přísnější podmínky, než pro překážku věci rozhodnuté, u které se nemusí jednat o tutéž věc. Totéž studium by nemohlo být ani v důsledku postupu žalobce uznáno vícekrát, protože by prvním uznáním zahraničního vzdělání došlo k utvoření překážky věci rozhodnuté pro dosud neskončená nostrifikační řízení o témž studiu.

[16] Akreditace nezajišťuje vzájemnou kompatibilitu studijních programů, jak uvedl krajský soud, ale zaručuje jejich minimální kvalitativní standard, přičemž mezi jednotlivými studijními programy mohou být značné rozdíly. Je tedy možné, že jedna vysoká škola konkrétní zahraniční studium uzná a druhá to stejné zamítne. Pokud by byly jednotlivé studijní programy slučitelné, pak by byl možný automatický přestup studentů do obdobného akreditovaného studijního programu na jiné vysoké škole.

[17] Použitím pojmu „hrubé rysy“ způsobil krajský soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť tento pojem je abstraktní a není zřejmé, co tím krajský soud myslí. Požadavky na hrubé rysy studijních programů by musely vyplývat z nějakého právního předpisu. Tento závěr odporuje také smyslu věcné legitimace vysokých škol k provádění nostrifikačního řízení. Kdyby byl správný, pověřil by zákonodárce prováděním tohoto řízení zřejmě žalovaného a nikoliv jednotlivé veřejné vysoké školy, které (na rozdíl od žalovaného) nemají informace o ostatních studijních programech a neví, co je všem obdobným studijním programům společné.

[18] Závěrem stěžovatel uvedl, že pokud existuje několik možných výkladů veřejnoprávních norem, musí být užita zásada *in dubio mitius* a upřednostněn ten, který je pro jednotlivce příznivější.

[19] Žalovaný v úvodu svého vyjádření poukazoval na názory vyslovené v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 7. 2014, č. j. 29 A 5/2013 – 141, které se shodují s názory vyplývajícími z napadeného rozsudku. Dle žalovaného není rozsudek krajského soudu ani nezákonný ani nepřezkoumatelný a řízení netrpí žádnými vadami.

[20] K tvrzení stěžovatele, že v odvolacím správním řízení byl porušen § 36 odst. 3 správního řádu, žalovaný konstatuje, že z § 90 odst. 1 písm. c) téhož zákona vyplývá, že podle uvedeného ustanovení se postupuje pouze v případě, kdy odvolací správní orgán pořizuje nové podklady, a kdy je povinností odvolacího orgánu dát účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí *ve věci samé*. Rozhodnutí jím vydané nebylo meritorní, ale procesní povahy. Dle § 90 odst. 4 správního řádu platí, že zjistí-li odvolací orgán, že nastala skutečnost, která odůvodňuje zastavení řízení, odvolací orgán *bez dalšího* napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví. Podstatné je tedy to, že odvolací orgán tuto skutečnost zjistí, přičemž výraz „bez dalšího“ znamená, že není třeba aplikovat ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Nadto žalovaný cituje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 7 As 40/2003 – 61, z něhož odvozuje, že i kdyby bylo v odvolacím řízení vydáno meritorní rozhodnutí, s ohledem na smysl § 36

odst. 3 správního řádu, nemohlo dojít k jeho porušení. Žalovaný totiž neprováděl žádné nové dokazování, ale vyšel ze skutečností známých mu z jeho úřední činnosti a s existencí i obsahem žádosti byl žalobce nepochybně obeznámen. Žalovaný v dané věci postupoval v souladu s § 2 odst. 4, § 3 a § 50 odst. 1, 3 a 4 správního řádu. Podklady shromážděné v rámci prvostupňového řízení spolu se skutečnostmi známými odvolacímu orgánu z jeho úřední činnosti byly dostatečným podkladem pro rozhodnutí.

[21] Vytýká-li stěžovatel žalovanému, že mu nedal možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a uplatnit k nim svá stanoviska, je žalovaný toho názoru, že ho žádné vyjádření stěžovatele nemohlo přimět k nerespektování kogentní a jednoznačné právní úpravy obsažené mj. v § 90 odst. 4 a § 48 odst. 1 správního řádu. Právní úprava v případě duplicitních žádostí stěžovatele je jednoznačná a výklad právních předpisů předestřených stěžovatelem nemohl na existenci překážky řízení a z toho plynoucího postupu žalovaného nic změnit.

[22] K aplikaci § 76 a 78 s. ř. s. se žalovaný vyjádřil tak, že soud může zrušit správní rozhodnutí, pokud vady řízení mohly mít vliv na jeho zákonnost, tedy vady řízení musí být takového druhu, že vydané rozhodnutí neodpovídá hmotnému právu. Ustanovení § 78 s. ř. s. nelze aplikovat bez vzájemné souvislosti mj. s § 65 s. ř. s. Poukázal také na § 89 odst. 2 správního řádu, dle kterého ani odvolací správní orgán nepřihlíží k vadám řízení, pokud nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, či jeho správnost. Nadto se v § 36 odst. 3 správního řádu hovoří o „rozhodnutí ve věci“, takže s výkladem stěžovatele o širším smyslu „rozhodnutí“ použitém v tomto ustanovení žalovaný nesouhlasí. Stěžovatele nebylo třeba v odvolacím řízení vůbec vyzývat k seznámení se s podklady ve spise.

[23] Ohledně porušení práva stěžovatele žalovaný uvedl, že dle § 8 odst. 1 věty druhé správního řádu bylo povinností stěžovatele upozornit správní orgány na to, že současně podal žádost o nostrifikaci i u jiných správních orgánů. Nese proto negativní procesní důsledky plynoucí z jeho opomenutí, včetně důsledků údajné „překvapivosti“ rozhodnutí. Dotčené veřejné vysoké školy nemají prostředky, jak se o skutečnostech ohledně existence překážky věci zahájené dozvědět, není tedy na místě, když stěžovatel namítá, že možnost existence této překážky v řízení před správními orgány 1. stupně nebyla vůbec připuštěna. Stěžovatel porušil uvedenou povinnost, jakož i požadavek Univerzity Palackého (dle informace na jejích webových stránkách) na přeložení čestného prohlášení žadatele, že současně nežádá o uznání také jinou vysokou školu. Není tedy důvodné napadat rozhodnutí žalovaného pro jeho překvapivost, když o existenci překážky věci zahájené se dozvěděl až žalovaný v odvolacím řízení, přičemž v obdobných případech postupuje vždy stejně – pokud zjistí existenci překážky litispendence, řízení zastaví.

[24] K argumentaci stěžovatele ohledně neporozumění překvapivosti rozhodnutí krajským soudem žalovaný uvedl, že pokud je řízení zastaveno pro nedostatek podmínek řízení, není na místě spekulovat o překvapivosti rozhodnutí. Judikatura uváděná stěžovatelem je zcela irelevantní, protože se týká postupu soudů. Žalovaný poznamenal, že překvapivost rozhodnutí se chápe jako projev předvídatelnosti rozhodování ve smyslu

ustanovení § 2 odst. 4 s. ř., které chrání legitimní očekávání účastníků správního řízení, přičemž žalovaný se od své rozhodovací praxe v daném případě neodchýlil.

[25] Žalovaný nesouhlasí s argumentací stěžovatele, že v jednotlivých řízeních není totožný předmět řízení, protože se zde srovnávají odlišné studijní programy českých vysokých škol. Ve všech řízeních zahájených dle § 44 odst. 1 správního řádu o žádosti stěžovatele byl dán totožný předmět, totožný důvod a totožný žadatel. Veřejná vysoká škola jako nostrifikační orgán může obecně uznat platnost zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice, a to i toliko na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy, kterou žadatel absolvoval. Vysoká škola tak nemusí vždy rozhodovat na základě posouzení studijních programů, ale postačí znalost úrovně absolvované školy (§ 89 odst. 3 ZoVŠ). Zákon stanoví více variant postupů, které mohou být použity. Ze skutečnosti, že veřejné vysoké školy mohou porovnávat studijní programy a že jsou existující akreditované studijní programy uskutečňované v České republice jedinečné, nelze dovozovat rozdílnost předmětu řízení. Konkrétní vysokoškolské zahraniční vzdělání v České republice buď uznáno je, nebo není. Nemůže však být uznáno několikrát. Teprve pokud jedna vysoká škola žádosti nevyhoví, může žadatel podat žádost na jiné příslušné veřejné vysoké škole (dle § 101 písm. b) správního řádu), aniž by řízení bránila překážka litispendence. Až případné pozitivní rozhodnutí zakládá překážku *rei administratae*. I krajským soudem zmíněná Lisabonská úmluva hovoří o nostrifikaci založené na znalostech a dovednostech osvědčených vysokoškolskou kvalifikací a stanoví závazek ji uznat, ledaže by byl prokázán *podstatný rozdíl* mezi kvalifikací, která má být uznána, a odpovídající kvalifikací tam, kde je o uznání žádáno. Vychází se tedy z rámcové podobnosti studijních programů. Pojem „hrubé rysy“ použitý krajským soudem zcela odpovídá skutečnosti i právní úpravě. § 90 odst. 5 ZoVŠ hovoří o „podstatných rysech“ a Lisabonská úmluva o možnosti nepřiznat kvalifikaci v nostrifikačním řízení pro případ „podstatného rozdílu“.

[26] Žalovaný je za jedno s výkladem krajského soudu, kterým dospěl k závěru, že při porovnávání studijních programů pro účely nostrifikace jsou předmětem srovnání hrubé rysy společné obdobným akreditovaným studijním programům v České republice. Stěžovatel nebere v úvahu, že dle ZoVŠ není vždy věcně legitimovaným správním orgánem veřejná vysoká škola, ale mohou to být i některá ministerstva, tedy správní orgány neuskutečňující žádné studijní programy. K argumentaci stěžovatele, že krajský soud jeho názor o neexistenci překážky věci zahájené alespoň z pohledu gramatického výkladu připouští, žalovaný uvedl, že existenci této překážky krajský soud nijak nezpochybnil.

[27] Ohledně výkladových metod použitých krajským soudem zastává žalovaný názor, že nejde o svévoli soudu. I když zmiňuje smysl a účel právní úpravy, je jeho závěr v souladu s obsahem ustanovení ZoVŠ a vyplývá i z jazykového výkladu.

[28] Dále žalovaný nesouhlasí s tím, že by správní orgány (včetně žalovaného) aplikovaly nostrifikační ustanovení ZoVŠ tak, jak jej interpretuje stěžovatel, a že by zde existovala tomu odpovídající správní praxe. Není ani zřejmé, z čeho to stěžovatel dovozuje. Ani při použití jazykového výkladu nelze dospět k závěru, že by předměty řízení v posuzovaném případě byly rozdílné. Argumentace možností (či nemožností) přestupu

studentů mezi jednotlivými akreditovanými studijními programy je zmatečná a nepřípadná. Studium na vysoké škole je nenárokové a tyto otázky náleží do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, zatímco problematika uznávání zahraničního vzdělání spadá do oblasti výkonu veřejné správy.

[29] Dne 7. 8. 2014 obdržel Nejvyšší správní soud doplnění kasační stížnosti stěžovatele, kterým rozšířil kasační důvody tím, že namítal překvapivost rozsudku krajského soudu, neboť své rozhodnutí založil na zcela novém právním názoru – nikým nebylo tvrzeno, že předmětem srovnání není konkrétní studijní program, ale hrubé rysy společné všem obdobným vysokoškolským programům. Dále rozvedl svou argumentaci týkající se ustálené správní praxe při uznávání vysokoškolského zahraničního vzdělání a kvalifikace, kdy jsou srovnávány dva konkrétní studijní programy. Pokud není předem deklarována změna správní praxe (z legitimních důvodů), musí se postupovat podle praxe ustálené, která založila legitimní očekávání stěžovatele (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2014, č. j. 9 Afs 66/2013 – 35). K prokázání tvrzení, že správní praxe žádné hrubé rysy společné všem obdobným studijním programům akreditovaným v České republice nezná, doložil stěžovatel rozhodnutí jednotlivých vysokých škol o jeho žádostech, nostrifikační řád Univerzity Palackého a kopie z internetových stránek univerzit. Předmětem srovnání je studijní program té které vysoké školy se studijním programem zahraniční vysoké školy, přičemž je zřejmé, že za podstatné odlišnosti považovaly jednotlivé vysoké školy rozdíly v rozsahu a obsahu státních závěrečných zkoušek, které jsou však na každé české univerzitě jiné. Z toho plyne, že do úvahy nejsou brány ony „hrubé rysy“.

[30] K vyjádření žalovaného podal stěžovatel repliku, v níž vesměs opakoval argumenty vyslovené již v kasační stížnosti. K porušení § 36 odst. 3 správního řádu uvedl, že je nepodstatné, zda nově pořízený podklad rozhodnutí lze považovat za důkaz či nikoliv, neboť účastník řízení musí být seznámen se všemi podklady rozhodnutí. Tvrdí-li žalovaný, že dle § 90 odst. 4 správního řádu byl povinen zastavit řízení bez dalšího, je třeba „bez dalšího“ chápat jako „bez dalšího dokazování“. Citované ustanovení nelze chápat tak, že by se neměl použít § 36 odst. 3 správního řádu. V rozsudku ze dne 27. 3. 2009, č. j.: 4 As 71/2008 – 123, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že odvolací správní orgán je povinen postupovat dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, i když zjistí okolnost odůvodňující zastavení řízení a řízení zastaví. Dále se stěžovatel dovolával názorů vyslovených v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 5. 5. 2010, č. j. 7 As 31/2010 – 94, a ze dne 10. 2. 2014, č. j. 1 As 100/2009 – 129. Argumentace žalovaného rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 40/2003 - 61 je příliš formalistická, není podstatné, zda účastník o existenci nějakého podkladu věděl, ale zda věděl o tom, že je obsahem správního spisu.

[31] Dle stěžovatele nemohlo dojít k porušení § 8 odst. 1 správního řádu z důvodu neexistence překážky litispendence. Tato povinnost účastníka řízení má přispět k souladnosti postupů správních orgánů v řízeních, které spolu souvisejí. Při jejím nesplnění se tak účastník nemůže dovolávat porušení tohoto ustanovení ze strany správního orgánu, ospravedlňovat jiný nezákonný postup žalovaného však takto nelze. K tvrzené variantnosti postupů při uznávání zahraničního vzdělání dle ZoVŠ stěžovatel konstatoval, že to nemá žádný vliv na předmět správního řízení. Žalovaný dle stěžovatele

popřel některé závěry krajského soudu – když uvedl, že jsou studijní programy jedinečné a že správní orgán neposuzuje, zda je ten který studijní program s uznávaným zcela identický.

[32] K namítané překvapivosti rozhodnutí stěžovatel uvedl, že ji spojuje s odnětím možnosti skutkově a právně argumentovat, nikoliv s legitimním očekáváním, jak se mylně domnívá žalovaný. Stěžovatel nesouhlasí s žalovaným, že jím odkazovaná judikatura se na posuzovanou situaci nepoužije, protože se týká soudních rozhodnutí. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2007, č. j. 8 Afs 59/2005 – 83, lze judikaturu Ústavního soudu o překvapivosti rozhodnutí vztáhnout i na správní řízení. Dále stěžovatel namítal, že Lisabonská úmluva se v dané věci nepoužije, protože není přímo aplikovatelná.

[33] Dne 20. 11. 2014 obdržel Nejvyšší správní soud doplnění vyjádření žalovaného, jímž reagoval na doplnění kasační stížnosti, argumentace v něm z hlediska obsahu odpovídala jeho předchozímu zevrubnému vyjádření ke kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[35] Kasační stížnost žalobce **není** důvodná.

[36] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že ačkoliv argumentace stěžovatele (a na to navazující vyjádření žalovaného) je poměrně obsáhlá a zdánlivě v ní stěžovatel uplatňuje velké množství námitek, všechny směřují ke dvěma základním otázkám, kterými je třeba se v dané věci zabývat. Jedná se o otázky: a) zda porušení § 36 odst. 3 správního řádu je v posuzovaném případě důvodem pro zrušení rozhodnutí žalovaného (v rámci této otázky je třeba vyjádřit se také k tzv. překvapivosti rozhodnutí), a b) zda v daném správním řízení existuje překážka věci zahájené či nikoliv. V této souvislosti je třeba poznamenat, že v řízení je nesporné, že stěžovatel požádal o uznání téhož dosaženého zahraničního vysokoškolského vzdělání u několika veřejných vysokých škol v České republice, konkrétně, že žádost podal u Západočeské univerzity dříve než u Univerzity Palackého, řízení o těchto žádostech bylo vedeno souběžně, a až na základě zjištění této skutečnosti žalovaný řízení vedené o později podané žádosti zastavil.

[37] Nejvyšší správní soud předesílá, že při přezkoumání rozhodnutí soudů, obdobně jako i správních úřadů postupuje podle zásad plynoucích z ustálené judikatury tohoto soudu. Povinnost orgánů veřejné moci (včetně orgánů moci soudní) svá rozhodnutí řádně odůvodnit nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci

Van de Hurk v. Nizozemí). Orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicite – vypořádá. Absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13), zpravidla proto postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, je akceptovatelná i odpověď implicitní (srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09, [dostupné, stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu, na http://nalus.usoud.cz)], nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 - 72). Není proto nepřezkoumatelným rozhodnutí, v jehož odůvodnění soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Podle Ústavního soudu „*[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (srov. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11). Není smyslem soudního přezkumu ani opakovat již jednou vyřčené (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).

a) Překvapivost rozhodnutí žalovaného, porušení § 36 odst. 3 správního řádu a jeho závažnost

[38] Se skutečností, že stěžovatel nebyl žalovaným seznámen s tím, že podkladem rozhodnutí o jeho odvolání se stala i jeho vlastní žádost podaná u Západočeské univerzity dříve než žádost jím podaná u Univerzity Palackého, spojuje stěžovatel údajnou překvapivost rozhodnutí žalovaného. Řízení totiž bylo podle stěžovatele zastaveno na základě argumentace, jíž nebylo možné předvídat a jíž tak nemohl ani čelit. Nejvyšší správní soud nemůže v tomto ohledu námitkám stěžovatele přisvědčit a dospěl k závěru, že krajský soud se dostatečně vypořádal s tím, co stěžovatel v soudním řízení tvrdil.

[39] Stěžovatel sám citoval závěr krajského soudu, podle něhož se na daný případ judikatura [8], na níž odkazoval i v žalobě, nevztahuje, protože se tato vyjadřovala k otázkám skutečností účastníkům vskutku neznámým. Uvedenému závěru krajského soudu předchází posouzení, zda došlo postupem žalovaného k porušení § 36 odst. 3 správního řádu a zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o zastavení řízení a vést k jeho zrušení. Závěry vyslovené v označené judikatuře se vztahují k situaci, kdy buď na základě týchž skutkových zjištění byl nadřízeným soudem v řízení dle občanského soudního řádu vysloven jiný právní závěr, aniž by účastníkům byla dána možnost předložit nové, ve vztahu k takovému závěru relevantní důkazy, nebo tento závěr vycházel ze skutečností (resp. důkazů) s nimiž nebyl účastník seznámen, přitom tento postup měl vliv na výsledek rozhodnutí *ve věci samé (event. byl dotčen výrok o nákladech řízení).* Nehledě na to, že tato judikatura doznala změny dílem z důvodu změny právní úpravy (např. srov. rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 523/02 a sp. zn. I. ÚS 3351/14) nebylo možné ji podle usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1033/13 vykládat tak, že *„by v každé situaci, kdy odvolací soud zastává odlišný právní názor oproti soudu prvního stupně, aniž má současně za to, že je rozhodnutí věcně nesprávné ..., musel rozhodnutí soudu prvého stupně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu projednání. Ke zrušení rozhodnutí je nezbytné se uchýlit až v případě, pokud by ústavně garantovaná práva účastníků mohla být reálně ohrožena, nikoliv tedy v každé obdobné situaci (srov. závěry usnesení sp. zn. II. ÚS 193/05,mutatis mutandis potom rovněž např. usnesení sp.zn. III. ÚS 128/04, I.ÚS 399/06, III. ÚS 373/08, IV. ÚS 383/09“*. Z citovaného usnesení plyne (přeneseno na nyní projednávanou věc), že vybočení z ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu žalovaným, by bylo relevantní pouze tehdy, *„bylo-li by v jeho důsledku účastníku znemožněno přednést objektivně relevantní tvrzení“*, neboť jak Ústavní soud dále uvádí s odkazem na usnesení sp.zn. II. ÚS 2973/09, *„...je totiž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé (např. I. ÚS 148/02, II. ÚS 2346/11 aj.)... Tam, kde by realizace procesního oprávnění účastníka nemohla přinést příznivější rozhodnutí ve věci, resp. tam kde nelze takovou změnu s přihlédnutím ke všem okolnostem příslušného právního řízení oprávněně očekávat, by bylo nepřípustným a z ústavního hlediska nepřijatelným formalismem zrušit rozhodnutí obecného soudu výhradně pro nevyhovění procesním oprávněním účastníka...“*. Dovolává-li se stěžovatel rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 329/04 (viz bod [10]) nemůže ani tento odkaz pro nesrovnatelnost s nyní projednávanou věcí obstát.

[40] Pokud se závěrem krajského soudu stěžovatel nesouhlasí, může namítat toliko nesprávné posouzení právní otázky soudem, skutečnost, že krajský soud podrobně nevyvracel nemožnost aplikace judikatury, jíž se žalobce dovolával, nemůže v daném případě vést k závěru o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nedostatek odůvodnění. Ani právní posouzení provedené krajským soudem zdejší soud neshledal důvod nikterak zpochybnit. Byť stěžovatel spatřuje určitou podobnost s případy řešenými v odkazovaných rozhodnutích Ústavního soudu[8], Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem konstatuje, že závěry vyplývající z této judikatury nelze aplikovat na případ stěžovatele. Rozhodující je, jak již ze shora uvedeného plyne, že ve všech citovaných případech došlo k odlišnému právnímu posouzení merita věci a v takovém případě měla být věc znovu posouzena soudem v prvním stupni. Toto se ale nedá aplikovat na situaci, kdy odvolací správní orgán zjistí, že nejsou splněny podmínky řízení, neboť mu zákon jasně ukládá

povinnost řízení zastavit. Postup, kterým by odvolací správní orgán v dané věci rozhodnutí správního orgánu zrušil a řízení nezastavil, ale vrátil věc prvostupňovému orgánu, aby pro překážku věci zahájené řízení sám zastavil, by zcela postrádal logiku a byl v rozporu se zásadou rychlosti a hospodárnosti řízení vyplývající z § 6 správního řádu, a nepřípustným formalismem. V posuzovaném případě tak nebylo možno aplikovat postup vyplývající z citované judikatury, protože ani seznámení stěžovatele s tím, že součástí správního spisu (popř. že žalovanému je z úřední činnosti známo, že je souběžně vedeno řízení o jeho dříve podané žádosti) by nemohlo vést k „příznivějšímu" rozhodnutí. Správní orgány (i soudy) přistupují ke zkoumání podmínek řízení z úřední povinnosti, a jde-li o neodstranitelnou podmínku (kterou překážka litispendence je) nesporně doloženou (existenci druhého řízení v totožné věci není třeba prokazovat) není na místě uvažovat ani o „překvapivosti" rozhodnutí.

[41] Dále je třeba upozornit na ustálenou judikaturu správních soudů, ze které vyplývá, že součástí práva na seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu není povinnost správního orgánu seznámit účastníka se závěry, ke kterým svým rozhodnutím na základě shromážděných podkladů teprve dospěje (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2007, č. j. 62 Ca 1/2007 – 153). Pokud tedy stěžovatel spojuje překvapivost rozhodnutí s vysloveným závěrem o existenci překážky litispendence, pak jsou tyto námitky liché.

[42] Postup žalovaného, jehož se stěžovatel domáhá (§ 36 odst. 2 správního řádu), by mohl vést pouze k obeznámení stěžovatele s tím, že žalovaný ví o existenci žádosti podané k Západočeské univerzitě. To by však v daném případě nemohlo mít jakékoliv důsledky. Aby stěžovatel mohl uvést relevantní argumenty (jak tvrdí), musel by být žalovaným v souvislosti s případným nahlédnutím do spisu seznámen s tím, že pro tuto skutečnost hodlá řízení zastavit. Že by tyto argumenty přiměly žalovaného změnit závěr, k němuž jej váže § 90 odst. 4 správního řádu a jím zastávaný výklad zákona o vysokých školách, je tudíž tvrzení neopodstatněné.

[43] Rozhodné podle Nejvyššího správního soudu je, zda krajským soudem shledané porušení § 36 odst. 3 správního řádu lze v posuzované věci považovat za důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Dle Nejvyššího správního soudu se v posuzované věci s ohledem na výše uvedené nejedná o takovou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Zdejší soud se v tomto ztotožňuje s krajským soudem a naopak nesouhlasí se stěžovatelem, že porušení § 36 odst. 3 správního řádu je dle judikatury správních soudů (viz bod [10]) považováno vždy za takovou vadu, pro kterou je třeba napadené rozhodnutí zrušit. Při porušení citovaného ustanovení správní soudy vždy posuzují, zda v tom kterém případě mohlo mít toto pochybení vliv na zákonnost rozhodnutí. Příkladmo zdejší soud odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 3. 4. 2014, č. j. 9 Azs 59/2014 – 45, podle něhož *„Nejvyšší správní soud na rozdíl od městského soudu dává stěžovateli za pravdu, že se jedná o nově pořízený podklad pro rozhodnutí žalované, se kterým měl být stěžovatel před vydáním rozhodnutí seznámen, a žalovaná tak pochybila, když nepostupovala podle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu. Přestože jsou vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí správního orgánu, judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k závěru, že každá vada nemusí způsobovat tento následek. Zrušení napadeného rozhodnutí*

správního orgánu může mít za následek pouze taková vada řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2003, č. j. 6 A 12/2001 – 51, publ. pod č. 23/2003 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 – 101; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz)." Je třeba zdůraznit, že v citovaném případě byl nový podklad pořízen také až odvolacím správním orgánem, závěry zde uvedené je tedy vhodné aplikovat také na daný případ.

[44] Z citované části rozsudku je také zřejmé, že není přiléhavá ani argumentace stěžovatele, dle níž měl krajský soud zrušit napadené rozhodnutí na základě § 78 odst. 1 s. ř. s., a pokud aplikoval pouze § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., věc nesprávně posoudil. I dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zkoumá soud závažnost zjištěných vad řízení. Souhlasit je třeba se žalovaným, že dle stěžovatelových závěrů by muselo být bez dalšího zrušeno každé rozhodnutí i tehdy, když správní orgán nestihl rozhodnout v zákonem stanovené lhůtě, byť jinými vadami řízení ani jeho rozhodnutí netrpí. Přistoupit na tento názor se tak jeví jako nepřípustný formalismus. Také odborná literatura vztahující se k § 78 odst. 1 s. ř. s. potvrzuje zde uvedený závěr. „*V § 76 odst. 1 SŘS jsou blíže rozvedeny (konkretizovány) důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí pro vady řízení, které jsou obecně předvídány v odstavci 1 komentovaného ustanovení*" (POTĚŠIL, Lukáš, BRUS, Martin, HLOUCH, Lukáš, RIGEL, Filip, ŠIMÍČEK, Vojtěch. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: Leges, 2014. 1040 s. ISBN 978-80-7502-024-6. S. 723). „*Pokud soud sice shledá vadu řízení, bude se však jednat toliko o vadu řízení, která neměla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, není to důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí [rozsudek NSS sp. zn. 6 A 12/2001 (23/2003 Sb. NSS)]*" (JEMELKA, Luboš, PODHRÁZKÝ, Milan, VETEŠNÍK, Pavel, ZAVŘELOVÁ, Jitka, BOHADLO, David, ŠURÁNEK, Petr. Soudní řád správní: komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 1142 s. ISBN 978-80-7400-498-8. S. 647).

[45] Nejvyšší správní soud podotýká, že správními soudy bylo ve stěžovatelem odkazované judikatuře [10] shledáno porušení povinnosti seznámit účastníka řízení se všemi podklady rozhodnutí jako důvod pro zrušení rozhodnutí především v případech, kdy se jednalo o rozhodnutí ve věci samé, nikoliv pouze o rozhodnutí procesní nezabývající se meritem věci. Výjimkou je pouze rozsudek ze dne 27. 3. 2009, č. j. 4 As 71/2008 – 123, kde bylo řízení odvolacím správním orgánem také zastaveno. Důvodem však nebyla existence překážek řízení, ale žádost se stala zjevně bezpředmětnou. Po uplynutí lhůty k seznámení s podklady řízení byly jiným účastníkem řízení doplněny do spisu další vyjádření spolu s důkazy. Odvolací orgán však již nedal stěžovateli možnost se s těmito podklady seznámit, přičemž se na ně ve svém rozhodnutí významně odvolával. Proto soud považoval tuto vadu za tak závažnou, že mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V uvedeném rozsudku však nebyl Nejvyšším správním soudem vysloven závěr tak, jak ho prezentuje stěžovatel, že odvolací správní orgán je povinen postupovat dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu, i když zjistí okolnost odůvodňující zastavení řízení a řízení zastaví. K tomu soud dospěl toliko v tomto konkrétním případě, avšak ne obecně.

[46] Krajský soud zaujal správné stanovisko, že shledaná vada nemohla nijak ovlivnit zákonnost napadeného rozhodnutí. Již výše bylo vysvětleno, že stěžovatel nemohl

svým jednáním (stanoviskem) zvrátit výsledek řízení. Pokud krajský soud uvedl, že závěr žalovaného o existenci překážky věci zahájené (a z toho plynoucí zastavení řízení) je kategorický, pak tím toliko vyslovil svůj právní názor, že pokud žalovaný zjistil zahájení řízení o uznání téhož zahraničního vysokoškolského vzdělání stěžovatele dříve u jiného správního orgánu, neměl jinou možnost, než prvostupňové rozhodnutí zrušit a řízení zastavit, aniž by na tom mohl stěžovatel cokoliv změnit, neboť žalovaný byl vázán postupem stanoveným v § 90 odst. 4 správního řádu.

[47] Namítá-li stěžovatel, že smyslem práva být seznámen s podklady a moci se k nim vyjádřit je také spolehlivé zjištění skutkového stavu, ze kterého správní orgán vychází, pak v tomto ohledu nelze žalovanému nic vytknout. Krajský soud správně konstatoval, že stěžovatel nikdy nezpochybnil, že žádost Západočeské univerzitě podal (doručena byla 30. 11. 2010, tj. dříve, než další žádosti podané Masarykově univerzitě a Univerzitě Palackého doručené 5. 4. 2011). Jedině její neexistence tak mohla zvrátit výsledek řízení. I s ohledem na povědomí stěžovatele o existenci a obsahu této první žádosti (viz níže bod [48]) nelze proto skutečnost, že žalovaný její existenci zjistil z úřední činnosti a učinil ji podkladem pro rozhodnutí, aniž by s tím žalobce seznámil, považovat za vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného (k tomu srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 40/2003).

[48] Nad rámec zdejší soud podotýká, že v řízení před krajským soudem stěžovatel vyslovil toliko pochybnosti o tom, zda předmětná žádost byla založena ve spise v této věci vedeném. Postačilo tedy, když krajský soud potvrdil tuto skutečnost, přičemž z ní dovodil porušení § 36 odst. 3 správního řádu. Rozsudek krajského soudu nelze považovat za nepřezkoumatelný, pokud podrobně neuvedl, kdy byl podklad do spisu založen a z čeho to vyplývá. Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného (str. 3) jednoznačně vyplývá, že v době rozhodování žalovaného v této věci nebylo dosud pravomocně skončeno řízení vedené o jeho první žádosti v téže věci, protože žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 12. 2011 rozhodl o odvolání žalobce ze dne 18. 5. 2011 proti rozhodnutí Západočeské univerzity ze dne 27. 4. 2011, jímž byla tato první žádost zamítnuta, a toto rozhodnutí Západočeské univerzity zrušil a vrátil věc k dalšímu řízení. Stěžovatel tak dne 18. 5. 2011 podal odvolání jak proti rozhodnutí Západočeské univerzity, tak proti rozhodnutí Univerzity Palackého ze dne 28. 4. 2011, jak plyne i ze stejnopisů rozhodnutí stěžovatelem předložených, a že je tak vedeno žalovaným souběžně odvolací řízení o jím podaných žádostech v téže věci nesporně věděl, na základě svého nesprávného právního názoru se toliko domníval, že tato řízení lze souběžné vést. Absence označení okamžiku založení jeho první žádosti do v této věci vedeného správního spisu krajským soudem, jak jej rozporuje v kasační stížnosti, tak není sto zvrátit správný závěr soudu i žalovaného, neboť zjištění tohoto okamžiku není v dané věci pro jejich závěr rozhodné, pakliže u žalovaného souběžně probíhala řízení o obou podaných odvoláních stěžovatele a z úřední činnosti tak žalovaný seznal skutečnost rozhodnou pro zastavení řízení, které bylo zahájeno později.

b) Existence překážky věci zahájené a s tím související výkladové problémy

[49] V souvislosti s otázkou (ne)existence překážky litispendence stěžovatel zpochybnil metody výkladu, jež krajský soud aplikoval. Nejvyšší správní soud však nemůže

s argumenty stěžovatele souhlasit. Krajský soud vyložil jak jednotlivá ustanovení ZoVŠ, tak jejich vzájemné souvislosti včetně smyslu a účelu institutu uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. S ohledem na spornou otázku a charakter námitek uplatňovaných v řízení před soudem pak nelze krajskému soudu vytýkat, že se zabýval principy tohoto institutu. Rozsudek Nejvyššího soudu[13], na který stěžovatel odkazuje, nepodporuje závěry stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Z tohoto judikátu vyplývá, že soud musí poukázat na konkrétní právní předpis a musí být zřejmé, která konkrétní pravidla chování a z jakých důvodů byla na posuzovaný případ použita. Krajský soud poukázal nejen na konkrétní právní předpis, ale také na jeho konkrétní ustanovení, přičemž vysvětlil také své úvahy o způsobu jejich aplikace na daný případ. I tato námitka stěžovatele je tak nedůvodná.

[50] Nejvyšší správní soud je si vědom, že teleologický výklad bývá někdy považován za nadstandardní metodu výkladu, nelze však souhlasit s tím, že z tohoto důvodu se jedná o tvorbu práva, nikoliv o jeho nalézání. Takový závěr nevyplývá ani z právně teoretické literatury. Pod pojem nalézání práva spadá jak výklad právních předpisů (pod který je zahrnut také výklad *e ratione legis*), tak dotváření práva za použití analogie či tzv. teleologické redukce (k tomu MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 276 s. ISBN 978-80-7400-382-0. S. 79). Moderní právní metodologie naopak uvedené dělení na standardní a nadstandardní výkladové metody zpochybňuje (tamtéž S. 199) a na základě tohoto dělení nelze tudíž obecně říci, která metoda výkladu má mít bez dalšího přednost. Je třeba zohlednit jejich legitimační důvody a tyto navzájem poměřovat, přičemž legitimační důvody přestavují především právní principy, které tyto metody reprezentují. Melzer tak dospívá k upřednostnění argumentů objektivně teleologických na prvním místě a formálně systematických na druhém. Nutno však upozornit, že doktrinální vytváření obecné hierarchie metod výkladu práva není v praxi vždy žádoucí, neboť výklad práva musí být především kontextuální a nelze jej předem naprogramovat (k tomu viz WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 1. vyd. Praha: Auditorium, 2013. 229 s. ISBN 978-80-87284-36-0, S. 168).

[51] Krajský soud použil argumenty objektivně teleologického výkladu, když uvedl, že jak z Lisabonské úmluvy tak předmětné vnitrostátní úpravy je zřejmé, že *„jejím účelem a smyslem je umožnit absolventu zahraniční vysoké školy uznání jeho vzdělání a kvalifikace v České republice tak, aby mu právě toto jeho zahraniční vzdělání (kvalifikace) umožnilo stejný přístup k zaměstnání jako tomu, kdo obdobné vzdělání (kvalifikaci) získal v České republice. Z tohoto účelu zákonné úpravy pak implicitně plyne, že takového uznání zahraničního vzdělání se dosahuje v České republice jen jednou, nikoli vícekrát. Jedním uznáním je totiž smysl a účel zákonné úpravy naplněn, je zcela beze smyslu, aby pro Českou republiku bylo totéž vzdělání (kvalifikace) uznáno vícekrát, stejně jako se vnitrostátní vzdělání neuznává navzájem mezi vnitrostátními vysokými školami s obdobnými studijními programy“*. Je třeba podotknout, že výše nastíněná hierarchie výkladových metod přichází v úvahu při odstraňování sémantických nejasností, tedy v případě, kdy není jazykové vyjádření zákona zcela jednoznačné. To ostatně vyplývá také ze stěžovatelem citovaného stanoviska Ústavního soudu ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96, jenž stanoví podmínky pro použití teleologického výkladu. *„V případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně*

vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým." Byť zdejší soud konstatuje, že tyto závěry se vztahují na situaci, kdy se chce interpret teleologickým výkladem odchýlit od doslovného znění zákona (což není daný případ), i tak tyto podmínky krajský soud dodržel a vykládal dotčený právní předpis v souladu s uvedeným stanoviskem, reagoval totiž na výklad dotčených ustanovení ZoVŠ stran totožnosti věci uvedený v žalobě a jejím doplnění. Nejvyšší správní soud znění ZoVŠ shledává jednoznačným, jeho gramatické vyjádření bez dalšího odpovídá jeho smyslu a účelu, jak jej vyložil krajský soud. Jestliže stěžovatel svým jazykovým výkladem dospěl k jinému závěru, naznačuje tím, že podmínku nejasnosti a nesrozumitelnosti má za splněnou. Podle Nejvyššího správního soudu z citovaného stanoviska Ústavního soudu ani nelze odvodit primát doslovného výkladu, jak ho prezentuje stěžovatel, ale naopak z něj plyne, že výlučný a jednoznačný smysl a účel zákona je třeba upřednostnit před výlučným a jednoznačným zněním zákona. Zdejší soud musí přisvědčit stěžovateli toliko, že krajským soudem příkladmo uvedený nález Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 2056/12) není zcela přiléhavý, avšak názor, který jím chtěl podpořit, je správný a vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu. Jak krajský soud uvedl, jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k zákonu, přičemž však nelze pomíjet jeho smysl a účel (k tomu např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, a ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). I zde tak Nejvyšší správní soud považuje námitky stěžovatele za nedůvodné.

[52] Nutno zdůraznit, že pro rozhodnou otázku – totožnost předmětu řízení (řízení o žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání a kvalifikace) – je podstatné, že ze smyslu a účelu plyne, k čemu institut uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace slouží, co má být výsledkem kladného rozhodnutí o žádosti, a že konkrétní zahraniční vzdělání lze uznat pouze jednou (což je v posuzované věci nesporné). Na základě čeho a jakým způsobem správní orgány při posuzování žádosti samé rozhodují, není relevantní. Argumentace krajského soudu vztahující se k otázce srovnávání jednotlivých studijních programů v hrubých rysech reaguje na žalobní námitky, za klíčové označující porovnávání studijního programu školy zahraniční a té, u které se podává žádost. Ve vztahu k otázce litispendence jde o tzv. *obiter dictum* napadeného rozhodnutí. To vyplývá také z důslednosti krajského soudu, který se vypořádal se všemi námitkami stěžovatele, který uváděl, že v nostrifikačním řízení srovnává každá veřejná vysoká škola obsah uznávaného studia se svým studijním programem. I v této části je odůvodnění krajského soudu správné. Z § 90 odst. 5 ZoVŠ, který zní: *zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2 ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne*, vyplývá, že žádost jde zamítnout pouze tehdy, pokud jsou studijní programy odlišné v podstatných rysech, což odpovídá pojmu „hrubé rysy", jenž použil krajský soud ve své argumentaci (str. 5. napadeného rozsudku). Na tom nemění nic ani skutečnost, že jako podklad pro srovnání používá veřejná vysoká svůj vlastní studijní program. Výsledek řízení však musí být u každé veřejné vysoké školy, uskutečňující obdobný studijní program v České republice, vždy stejný, neboť jde o srovnání se standardem požadovaným pro akreditaci studijního programu v České republice, zamítnutí žádosti proto připadá v úvahu při zjištění podstatných rozdílů osvědčených

vysokoškolskou kvalifikací zahraniční oproti požadavkům na získání takové kvalifikace v České republice. Nejvyšší správní soud však znovu opakuje, že toto je předmětem případného soudního řízení, v němž by bylo napadáno rozhodnutí správního orgánu o zamítnutí žádosti, nikoliv v předmětné věci, kde je přezkoumáváno procesní rozhodnutí založené na existenci překážky řízení. Jestliže krajský soud tímto způsobem vypořádal námitky v žalobě vznesené a neztotožnil se s nimi, nelze v tom spatřovat „překvapivost" rozsudku.

[53] Stejný postoj je třeba zaujmout i k argumentům stěžovatele, který se dovolává údajné ustálené správní praxe. I kdyby se vycházelo z premisy, že praxe srovnávání jednotlivých studijních programů v podrobnostech (rozhoduje-li o žádosti veřejná vysoká škola, nikoli ministerstva, jak správně poukazuje žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti) existuje, nemohlo tím být založeno legitimní očekávání ohledně možnosti řízení zastavit, pokud je žádost podána současně u několika správních orgánů. Jak bylo již nastíněno, pro posuzovanou otázku existence (či neexistence) překážky litispendence totiž není podstatné, jak konkrétně probíhá proces uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání a na základě čeho správní orgán rozhoduje, ale podstatné je, co je předmětem řízení. Za předmět řízení pak nelze považovat způsob, jakým správní orgány rozhodují. Předmětem řízení je obsah žádosti, resp. výsledek, kterého se žadatel domáhá, tedy co je v řízení sledováno. Totožnost předmětu řízení pak zakládá skutečnost, že v řízení má být obecně uznáno, jestli je konkrétní zahraniční vzdělání (kvalifikace) rovnocenné obdobným studijním programům uskutečňovaným na území České republiky. Zkráceně řečeno, předmětem řízení je v daném případě vždy uznání konkrétního vzdělání stěžovatele. Pokud žalovaný a krajský soud shodně tvrdí, že totéž zahraniční vzdělání nelze téže osobě uznat vícekrát, tudíž nemůže o žádosti o uznání téhož zahraničního studia běžet více řízení zároveň, musí jim zdejší soud přisvědčit. Konečně tomu odpovídá i požadavek čl. II., bod 3. písm. a) Nostrifikačního řádu Univerzity Palackého v Olomouci ze dne 25. 1. 2007 (doloženého stěžovatelem), aby podkladem žádosti o uznání bylo i čestné prohlášení žadatele, že mu v minulosti nebylo v nostrifikaci vyhověno jinou vysokou školou v České republice nebo že současně nežádá o nostrifikaci na jiné vysoké škole se sídlem v České republice.

[54] Vytvoření správní praxe v tom smyslu, jak ji prezentuje stěžovatel (aniž by zdejší soud dělal jakékoliv závěry o tom, zda taková praxe existuje či nikoliv), tedy nesouvisí s otázkou existence překážky litispendence, ale může mít toliko vliv na meritorní posouzení žádosti, resp. správnosti zamítnutí žádosti. V daném případě však bylo rozhodnuto procesně a předestřená otázka tudíž není předmětem tohoto řízení. Nad rámec je však třeba dodat, že pokud by existovala taková praxe veřejných vysokých škol, na základě níž by docházelo k zamítání žádostí o nostrifikaci pro specifika toho kterého studijního programu, a následně by došlo k její změně, kdy je vysloveno, že smyslem a účelem je posuzovat hrubé rysy společné všem obdobným akreditovaným studijním programům na území České republiky, pak je taková změna nepochybně ve prospěch žadatele (účastníka řízení) a bylo by tudíž absurdní, kdyby se tento dovolával legitimního očekávání v situaci, kdy je toto očekávání v rozporu s jeho zájmy. Nejvyšší správní soud nepochybuje o správnosti závěrů vyslovených v stěžovatelem citované judikatuře a nutnosti ji respektovat, její aplikace na daný případ však není relevantní.

[55] S ohledem na účastníky řízení uplatněné námitky Nejvyšší správní soud uvádí, že v otázce existence překážky litispendence a navazující překážky *rei administratae* je třeba dát za pravdu žalovanému. Ten správně poukazoval na skutečnost, že stěžovatel nemůže podat žádost o nostrifikaci u několika správních orgánů současně, ale pokud je jeho žádost jedním z příslušných správních orgánu zamítnuta, nebrání mu překážka věci rozhodnuté, aby postupně podal žádosti u dalších veřejných vysokých škol. Tato překážka nastává až kladným rozhodnutím o žádosti. Tento názor respektuje judikaturu zdejšího soudu, dle které „*správní řád zakládá překážku řízení pouze v případě, že právo již bylo přiznáno nebo povinnost uložena (v totožné věci); pokud byla žádost (návrh) účastníka řízení zamítnuta, nejedná se o rozhodnutí, kterým by právo „bylo přiznáno". Správní řád dokonce v ust. § 101 písm. b) výslovně předvídá vedení nového řízení a vydání nového rozhodnutí, pokud bude vyhověno žádosti, která byla dříve zamítnuta. Překážka věci rozhodnuté je tedy ve správním řízení formulována poměrně úzce*" (rozsudek ze dne 30. 10. 2008, č. j. 6 As 12/2008 – 73), přičemž jsou tyto závěry akceptovány také odbornou veřejností, která uznává, že „*ne každé pravomocné rozhodnutí má ovšem účinky překážky věci pravomocně rozhodnuté. Takovou překážku netvoří např. rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přiznání nějakého práva*" (VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 502). Ani v tomto ohledu tak nemůže být stěžovatel zkrácen na svých právech, avšak postup, který zvolil, zákon vylučuje a Nejvyšší správní soud tímto potvrzuje, že žalovaný postupoval právem aprobovaným (ba dokonce vyžadovaným) způsobem, když napadené rozhodnutí zrušil a řízení zastavil.

IV. Závěr a náklady řízení

[56] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 25. února 2015

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu