



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Marie Žiškové v právní věci žalobce: **JUDr. J. H.**, zastoupeného JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem, se sídlem Bubeníčкова 502/42, Brno, proti žalované: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, proti rozhodnutí žalované ze dne 12. 5. 2011, č. j. R-585-10, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 33/2011 – 194,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 5. 2015, č. j. 30 A 33/2011 – 194, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaná postupem podle § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. (dále jen „správní řád“), zrušila vysokoškolský diplom č. X ze dne 23. 8. 2005 včetně dodatku k diplomu, kterým bylo žalobci osvědčeno řádné ukončení studia v magisterském studijním programu M 6805 Právo a právní věda, ve studijním oboru 6805T003 Právo, na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni a získání titulu „magistr“ (dále jen souhrnně „diplom“). Diplom byl zrušen z důvodu jeho vydání v rozporu s § 44, § 45, § 55, § 57 odst. 4 a § 63 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách). Podle výroku rozhodnutí nastaly jeho účinky v souladu s § 156 odst. 2 správního řádu dnem vydání zrušovaného diplomu.

[2] Závěru žalované o splnění zákonných podmínek pro zrušení diplomu předcházela zjištění, že celková doba magisterského studia žalobce činila pouhé dva měsíce a dva dny. Žalobce byl přijat ke studiu mimo běžné přijímací řízení, a to rozhodnutím děkana, jímž byl zařazen do 5. ročníku studia a byly mu uznány všechny předchozí zkoušky složené na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Z rozhodnutí děkana však nejsou zřejmé konkrétní informace o předchozích studiích a potvrzení o vykonaných zkouškách není ani založeno ve spise. Podle protokolu o státní závěrečné zkoušce dále žalobce složil během

jednoho měsíce státní souborné zkoušky ze všech předmětů, které se běžně skládají v průběhu celého pětiletého studia. Pochybnosti o úspěšném složení těchto zkoušek však vzbuzuje důvodné podezření, že podpisy členů zkušební komise, kteří nejsou nikde čitelně uvedeni, jsou přinejmenším u první státní souborné zkoušky padělané. V univerzitní knihovně dále chybí diplomová práce žalobce, kterou měl vypracovat na téma „Historie a vývoj právní úpravy daně z přidané hodnoty“. V protokolu o státní závěrečné zkoušce není uveden ani její vedoucí, ani oponenti. Ve spisu není založena ani práce, ani posudky oponentů. Zjištěné nedostatky pak podle žalované prokazují, že žalobce dosud řádně neukončil vysokoškolské studium a nezískal titul „magistr“. Byl-li žalobci i přesto vydán diplom, stalo se tak v rozporu s právními předpisy, a proto žalovaná postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu diplom zrušila.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“). Namítal zejména, že napadené rozhodnutí není pravomocné, bylo vydáno bez zákonného zmocnění a úkony v řízení prováděla neoprávněná úřední osoba. Vysokoškolský diplom je podle něj dokladem, nikoli osvědčením. Nelze jej proto rušit postupem podle § 156 správního řádu.

II. Právní názor krajského soudu

[4] Krajský soud shledal žalobu důvodnou a rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění se zabýval otázkou pravomoci žalované vydat rozhodnutí, jímž se ruší vysokoškolský diplom postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu. Předně uvedl, že zákon o vysokých školách neoznačuje vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu za osvědčení, byť je z jeho § 57 odst. 8 zřejmé, že tento institut zná a pojmosloví v tomto ohledu rozlišuje (doklad – rozhodnutí – osvědčení). I při odhlédnutí od tohoto odlišení nebyla aplikace § 156 odst. 2 správního řádu namístě, neboť je-li podle zákona o vysokých školách vykonání státní závěrečné zkoušky (včetně obhajoby diplomové) podmínkou pro řádné ukončení studia a tím pádem i podmínkou pro získání vysokoškolského diplomu (a dodatku k němu), je pro jejich zrušení nebo odnětí nutné nejprve učinit neplatnými právě onu státní závěrečnou zkoušku a obhajobu diplomové práce. Žalovaná sice zpochybňuje okolnosti, za kterých žalobce vykonal státní závěrečnou zkoušku a obhájil diplomovou práci, ale činí tak pouze v odůvodnění rozhodnutí, jehož výroková část se ovšem zkoušky ani práce netýká. Státní závěrečná zkouška včetně obhajoby diplomové práce zůstává nadále v platnosti a opravňuje žalobce k získání diplomu a dodatku k němu. Bez vyslovení neplatnosti státní závěrečné zkoušky nelze již vydaný vysokoškolský diplom a dodatek k němu zrušit, protože to stávající právní úprava neumožňuje. Soud přitom poukázal na v té době projednávanou novelu zákona o vysokých školách (přijatou později jako zákon č. 137/2016 Sb.) a na důvodovou zprávu k jejímu vládnímu návrhu a uzavřel, že nedostatečnost stávající právní úpravy nelze žalobci přičítat k tíži.

[5] Vzhledem k tomu, že krajský soud shledal ve výše uvedeném postupu žalované vadu řízení, která měla vliv na zákonnost ve věci samé, konstatoval nadbytečnost řešení v žalobě vznesené otázky možnosti využití opravného prostředku proti rozhodnutí žalované. Ze stejného důvodu se pak nezabýval ani námitkami žalobce týkajícími se jak otázky povahy diplomu, tak neuvedení právních předpisů, podle kterých žalovaná rozhodovala. Krajský soud se závěrem vypořádal s námitkou, že v řízení před žalovanou vystupoval jako oprávněná úřední osoba Mgr. F. K., Ph.D., aniž tento byl zaměstnancem správního úřadu, a tedy nebyl oprávněn k vykonávání jednotlivých úkonů správního úřadu, a samotné řízení, ze kterého rozhodnutí žalované vzešlo, nemohlo být platně zahájeno. Této námitce soud vytkl nedostatek určitosti, dále k ní pouze konstatoval, že napadené rozhodnutí je podepsáno rektorkou žalované a je to

žalovaná, kdo nese za obsah rozhodnutí odpovědnost, přičemž není zjevné, že by v tomto ohledu došlo k porušení veřejných subjektivních práv žalobcových žalobce.

III. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností. Opírá ji o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zrušení rozsudku.

[7] Namítá, že soud v napadeném rozsudku neuvedl důvody, na základě kterých dospěl k závěru, že rušit diplomy a dodatky k nim není za stávající právní úpravy možné. Odkázal-li krajský soud na důvodovou zprávu k novele zákona o vysokých školách (sněmovní tisk č. 464/0, dostupné z www.psp.cz), pak i ta uvádí, že rušit diplomy lze, že na rušení diplomu se nyní používají ustanovení části čtvrté správního řádu, upravující zrušení osvědčení, které je v rozporu s právními předpisy, a přiměřeně ustanovení hlavy IX části druhé správního řádu, upravující přezkumné řízení. Přípustnost tohoto postupu vyslovilo opakovaně i Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) ve stanoviscích, na které stěžovatelka odkázala.

[8] Stěžovatelka považuje za nesprávný názor soudu, že je třeba nejdříve učinit neplatnými státní závěrečnou zkoušku a obhajobu diplomové práce, aby mohlo připadnout v úvahu zrušení vysokoškolského diplomu a dodatku na jejich základě vydaného. Státní závěrečná zkouška sama není rozhodnutím, které by bylo možné pro neplatnost rušit, protože buď platná je anebo není. Neplatná je v případě, že nebyly splněny podmínky pro její konání nebo osoba nesplnila podmínky, které musí splnit v průběhu studia ve studijním programu apod.

[9] Dodává, že není třeba formalizovaným postupem „zneplatňovat“ státní závěrečnou zkoušku či její součást, aby bylo možno diplom a dodatek k diplomu zrušit. Postačí zjištění, že uvedená osoba není absolventem vysoké školy, a v důsledku této skutečnosti jí má být zrušen diplom a dodatek diplomu. S odkazem na stanoviska ministerstva podotýká, že vykonání státní závěrečné zkoušky lze považovat za absolutně neplatné pro rozpor se zákonem o vysokých školách, neboť nebyly splněny podmínky pro vykonání státní závěrečné zkoušky, nebo osoba nestudovala podle příslušného studijního plánu, nesplnila podmínky, které musí student splnit v průběhu studia ve studijním programu a nebyla ani v dobré víře, pokud jde o vědomí řádného splnění všech studijních povinností podle studijního plánu včetně podmínek pro konání státní závěrečné zkoušky.

[10] Stěžovatelka obdržela zjištění právnické fakulty, že žalobce nesplnil podmínky, které musí student splnit v průběhu studia ve studijním programu. Proto stěžovatelka zahájila řízení o zrušení diplomu podle § 156 správního řádu, aby se jím žalobce nemohl nadále prokazovat, neboť žalobce není podle podnětu právnické fakulty jejím absolventem, protože nesplnil předepsané podmínky. Sama otázka, zda žalobce je či není absolventem, byla řešena a zodpovězena v řízení o zrušení diplomu. Stejně tak zde byla řešena otázka, zda mohl být žalobce v dobré víře či nikoli.

[11] Závěrem stěžovatelka odkázala na vyjádření k žalobě, poskytnuté v řízení před krajským soudem, co do otázky právní povahy vysokoškolského diplomu a dodatku k němu jakožto osvědčení, implicitně tedy vyjádřila nesouhlas s jedním ze závěrů krajského soudu, že vysokoškolský diplom a dodatek k němu není osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil 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 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost je důvodná. Soud přitom došel ke stejným právním závěrům jako v souběžně rozhodované věci sp. zn. 2 As 170/2015. Vzhledem ke skutkovým odlišnostem obou případů se ale liší jejich závěrečné posouzení.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, protože byla-li by tato vada shledána, mohla by představovat překážku posouzení důvodnosti ostatních kasačních námitek. Nepřezkoumatelnost je ostatně vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat i z úřední povinnosti, tedy i tehdy, pokud by to stěžovatelka sama nenamítala. Má-li rozhodnutí krajského soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné a opřené o dostatek důvodů. Tyto jednotlivé atributy přezkoumatelnosti nejsou soudním řádem správním stanoveny, je však možno vycházet z četné judikatury Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, kterou vznesla stěžovatelka, lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS nebo ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS. Podle těchto rozhodnutí je nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů dána tehdy, opomene-li krajský soud vypořádat některou ze žalobních námitek, nebo není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nejvyšší správní soud však v tomto případě žádnou takovou vadu rozsudku krajského soudu neshledal, neboť krajský soud v napadeném rozsudku uvedl důvody, které jej vedly k závěru o nemožnosti zrušení diplomu.

[15] Správnost právních závěrů krajského soudu bude posouzena následně v rámci hodnocení kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Předsest je třeba, že krajský soud uvedl v rozsudku více důvodů, pro které nepovažuje zrušení diplomu za možné, přičemž kasační soud nepřisvědčil žádnému z nich.

[16] Nejvyšší správní soud se v první řadě nemůže ztotožnit s názorem krajského soudu, dle kterého je vysokoškolský diplom a dodatek k diplomu toliko dokladem o studiu ve smyslu § 57 odst. 1 zákona o vysokých školách, protože jej dle krajského soudu nelze považovat za osvědčení, resp. jiný úkon ve smyslu části čtvrté správního řádu, jelikož zákon o vysokých školách jej jako osvědčení neoznačuje, byť tak činí u jiných aktů. Proti tomuto posouzení také stěžovatelka brojí.

[17] Pojmy užívané zákonem č. 111/1998 Sb. (v původním znění) jsou poplatné době přijetí tohoto právního předpisu, ve které byl základním právním předpisem upravujícím řízení před správními orgány zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (dále jen „správní řád z roku 1967“). Tento zákon přitom nikterak nerozlišoval mezi osvědčením a dokladem. Zdejší soud je tedy toho názoru, že z (v tomto ohledu) autonomní terminologie zákona o vysokých školách nelze vyvozovat závěry stran právní povahy vysokoškolského diplomu ani dodatku k diplomu.

[18] Obecně je při posuzování právní povahy správního aktu nutné mít krom formální stránky na zřeteli jeho stránku materiální, jak ostatně Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně judikoval – za všechny např. v rozsudku ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 – 90, nebo rozsudku ze dne 28. 7. 2011, č. j. 5 As 14/2011 – 64. Pro posouzení právní povahy vysokoškolského diplomu je tedy nutné přihlídnout v první řadě k účinkům jeho vydání jakožto správního aktu. Ty lze odvodit z níže citovaných ustanovení zákona o vysokých školách.

[19] Dle § 55 odst. 2 zákona o vysokých školách, ve znění účinném v době vydání předmětného diplomu stěžovatelkou (tj. ve znění zákona č. 147/2001 Sb.), je dokladem o ukončení studia a o získání příslušného akademického titulu vysokoškolský diplom a vysvědčení o státní zkoušce. Dále podle § 2 odst. 9 téhož zákona platí, že nikdo kromě vysoké školy nemá právo přiznávat akademický titul, konat habilitační řízení, konat řízení ke jmenování profesorem, používat akademické insignie a konat akademické obřady.

[20] Dle § 57 odst. 1 písm. c) a g) zákona o vysokých školách je dokladem o studiu ve studijním programu a o absolvování studia ve studijním programu jak vysokoškolský diplom, tak dodatek k diplomu.

[21] Dle § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách je pak vysokoškolský diplom dokladem o absolvování studijního programu v příslušném studijním oboru. Dle následujícího odstavce je pak vysvědčení dokladem o vykonané státní zkoušce a jejích součástech, popřípadě o obhajobě diplomové práce.

[22] Obecné obsahové náležitosti vysokoškolského diplomu a dodatku k diplomu jsou stanoveny v § 57 odst. 7 zákona o vysokých školách. Dle tohoto ustanovení mají být opatřeny státním znakem České republiky spolu s uvedením označení příslušné vysoké školy a akademického titulu, který je udělován.

[23] Primárním účinkem vydání vysokoškolského diplomu je osvědčení skutečnosti, že osoba v něm uvedená úspěšně absolvovala příslušný studijní program. V tomto ohledu se nejedná o založení, změnu, zánik nových ani deklaraci existujících, avšak sporných práv a povinností absolventa, a proto se nemůže jednat o správní rozhodnutí v materiálním smyslu, byť by i bylo vydáváno ve formě dokladu.

[24] Již méně jednoznačný je další účinek vydání vysokoškolského diplomu, představovaný „udělením“ akademického titulu absolventu, kterému je vysokoškolský diplom vydáván. Zákon o vysokých školách se opakovaně vyjadřuje tak, že akademický titul vysoká škola „uděluje“. Jazykový výklad proto nasvědčuje tomu, že akademický titul absolvent konkrétního studijního programu nezískává automaticky ze zákona, ačkoli pro jeho získání již splnil zákonem stanovené podmínky, nýbrž že právo užívat akademický titul absolventu vznikne až výslovným udělením příslušného akademického titulu vysokou školou. Zákon o vysokých školách však ve výše citovaném § 57 odst. 1 písm. c) uvádí, že vysokoškolský diplom je dokladem o získání příslušného akademického titulu, z čehož lze usuzovat opačně, než jak je nastíněno výše. Nejvyšší správní soud se přiklání k výkladu, dle něhož jsou ustanovení zákona o vysokých školách, užívající obrat „udělování akademického titulu“ svou povahou ustanoveními kompetenčními a technickými, tedy jejich obsahem je určení entity oprávněné k udělování akademických titulů, případně též stanovení označení jednotlivých druhů titulů, udělovaných ve studijním programu příslušného zaměření.

[25] Zákon o vysokých školách blíže nestanoví, jakým okamžikem absolvent akademický titul získává, a tedy ani okamžik, od kterého je oprávněn titul užívat. Nejvyšší správní soud zastává

názor, že právo užívat akademický titul dle absolvovaného akreditovaného studijního programu náleží absolventu již od okamžiku, kdy došlo k řádnému ukončení studia jeho absolvováním, tedy dnem, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část (§ 55 odst. 1 zákona o vysokých školách). Je tomu tak proto, že součástí každého studijního programu je dle § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách rovněž údaj o tom, jaký akademický titul se absolventu daného studijního programu uděluje. Údaj o akademickém titulu udělovaném na základě absolvování studia v příslušném akreditovaném studijním programu je pro vysokou školu závazný, neboť je součástí písemné žádosti o akreditaci studijního programu dle § 79 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách. Dle § 79 odst. 5 písm. a) téhož zákona přitom platí, že ministerstvo akreditaci neudělí, jestliže studijní program neodpovídá požadavkům uvedeným v části čtvrté tohoto zákona. Jedním z takových požadavků části čtvrté je udělování příslušných akademických titulů absolventům studijních programů různých typů a zaměření (srov. např. § 45 odst. 4, § 46 odst. 4, § 47 odst. 5 zákona o vysokých školách). Studijní program, jehož součástí by nebylo též udělení příslušného akademického titulu jeho absolventu v souladu s požadavky části čtvrté zákona o vysokých školách, by pak nemohl získat akreditaci. Dle § 44 odst. 1 zákona o vysokých školách je udělován akademický titul součástí absolvovaného studijního programu. Absolvoval-li tedy student akreditovaný studijní program, získal automaticky akademický titul, který je v souladu s § 44 odst. 2 písm. g) zákona o vysokých školách součástí takového studijního programu. Vysokoškolský diplom je pak toliko dokladem o získání příslušného akademického titulu (krom toho, že zároveň dokládá absolvování daného studijního programu).

[26] Posledně uvedenému závěru ostatně odpovídá i všeobecně známá praxe vysokých škol a jejich absolventů. Za absolventa v obecném i právním smyslu je běžně považován ten, kdo splnil studijní povinnosti, předepsané studijním programem, včetně státní závěrečné zkoušky, a to právě tím okamžikem, kdy tak učinil. Naopak vydání vysokoškolského diplomu, vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatku k diplomu následuje s určitým časovým zpožděním, ať již na slavnostní promoci nebo neformálním převzetím. Již v mezidobí je přitom na takovou osobu pohlíženo jako na absolventa vysoké školy, a to včetně právních důsledků. Taková osoba již mimo jiné není studentem vysoké školy z hlediska předpisů o sociálním zabezpečení a může také vykonávat zaměstnání, pro které právní předpisy stanoví požadavek vysokoškolského vzdělání.

[27] Na základě posledně uvedeného nelze dospět k závěru, že by vysokoškolský diplom měl účinky správního rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť se jím ve vztahu k jeho adresátu nezakládají práva ani neukládají povinnosti, příp. nejsou jím práva či povinnosti autoritativně deklarovány. Vysokoškolským diplomem je toliko osvědčována skutečnost absolvování konkrétního studijního programu a získání příslušného akademického titulu. V otázce povahy tohoto správního aktu proto připadá v úvahu jeho kvalifikace jakožto osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu. Jelikož však správní řád osvědčení blíže nedefinuje, Nejvyšší správní soud vyložil obsah daného pojmu toliko s přihlédnutím ke své dosavadní rozhodovací činnosti, jež současně reflektuje i hledisko doktrinální.

[28] Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 Ans 4/2009 – 63, shledal, že „[n]a rozdíl od pojmu rozhodnutí pojem osvědčení soudní řád správní ani jiné právní předpisy (srov. § 154 a násl. správního řádu) blíže nedefinují, právní teorie jím rozumí takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to jak skutečnosti právní, tak i skutkové (viz např. Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková V., Šolín, M.: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 185; Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 267). Uvedené prameny shodně uvádějí, že osvědčení je velmi blízké deklaratorním správním rozhodnutím, přičemž o osvědčovaných skutečnostech by nemělo být pochybností nebo sporu, mělo by se jednat o skutečnosti úředně zřejmé. Jak ovšem konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 3. 2006,

č. j. 1 Ans 8/2005 - 165, publikovaném pod č. 981/2006 Sb. NSS, uvedenou teoretickou úvahu nelze absolutizovat. Důraz je třeba klást zejména na to, že osvědčení je úředním potvrzením o skutečnostech, jež jsou v něm uvedeny (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2007, č. j. 3 As 33/2006 - 84, publikovaný pod č. 1654/2008 Sb. NSS).“

[29] Obdobně se Nejvyšší správní soud v otázce povahy osvědčení vyjádřil v rozsudku ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009 – 71, kde uvedl, že „[t]ento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě postupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nablédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod.“ Na tento závěr později v obecné rovině Nejvyšší správní soud znovu odkázal ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2010, č. j. 2 As 41/2009 – 62, v němž mj. konstatoval, že „na rozdíl od řídičského oprávnění, je řídičský průkaz toliko úřední listinou – osvědčením, kterým se prokazuje existence řídičského oprávnění a jeho rozsah. S výjimkou případů, kdy je řídičský průkaz vydán v řízení o žádosti o udělení řídičského oprávnění namísto formalizovaného správního rozhodnutí jde o prosté osvědčení, ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ... v řízení předcházejícím jeho vydání se toliko ověří totožnost žadatele a existence a rozsah řídičského oprávnění.“

[30] V rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 As 48/2012 – 129, v rámci posuzování povahy osvědčení o zániku platnosti licence k provozování celoplošného televizního vysílání ve smyslu § 24 písm. f) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (dále jen „zákon o vysílání“), se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se může jednat o osvědčení dle § 154 a násl. správního řádu. Dospěl přitom k závěru, že pro zcela faktickou povahu daného aktu, s přihlédnutím k absenci jakéhokoli náznaku autoritativní aplikace práva ze strany vydávajícího správního orgánu, se jedná o osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu, které lze vyvrátit důkazem opaku.

[31] Právní povahou osvědčení ve smyslu § 154 a násl. správního řádu se dále zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS). Dle závěrů rozšířeného senátu spočívá klíčové rozlišovací kritérium mezi osvědčením a deklaratorním rozhodnutím v tom, zda jde o akt pohybující se v rovině skutkové (o akt, potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvrátitelně, určité skutečnosti), anebo o akt normativní (ve smyslu autoritativní, tedy závazně stanovící, že určitá osoba má, anebo naopak nemá určitá práva a povinnosti). Okolnost, do jaké míry jsou zřejmé skutečnosti v osvědčení či deklaratorním rozhodnutí zkoumané, je v uvedeném usnesení považována spíše za kritérium pomocné.

[32] Na základě výše uvedeného zaujímá Nejvyšší správní soud názor, že je tedy vysokoškolský diplom (a dle výše zavedené zkratky rovněž dodatek k diplomu) osvědčením dle § 154 a násl. správního řádu, neboť jeho vydáním vysoká škola, jakožto správní orgán, úředně potvrzuje skutečnost (fakt), že osoba, které je diplom vydán, absolvovala konkrétní studijní program a získala příslušný akademický titul. Vysokoškolským diplomem se absolventu nezakládají žádná práva či povinnosti, resp. není jím deklarováno, že určitá (sporná) práva nebo povinnosti má – osvědčuje se totiž pouze faktický stav.

[33] Krajský soud proto pochybil, dospěl-li k závěru, že vysokoškolský diplom není osvědčením, a nelze jej proto zrušit postupem dle § 156 odst. 2 správního řádu. Za zavádějící

přitom Nejvyšší správní soud považuje způsob, jakým krajský soud podporoval opačný závěr za odkazu a citací důvodové zprávy vládního návrhu novely zákona o vysokých školách. Jedná se o důvodovou zprávu, tedy text nenormativní povahy, který může být toliko jedním z interpretačních vodítek, to však především k normativnímu textu, tedy textu právního předpisu, jenž úspěšně prošel legislativním procesem. Není namístě dovozovat možnost či nemožnost rušení vysokoškolských diplomů za stávající právní úpravy z důvodové zprávy k dosud neschválenému vládnímu návrhu zákonné novely. Navíc, z obsahu citované důvodové zprávy spíše vyplývá názor jejího autora, příklánějící se k možnosti, byť problematické, rušení vysokoškolských diplomů prostřednictvím ustanovení části čtvrté správního řádu.

[34] K argumentaci krajského soudu, který jen z názoru, že diplom není osvědčením, dovodil jeho nezrušitelnost, je navíc třeba poukázat na znění části čtvrté správního řádu a zejména ustanovení § 156 odst. 2, z nichž plyne, že zrušení podle tohoto ustanovení je možné i u jiných úkonů než pouze u osvědčení. Podstatné tedy v konečné fázi ani není, zda je diplom osvědčením, ale zda je úkonem podle čtvrté části správního řádu. Tuto otázku má soud na základě výše uvedeného za kladně zodpovězenou.

[35] Soud tedy uzavírá, že vysokoškolský diplom je, stejně jako vysvědčení o státní závěrečné zkoušce a dodatek k diplomu, osvědčením resp. jiným úkonem ve smyslu čtvrté části správního řádu a rektorka veřejné vysoké školy je, jakožto orgán, který jej vydal, oprávněna podle § 156 odst. 2 správního řádu jej zrušit, pokud byl vydán v rozporu se zákonem o vysokých školách nebo jiným právním předpisem.

[36] V návaznosti na to je však třeba vyřešit otázku, kterou podal v odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud jako alternativní právní názor. Podle něj absentuje zákonná úprava pro zpětné přezkoumání naplnění podmínek úspěšného absolvování studia, z čehož pak soud dovodil, že pokud jde o vysokoškolské diplomy jakožto osvědčení, nelze u nich shledat naplnění podmínky pro jejich zrušení dle § 156 odst. 2 správního řádu, kterou je zjištění, že byly vydány v rozporu s právními předpisy. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud ve vztahu ke konkrétním skutkovým okolnostem projednávané věci neztotožnil.

[37] Rozhodným hlediskem je totiž důvod, pro nějž by mělo být konstatováno nesplnění zákonných podmínek pro vydání vysokoškolského diplomu.

[38] V rozsudku ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 - 8, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[h]odnocení vědomostí uplatněných studentem u zkoušky náleží pouze zkušební komisi, před níž ji student koná. ... Princip přezkumu (státních) zkoušek na vysoké škole nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkušejícího, nýbrž v přezkumu zákonnosti těch postupů, které lze ve smyslu shora uvedeného podřadit pod výkon státní správy.“ V citované věci se jednalo o posouzení otázky přezkoumatelnosti hodnocení státní závěrečné zkoušky na vysoké škole soudem ve správním soudnictví, podle Nejvyššího správního soudu je však tento závěr, při absenci výslovné právní úpravy, plně uplatnitelný i na pravomoc rektora vysoké školy zasahovat do výsledku vlastního odborného hodnocení zkoušky. Z téhož právního názoru vyšel Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 As 170/2015 - 58. V uvedené věci táž žalovaná zrušila vysokoškolský diplom z důvodu odevzdání a obhajoby bakalářské práce, která se posléze ukázala být plagiátem. Soud konstatoval, že: „[j]akkoliv mohlo být v posuzovaném případě toto plagiátorství zjevné prima facie a i bez zvláštních znalostí, na jejichž základě jsou komise pro státní závěrečné zkoušky obsazovány, nelze hodnocení původnosti odborné práce posuzovat jinak než jako otázku odbornou, spadající i ve smyslu výše citované judikatury do výlučné působnosti komise.“

[39] Stejně jako v tomto souběžně rozhodovaném případě má soud i v nyní posuzované věci za to, že jestliže by ale dotyčná osoba například vůbec nebyla studentem příslušné vysoké školy, nesplnila (ve smyslu nepodstoupila) studijní povinnosti stanovené studijním programem, státní závěrečná zkouška se buď vůbec nekonala, nebo se konala za situace, kdy se konat neměla (nebyly splněny podmínky stanovené zákonem o vysokých školách, předpisem vysoké školy vydaným podle vysokoškolského zákona nebo studijním programem), jde o zřejmý rozpor s právními předpisy, pro který vysoká škola nesmí vysokoškolský diplom vydat. Za takové situace by bylo možno již vydaný vysokoškolský diplom zrušit podle § 156 odst. 2 správního řádu, ovšem za předchozího individuálního zvážení souladnosti takového postupu s imperativem přiměřenosti a ochrany práv dotčené osoby, jichž bylo nabyto v dobré víře (srov. § 2 odst. 3, 4, § 94 odst. 2, 5 za použití věty poslední § 156 odst. 2 správního řádu). Typicky půjde o situace, kdy byl závěr o splnění podmínek pro vydání vysokoškolského diplomu učiněn na základě studijních záznamů, při jejichž pořízení či vedení došlo k vážnému administrativnímu pochybení (např. záznam zkoušky vykonané osobou A v evidenci osoby B), nebo kdy takový závěr učinila neoprávněná osoba, anebo v případě, kdy takový záznam vůbec neexistoval.

[40] V nyní posuzované věci rozhodla stěžovatelka o zrušení vysokoškolského diplomu, mimo jiné, z toho důvodu, že žalobce v rámci svého studia „*nezískal žádný zápočet a nesložil žádnou zkoušku*“. Tuto skutečnost ve spise dokládá, kromě jiného, rozhodnutím děkana právnické fakulty ze dne 24. 2. 2004 zn. DFPR-SO 211/2004, kterým byl žalobce přijat ke studiu na Fakultě právnické ZČU a kterým mu bylo současně uloženo, aby teprve doložil potvrzení o vykonaných zkouškách z dosavadního studia. Rozhodnutím téhož děkana ze dne 10. 6. 2005 zn. DFPR-SO 869/2005, kterým byl žalobce (opět) přijat ke studiu na Fakultě právnické ZČU, a to do jeho pátého ročníku, a bylo rozhodnuto, že mu „*na základě Vámi předloženého potvrzení o vykonaných zkouškách*“ zbývá konat státní závěrečné zkoušky včetně obhajoby diplomové práce, aniž však bylo rozhodnuto o uznání studijních povinností, splněných předchozím studiem na Univerzitě Komenského v Bratislavě. Žalobou napadené rozhodnutí stěžovatelky současně odkazuje na podklady, ze kterých dovozuje, že žalobce nemohl splnit všechny předepsané studijní povinnosti studie na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Rovněž dodatek k diplomu vydaný současně s vysokoškolským diplomem a předložený v průběhu řízení samotným žalobcem obsahuje pouze záznam o vykonaných státních závěrečných zkouškách, nikoliv však o jakékoliv jiné studijní povinnosti splněné v rámci pětiletého magisterského studijního programu, nebo uznané na základě dřívějšího studia na téže či jiné vysoké škole.

[41] Absolvováním studijního programu v příslušném studijním oboru, jehož dokladem je podle výše citovaného § 57 odst. 4 zákona o vysokých školách vysokoškolský diplom, se přitom nutně rozumí nejen složení státní zkoušky, ale splnění všech studijních povinností, předepsaných akreditovaným studijním programem. To bez jakýchkoliv pochybností vyplývá z celé konstrukce právní úpravy vysokoškolského studia včetně akreditace studijních programů a studijních oborů, jakož i souboru povinností studentů vysokých škol stanovených zákonem o vysokých školách a na jeho základě vydávanými studijními předpisy vysokých škol.

[42] Pokud by tedy bylo v dalším řízení před krajským soudem zjištěno, že stěžovatelka vycházela ze správně a dostatečně zjištěného skutkového stavu věci, jestliže měla za to, že žalobce nevykonal předepsané studijní povinnosti, jednalo by se právě o takový případ, kdy se jeho státní závěrečná zkouška vůbec neměla konat a kdy, i pokud se konala, mu neměl být vysokoškolský diplom vydán. V takovém případě by, za podmínky dodržení zásad proporcionality a ochrany práv nabytých v dobré víře, bylo možno rozhodnout o zrušení vysokoškolského diplomu podle § 156 odst. 2 správního řádu s přiměřeným použitím ustanovení o přezkumném řízení.

[43] Krajský soud bude muset v dalším řízení posoudit i ostatní důvody, o něž se žalobou napadené rozhodnutí žalované opírá. Proto se k nim Nejvyšší správní soud v této fázi nemůže vyjádřit.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Z výše uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

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

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

V Brně dne 22. června 2016

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu