

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Daniely Zemanové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **L. K.**, zast. Mgr. Barborou Kubinovou, advokátkou se sídlem Milešovská 1312/6, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 3. 2015, čj. MSMT-7086/2015-1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 8. 9. 2016, čj. 65 A 28/2015-49,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 8. 9. 2016, čj. 65 A 28/2015-49, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 12. 1. 2015 žalobce požádal Univerzitu Palackého v Olomouci (správní orgán I. stupně) o uznání svého zahraničního vysokoškolského vzdělání získaného v oboru Právo, kterého měl dosáhnout na nestátním vzdělávacím zařízení „Moskevský institut podnikatelství a práva“. K dokladům připojil kopie úředně ověřených kopií diplomu a přílohy k diplomu spolu s úředním překladem do českého jazyka. Usnesením ze dne 26. 1. 2015 univerzita zastavila řízení o žádosti pro překážku litispendence (§ 48 odst. 1 správního řádu). Žalobce totiž podal téměř identické žádosti rovněž u Západočeské univerzity v Plzni, Univerzity Karlovy v Praze a Masarykovy univerzity v Brně. Žalobce se proti

tomuto usnesení odvolal, žalovaný odvolání zamítl. Krajský soud však rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost.

II. Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[2] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Má za to, že v tomto případě byly dány důvody pro zastavení řízení. Řízení o sporné žádosti bylo od počátku stiženo překážkou litispendence. O tom vypovídaly jak správní spisy jiných univerzit, které rozhodovaly o žádostech žalobce s totožným předmětem, tak informace stěžovateli známé z jeho úřední činnosti. S odvolacími námitkami se stěžovatel řádně vypořádal, a to včetně výtky, že univerzitní správní spis neobsahoval doklad o paralelně probíhajících řízeních u jiných univerzit. Odpověděl i na námitku, že řízení o žádostech žalobce podaných u různých univerzit nemělo totožný předmět. Konečně pak zpochybňuje závěr krajského soudu, že se stěžovatel nevypořádal s důkazními návrhy žalobce.

[3] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[4] Kasační stížnost je podána včas a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil NSS v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; napadený rozsudek netrpěl vadami, k nimž je NSS povinen přihlédnout i bez návrhu (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost je důvodná.

[6] Jedinou otázkou tohoto případu je, zda rozhodnutí stěžovatele je nepřezkoumatelné. Krajský soud totiž dovodil nepřezkoumatelnost z celkem tří důvodů. Prvně měl za to, že se stěžovatel nedostatečně vypořádal s výtkou, že univerzitní správní spis neobsahuje doklad o tom, že na žádost žalobce současně probíhá stejné řízení u jiné univerzity. Dále prý neozřejmil, proč bylo řízení v posuzované věci stiženo překážkou litispendence pro existenci identického řízení u jiných univerzit. Stěžovatel se ani nevypořádal se všemi důkazními návrhy.

[7] Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění rozhodnutí uvedou *důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

[8] NSS předesílá, že orgány veřejné moci jsou v obecné rovině povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit. To nicméně nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou jednotlivou námitku vznesenou v podání (srov. přiměřeně v jiných žalobcových věcech již citovaný rozsudek ESLP ze dne 19. 4. 1994, *Van de Hurk v. Nizozemí*, stížnost č. 16034/90, § 61). Orgán veřejné moci může v odůvodnění svého rozhodnutí prezentovat

názor odlišný od názoru žalobce a ten přesvědčivě zdůvodnit. S námitkami se tak, byť *implicite*, vypořádá. Absence výslovné či vyšperkované odpovědi na ten či onen argument v odůvodnění napadeného rozhodnutí proto bez dalšího nezpůsobuje nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Zejména u velmi obsáhlých podání by tento přístup vedl až k absurdním důsledkům a k porušení *zásady efektivity* a *hospodárnosti* řízení. Proto postačí, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení, případně dle okolností případu je akceptovatelná i odpověď implicitní [srov. např. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2011, čj. 4 Ads 58/2011-72, resp. nález ze dne 10. 12. 2014, sp. zn. IV. ÚS 919/14 (N 225/75 SbNU 521), věc *Lenka Cinková*, bod 13]. Orgány veřejné moci nepochybí, pokud *„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“* [viz nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc M. *CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68, srov. též rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, věc *To & Mi Vdf.*, bod 41, a další]. K přezkoumatelnosti rozhodnutí je třeba, aby z argumentů odůvodnění rozumně plynuly skutkové a právní závěry soudu nebo jiného orgánu.

[9] V posuzovaném případě sice odůvodnění napadeného rozhodnutí není ideální, není však ani nepřezkoumatelné. Stěžovatel naplnil základní požadavky na odůvodnění rozhodnutí. Krajský soud na toto rozhodnutí nahlížel příliš formalisticky, byť sám na s. 4 rozsudku prohlásil, že se vznesenými námitkami se orgány veřejné moci mohou vypořádat i *implicite*.

[10] Dle krajského soudu se stěžovatel nedostatečně vypořádal mj. s námitkou, že ve správním spise vedeném Univerzitou Palackého v Olomouci chybí doklad o jiných řízeních probíhajících v téže věci. Napadené rozhodnutí tedy považoval za nepřezkoumatelné.

[11] NSS s tímto závěrem nesouhlasí. Byť se stěžovatel adresně nevyjádřil k dokladu o jiných řízeních, který by byl založen v univerzitním spisu, na s. 3 a 4 napadeného rozhodnutí jasně vysvětlil, že tyto doklady (odvolací spisy v jiných totožných věcech) měl k dispozici v průběhu řízení o odvolání. Správní řízení ovládá zásada jednoty řízení před správním orgánem I. stupně a odvolacím správním orgánem. Odvolací řízení proto tvoří s řízením prvoinstančním jeden procesní celek (§ 36 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů se navzájem doplňují (srov. též rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013-25, bod 14). I proto mohl stěžovatel v této věci doplnit dokazování univerzity odkazem na správní spisy ve věcech jiných žádostí téhož žalobce a v reakci na tuto odvolací námitku uvést, z jakých podkladů při rozhodování o odvolání vycházel. Právě s ohledem na zásadu jednoty správního řízení nelze stěžovateli vyčítat, že v napadeném rozhodnutí žalobci neodpověděl přesně na jeho námitku, ale trefně podotkl, že podklady k zastavení řízení disponoval on jakožto odvolací správní orgán. Stěžovatelovo rozhodnutí tedy nemůže být v tomto rozsahu nepřezkoumatelné.

[12] Navíc, jak konstatoval i krajský soud, součástí univerzitního spisu byl doklad o e-mailu, kterým pracovnice Západočeské univerzity v Plzni informovala kolegy z ostatních

univerzit, že tato univerzita dne 12. 1. 2015 obdržela žádost žalobce o uznání zahraničního vysokoškolského studia získaného na Moskevském institutu podnikatelství a práva.

[13] Jako druhý důvod nepřezkoumatelnosti stěžovatelova rozhodnutí krajský soud označil vypořádání námitky, že vedle posuzovaného případu neprobíhala řízení s totožným předmětem, tudíž sporné řízení nemohlo být stiženo překážkou litispendence.

[14] Stěžovatel v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že z odvolacích spisů celkem čtyř univerzit, *„zejména z téměř identického textu podaných žádostí (v textech žádostí byl změněn pouze adresát – příslušná vysoká škola) doložených identickými zahraničními dokumenty o získaném vzdělání jednoznačně vyplývá, že dne 12. ledna 2015 byla zahájena správní řízení s totožným předmětem řízení a z téhož důvodu na čtyřech vysokých školách, což bránilo pokračovat v dalším řízení před těmito správními orgány"*. Dále svůj názor o totožnosti předmětu řízení podepřel odkazem na rozsudek ze dne 25. 7. 2012, čj. 22 A 10/2013-114, v němž Krajský soud v Ostravě neshledal skutkovou odlišnost mezi jinými identickými žádostmi žalobce o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání.

[15] Není tedy pravda, že odvolací námitku k překážce litispendence stěžovatel vypořádal pouhým konstatováním, že žalobcem navržený výklad pojmu překážky věci zahájené se týká *„pojmu upraveného jiným právním předpisem a v jiném řízení, netýká se správního řádu a správního řízení. Subjekty a předměty občanského soudního řízení jsou odlišné od správního řízení a taktéž principy obou řízení se liší"*. Stěžovatel v hrubých rysech odpověděl na žalobcem vznesenou odvolací námitku ohledně výkladu překážky věci zahájené a otázky totožnosti vícerých řízení o uznání vzdělání v jeho věcech. Byť odůvodnění jeho rozhodnutí neodpovídá podrobnosti žalobcovy argumentace, nelze napadené rozhodnutí posoudit jako nepřezkoumatelné. Navíc měl krajský soud v této věci přihlédnout i ke specifikům tohoto případu. Žalobce totiž jednoznačně musel již z předcházejících (obdobných) sporů s různými univerzitami (a se stěžovatelem) vědět, že předmět řízení o žádostech je totožný a že řízení bude pro existenci překážky litispendence zastaveno. Tento závěr mu ostatně NSS s náležitou mírou detailu vysvětlil již v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, bod 55.

[16] Konečně krajský soud stěžovateli vytkl způsob, jakým se vypořádal s důkazním návrhem žalobce, uplatněným v odvolání. Žalobce se totiž v odvolání domáhal, aby stěžovatel prokazoval svou ustálenou správní praxi v oblasti uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Chtěl, aby stěžovatel dokazoval jednak předcházejícími rozhodnutími vydanými v jeho věci, jednak studijními plány právnických fakult tří univerzit a Nostrifikačním řádem Univerzity Palackého v Olomouci.

[17] V napadeném rozhodnutí stěžovatel vysvětlil, že jiná správní rozhodnutí, na která žalobce v odvolání odkázal, se týkala žádostí o uznání zahraničního (ukrajinského) vysokoškolského vzdělání, jež měl totožný žalobce získat na Zakarpatské státní univerzitě v Užhorodě. S těmito důkazními návrhy se stěžovatel vypořádal dostatečně. Přitom opomněl výslovně objasnit, proč není třeba provádět zbylé důkazní návrhy. V tomto konkrétním případě však bylo zjevné, že žalobcem vznesené důkazní návrhy se vůbec netýkají skutečností, které měly prokázat. Nostrifikační řád ani studijní plány právnických fakult tří univerzit nemohou samy o sobě nic vypovídat o správní praxi v oblasti uznávání

pokračování

zahraničního vysokoškolského vzdělání. To by snad mohly jen ve spojení s odkazovanými rozhodnutími ve věcech uznání ukrajinského vysokoškolského vzdělání. Tato rozhodnutí v jiných věcech nicméně nemohla, jak přesvědčivě vyložil stěžovatel, žádnou správní praxi prokázat. Odkazovaná rozhodnutí byla vydána za diametrálně odlišné situace. V těchto jiných věcech totiž stěžovatel zjistil, že žalobce podal více stejných žádostí až ve fázi odvolacího řízení; přitom na rozdíl od nynějšího případu byla žádost prvně doručena Západočeské univerzitě v Plzni. Za této souhry okolností proto nebylo nezbytně třeba, aby stěžovatel vedle argumentace k návrhu na dokazování označenými správními rozhodnutími ozřejmil také to, proč nebylo třeba dokazovat nostrifikačním řádem či studijními plány právnických fakult.

[18] Navíc NSS souhlasí se stěžovatelem, že rozsudek ze dne 29. 7. 2015, čj. 1 As 22/2015-143, v jiné věci téhož žalobce se vskutku vyjadřoval k pochybení jiného krajského soudu, který se tehdy zcela opomněl vypořádat se *všemi* žalobcem vznesenými důkazními návrhy. Proto se nemůže jednat o totožnou situaci, jak nesprávně konstatoval krajský soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS proto zrušil rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení bude krajský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. března 2017

Zdeněk Kühn
předseda senátu