



## Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci studia Rusů a Bělorusů v technických oborech vysokých škol

V roce 2022 se na mě obrátilo několik osob s podobnými podněty, v nichž si stěžovaly na to, že některé vysoké školy s odkazem na mezinárodní sankce omezují možnosti vzdělávání ruských a běloruských studentů v technických oborech. Na základě informací z obdržených podnětů jsem zahájil šetření z vlastní iniciativy vůči Finančnímu analytickému úřadu (FAÚ) jakožto státnímu orgánu, který koordinuje provádění mezinárodních sankcí na vnitrostátní úrovni. Zabýval jsem se zejména otázkou výkladu dotčených mezinárodních sankcí a souvisejícím postupem FAÚ.

### A. Shrnutí závěrů

Zjistil jsem, že **FAÚ pochybil tím, že nesprávně vykládá relevantní mezinárodní sankce a nezasáhl proti postupu vysokých škol, který s těmito sankcemi nebyl v souladu.**

Své právní úvahy a závěry podrobněji vysvětluji v části C této zprávy.

### B. Skutková zjištění

V roce 2022 jsem obdržel několik podnětů od ruských nebo běloruských stěžovatelů, kteří tvrdili, že je vysoké školy začaly znevýhodňovat v přístupu ke studiu v technických oborech.<sup>1</sup> Namítali, že jde o diskriminaci.

Ve svých podnětech shodně poukazovali na to, že vysoké školy s odkazem na mezinárodní sankce, v nichž je zakázáno poskytování technické pomoci, identifikovaly tzv. kritické studijní programy a v těch zacházely s uchazeči o studium či stávajícími studenty z Ruska a Běloruska odlišně než s lidmi z jiných zemí. To se dle informací z podnětů konkrétně týkalo Českého vysokého učení technického v Praze (ČVUT), Vysokého učení technického v Brně (VUT) a České zemědělské univerzity v Praze (ČZU). Nicméně není vyloučeno, že podobně postupovaly i další vysoké školy.

Jelikož jde o širší problém týkající se vícero vysokých škol a většího množství studentů či uchazečů o studium, rozhodl jsem se jej řešit koncepčně v rámci šetření z vlastní iniciativy. V něm jsem vycházel jak z podkladů z obdržených podnětů, tak z vyjádření, která jsem si vyžádal od FAÚ (jako šetřeného úřadu)<sup>2</sup> a dalších relevantních subjektů.<sup>3</sup> Níže shrnuji podstatné informace, které jsem touto cestou zjistil.

#### B.1 Postup a vyjádření vysokých škol

Praxe jednotlivých vysokých škol v roce 2022 se v detailech lišila, ale v jádru vypadala podobně. Všechny tři zmíněné vysoké školy své kroky zdůvodňovaly mezinárodními sankcemi vůči Rusku a Bělorusku, které zakazují poskytování technické pomoci. Vysoké školy proto identifikovaly kritické studijní programy, v nichž by k technické pomoci mohlo

1 Viz spisy vedené pod sp. zn. 12694/2022/VOP, 13568/2022/VOP, 14180/2022/VOP.

2 Vyjádření FAÚ ze dne 8. 8. 2022, č. j. FAU-98753/2022/031; doplnění vyjádření FAÚ ze dne 16. 9. 2022, č. j. FAU-122350/2022/031.

3 Vyjádření ČVUT ze dne 22. 3. 2023, č. j. CVUT00004671/2023; vyjádření VUT ze dne 21. 3. 2023, č. j. VUTBR/052623/2023; vyjádření ČZU ze dne 29. 3. 2023, č. j. 10/RE/2023; vyjádření MŠMT ze dne 21. 4. 2023, č. j. MSMT-10413/2023-2.



docházet, a v nich následně přijaly speciální pravidla pro studium Rusů a Bělorusů.<sup>4</sup> Při nastavování těchto pravidel se vysoké školy řídily nejenom příslušnými právními předpisy, ale také informacemi od státních orgánů. Ve svých vyjádřeních zmiňovaly zejména metodické materiály FAÚ a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), případně přímou komunikaci s pracovníky těchto úřadů.

Dále popisují konkrétní pravidla, která oslovené vysoké školy uplatňovaly v roce 2022. Všechny tyto školy se nicméně vyjádřily tak, že obdobně plánují postupovat i v dalších letech.

### B.1.1 ČVUT

ČVUT dle svého vnitřního předpisu<sup>5</sup> do kritických studijních programů zásadně nepřijímalo uchazeče o studium z Ruska a Běloruska. O výjimkách z tohoto pravidla mohl na základě odůvodněné žádosti děkana a motivačního dopisu uchazeče rozhodnout rektor. V nekritických studijních programech museli přijatí uchazeči písemně stvrdit, že se budou účastnit jen výuky svého programu, přičemž překročení tohoto omezení by mohlo vést až k ukončení studia.

Dále všichni studenti z Ruska a Běloruska v kritických i nekritických studijních programech museli děkanovi podat písemnou žádost o pokračování ve studiu, jejíž nepovinnou součástí měl být také motivační dopis. O udělení výjimky pro daného studenta pak děkan žádal rektora. Pokud studentovi nešlo další studium umožnit (ani nastavením individuálního studijního plánu apod.), mělo mu být studium přerušeno.

Dle vyjádření ČVUT byla každá žádost posuzována individuálně a výjimky byly uděleny všem, kdo o ně požádali. Po udělení výjimky byly fakulty povinny zajistit, že se studenti z Ruska a Běloruska nedostanou ke kritickým informacím.

### B.1.2 VUT

Vnitřní předpis VUT<sup>6</sup> rovněž zásadně zakazoval přijímání uchazečů z Ruska a Běloruska do kritických studijních programů. Místo toho jim VUT nabízelo jiné studijní programy (případně změnu plánovaného tématu u doktorského studia). Stávajícím ruským a běloruským studentům kritických programů VUT umožňovalo přestup do nekritického studijního programu a doktorandům změnu tématu studia. Studentům, kteří tyto alternativy nevyužili, mělo být studium přerušeno. Výjimka pro studium ruských a běloruských studentů v kritických studijních programech mohla být udělena jen v případě kladného stanoviska FAÚ, o nějž mohl požádat rektor na základě odůvodněné žádosti děkana.

Z vyjádření VUT vyplývá, že situaci ruských a běloruských studentů v kritických studijních programech s nimi VUT vyřešilo individuálně. Tito studenti buď již absolvovali klíčové předměty a dostudovali, nebo jim byl doporučen jiný vhodný předmět a udělena výjimka

---

4 U ČVUT šlo o 130 studijních programů (17 bakalářských, 54 magisterských a 59 doktorských), u VUT o 13 studijních programů (3 bakalářské, 6 magisterských a 4 doktorské). Seznam kritických oborů ČZU nemám k dispozici.

5 Příkaz rektora ČVUT ze dne 23. 5. 2022, č. 5/2022, postup při přijímání studentů z Ruské federace a Běloruska a pravidla pro další studium studentů z Ruské federace a Běloruska a realizace zákazu poskytování technické pomoci a jiných opatření v souvislosti s válečnou situací na Ukrajině.

6 Rozhodnutí rektora VUT ze dne 13. 5. 2022, č. 11/2022, ke studiu studentů z Ruské federace a Běloruska v souvislosti s válečnou agresí vedenou proti Ukrajině.



na dostudování, případně přestoupili do nekritického studijního programu. Nové studenty však VUT do kritických studijních programů od roku 2022/2023 nepřijímá.

### B.1.3 ČZU

ČZU podle svého vyjádření v rámci přijímacího řízení individuálně posoudila uchazeče z Ruska a Běloruska jakožto rizikových zemí. Do kritických studijních programů uchazeče z těchto zemí nepřijala. Pokud se proti rozhodnutí odvolali, posouzení proběhlo znovu. V několika případech pak bylo rozhodnutí změněno, jestliže se na základě relevantních dokladů ukázalo, že uchazeč riziko nepředstavuje. Nekritické studijní programy naopak zůstaly pro uchazeče z Ruska a Běloruska otevřené a 44 % z nich bylo podle ČZU ke studiu přijato.

Stávající studenti z Ruska a Běloruska museli podat žádost o pokračování ve studiu doplněnou o motivační dopis. Tyto žádosti individuálně posuzoval děkan a jejich schválení bylo podmínkou pro postup do dalšího akademického roku. Žádnému studentovi takto ČZU studium neukončila.

## B.2 Postup a vyjádření FAÚ

FAÚ již v roce 2021 vydal Příručku technické pomoci a nehmotného přenosu technologií,<sup>7</sup> v níž podrobně vysvětluje zákaz technické pomoci v mezinárodních sankcích ve vztahu k vzdělávacím a vědeckým institucím (včetně vysokých škol). Informace v této příručce se týkají obecně všech zemí, vůči nimž se uplatňuje sankční režim zahrnující zákaz technické pomoci. Podrobnosti o sankcích přímo proti Rusku a Bělorusku obsahuje Metodické doporučení pro vysoké školy a vědecko-výzkumné instituce,<sup>8</sup> které v roce 2022 vydala Meziřezortní koordinační skupina pro provádění mezinárodních sankcí v České republice (Meziřezortní koordinační skupina), jejímž předsedou je zástupce FAÚ. Vedle zveřejnění těchto metodických materiálů FAÚ prezentoval problematiku mezinárodních sankcí vůči Rusku a Bělorusku také na semináři pro vysoké školy,<sup>9</sup> s nimiž dále komunikoval i napřímo a zodpovídal jejich dotazy.<sup>10</sup>

K otázce omezování přístupu Rusů a Bělorusů k vysokoškolskému vzdělání mi FAÚ ve svém vyjádření zejména sdělil, že není kompetentní posoudit, zda se vysoké školy mohou dopouštět diskriminace. Pokud by však školy s odkazem na zákaz poskytování technické pomoci zakazovaly plošně studium technických oborů studentům z Ruska a Běloruska, nepovažoval by to FAÚ jako kontrolní orgán za správný postup při provádění mezinárodních sankcí. Každý případ je totiž třeba posuzovat individuálně a formulace příslušných mezinárodních sankcí může a měla by vést pouze k větší obezřetnosti v případě státních příslušníků z dotčené země. Primárně jsou však nositelem rizika zboží a technologie, nikoli osoby.

7 Příručka technické pomoci a nehmotného přenosu technologií z roku 2021; dostupné z <https://fau.gov.cz/files/prirucka-technicke-pomoci-a-nehmotneho-prenosu-technologii.pdf>.

8 Metodické doporučení pro vysoké školy a vědecko-výzkumné instituce vydané dne 23. 3. 2022 v souvislosti s mezinárodními sankcemi vůči Rusku a Bělorusku; dostupné z <https://fau.gov.cz/files/metodicke-doporuceni-pro-vysoke-skoly-a-vedecko-vyzkumne-institute-ze-dne-23-brezna-2022.pdf>.

9 Seminář se dle vyjádření FAÚ konal dne 26. 4. 2022 a kromě FAÚ se jej zúčastnila také některá ministerstva (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo vnitra).

10 Viz např. stanovisko FAÚ k výkladu některých sankčních předpisů pro VUT ze dne 16. 8. 2022, č. j. FAU-104116/2022/031. Toto stanovisko mi v rámci svého vyjádření poskytl VUT.



Na můj doplňující dotaz, zda FAÚ považuje vnitřní předpisy vybraných vysokých škol (VUT a ČVUT) za souladné s relevantními mezinárodními sankcemi, FAÚ odpověděl, že v nich neshledává zásadní pochybení. Vyzdvihl, že oba vnitřní předpisy kladou na prvním místě důraz na individuální posouzení každého případu. Byť oba předpisy poněkud obecně uvádějí, že nelze přijmout uchazeče z Ruska a Běloruska, zároveň v odůvodněných případech umožňují udělení výjimky, což FAÚ považoval za dostatečnou záruku individuálního posouzení.

### B.3 Postup a vyjádření MŠMT

MŠMT na svých webových stránkách zveřejnilo informace o povinnosti vysokých škol dodržovat mezinárodní sankce a sdílelo výše zmíněné metodické materiály FAÚ a Mezirezortní koordinační skupiny, mezi jejíž členy MŠMT patří. MŠMT se rovněž podílelo na dvou seminářích pro vysoké školy o mezinárodních sankcích.<sup>11</sup> Ve svém vyjádření MŠMT dále uvedlo, že vysokým školám zaslalo dopisy, v nichž prosazovalo individuální přístup při posuzování, zda se u konkrétních osob z Ruska a Běloruska má uplatnit zákaz poskytování technické pomoci.

Především dopis náměstkyně pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu<sup>12</sup> obsahuje podrobné doporučení, jak mohou vysoké školy postupovat. V dopisu se nejdříve uvádí, že obecně nelze přijímat jakákoli opatření vůči studentům pouze na základě jejich ruské či běloruské státní příslušnosti. Jednotlivé případy je naopak nutné posuzovat individuálně ve vztahu k předmětu studia nebo výzkumu. MŠMT v dopisu školám doporučuje, aby ruským a běloruským uchazečům o studium v kritickém studijním programu nabídly jiný studijní program nebo individuální studijní plán, případně jejich studium po přijetí a zápisu přerušily. Do nekritických studijních programů mohou školy podle MŠMT uchazeče z Ruska a Běloruska přijmout, jen je mají upozornit na související vízové povinnosti. U stávajících studentů by pak ruská či běloruská státní příslušnost neměla být sama o sobě důvodem pro jakékoliv úpravy studia dané osoby. Studentům z Ruska a Běloruska v kritických studijních programech by však školy měly nabídnout jiné varianty studia (např. jiný studijní program, individuální studijní plán). Pokud to není možné, měla by se vysoká škola obrátit s žádostí o posouzení a případné udělení výjimky na FAÚ. Jestliže studentovi po posouzení FAÚ výjimka nebyla udělena, MŠMT považuje za nejvhodnější postup přerušování studia.

### B.4 Poznatky ze zahraničí

Během šetření jsem o součinnost požádal také Equinet – organizaci sdružující evropské národní orgány pro rovné zacházení (tzv. equality bodies). Na moji žádost o informace reagovaly orgány z Belgie, Chorvatska, Estonska, Litvy, Slovinska a Švédska. Žádný z nich podobný problém s přístupem Rusů a Bělorusů k vysokoškolskému vzdělání v technických oborech ve své zemi nezaznamenal.

<sup>11</sup> Dle vyjádření MŠMT šlo o seminář pořádaný s Ministerstvem zahraničních věcí v říjnu 2021 a o výše zmíněný seminář za účasti FAÚ v dubnu 2022.

<sup>12</sup> Dopis náměstkyně pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu prof. PaedDr. Radky Wildové, CSc., ze dne 10. 5. 2022, č. j. MSMT-11649/2022-1.



## C. Právní hodnocení

Šetřením jsem zjistil, že FAÚ se dopustil pochybení. V této části vysvětluji, které důvody mě k tomuto závěru vedly. Nejdříve se věnuji postavení zapojených aktérů, pak výkladu dotčených mezinárodních sankcí a nakonec postupu FAÚ.

### C.1 Postavení FAÚ a dalších aktérů

FAÚ je správní úřad s celostátní působností, který plní funkci finanční zpravodajské jednotky pro ČR a je podřízen Ministerstvu financí.<sup>13</sup> Věcně se mimo jiné zabývá mezinárodními sankcemi. Koordinuje jejich provádění na vnitrostátní úrovni, podílí se na kontrole jejich dodržování<sup>14</sup> i na projednávání případných přestupků<sup>15</sup> a vydává metodické pokyny. V rámci EU dále FAÚ v oblasti mezinárodních sankcí působí jako tzv. národní příslušný orgán (national competent authority, NCA).<sup>16</sup> **V nynějším případě, v němž jde právě o otázku správného provádění mezinárodních sankcí, tedy FAÚ považuji za stěžejní úřad, a proto jsem své šetření zaměřil právě na něj.**

Důležitou roli v tomto případě hrálo také MŠMT, do jehož působnosti spadá oblast vysokoškolského vzdělávání<sup>17</sup> a mezi jehož úkoly patří i poskytování metodické pomoci vysokým školám.<sup>18</sup> Postup MŠMT ovšem v této zprávě nehodnotím, neboť nebyl předmětem tohoto šetření.

FAÚ i MŠMT patří mezi členy Mezirezortní koordinační skupiny. Jde o poradní a koordinační orgán ustanovený při Ministerstvu financí usnesením vlády. Skládá se ze zástupce FAÚ jako předsedy a ze zástupců ministerstev a dalších institucí. Slouží jako platforma pro spolupráci státních orgánů a podílí se na provádění mezinárodních sankcí na národní úrovni například tím, že připravuje metodické pomůcky či podklady pro právně nezávazný výklad související legislativy.<sup>19</sup> Metodické doporučení Mezirezortní koordinační skupiny je třeba vzít v potaz i v nynějším případě, ale její činnost nemohu blíže posuzovat, protože není správním úřadem spadajícím do mé působnosti.

Ze stejného důvodu nemohu prošetřit ani postup vysokých škol. Jejich jednáním se mohou zabývat pouze v případech diskriminace z důvodů vyjmenovaných v zákoně o veřejném ochránci práv. Mezi ty sice patří státní příslušnost, ale pouze u občanů EU.<sup>20</sup> Kroky vysokých škol spočívající v nerovném zacházení s Rusy a Bělorusy výhradně kvůli jejich občanství proto nemohu řešit ani z pohledu práva na rovné zacházení a zákazu diskriminace. K postupu vysokých škol se tudíž níže vyjadřuji jen proto, abych na něm poukázal na nesprávný výklad mezinárodních sankcí, který FAÚ akceptoval. Na tomto

13 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

14 Ustanovení § 15 zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí.

15 Ustanovení § 20 zákona o provádění mezinárodních sankcí.

16 Viz např. příloha 1 nařízení Rady (EU) 2022/263, ze dne 23. 2. 2022, o omezujících opatřeních v reakci na nezákonné uznání nezávislosti, okupaci či anexi určitých území Ukrajiny, která nejsou pod kontrolou vlády, Ruskou federací.

17 Viz ustanovení § 7 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

18 Ustanovení § 87 odst. 1 písm. r) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).

19 Viz Statut mezirezortní koordinační skupiny pro provádění mezinárodních sankcí v České republice ze dne 28. 12. 2019.

20 Ustanovení § 21b a 21d zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.



místě nicméně považuji za vhodné zmínit, že jsou to právě vysoké školy, které jsou za své jednání a jeho soulad s právem primárně odpovědné. Na tom nic nemění ani moje závěry ohledně postupu FAÚ obsažené v této zprávě.

## C.2 Výklad relevantních mezinárodních sankcí

Mezinárodní sankce relevantní pro tento případ stanovila EU několika nařízeními,<sup>21</sup> tedy právními předpisy závaznými a přímo použitelnými ve všech členských státech EU. Tato nařízení mimo jiné obsahují zákaz poskytování technické pomoci dopadající na Rusko,<sup>22</sup> Bělorusko<sup>23</sup> a určité části Ukrajiny, které nejsou pod kontrolou vlády.<sup>24</sup> Daná ustanovení nařízení jsou vždy formulována obdobně tak, že zakazují přímé i nepřímé poskytování technické pomoci jakékoli fyzické nebo právnické osobě, subjektu nebo orgánu v těchto zemích nebo také pro použití v těchto zemích (např. „v Rusku nebo pro použití v Rusku“<sup>25</sup>). Technickou pomocí se rozumí jakákoli technická podpora týkající se oprav, vývoje, výroby, montáže, zkoušek, údržby nebo jiných technických služeb, která může mít například formu pokynů, poradenství, školení, předávání pracovních znalostí či dovedností nebo konzultací; technická pomoc zahrnuje též ústní formy pomoci.<sup>26</sup> Podle Evropské komise se zákaz poskytování technické pomoci může vztahovat i na vysokoškolské vzdělávání a aplikovaný výzkum, přičemž je úkolem národního příslušného orgánu posoudit, zda konkrétní aktivity naplňují znaky technické pomoci dle dotčených nařízení.<sup>27</sup>

Zákaz technické pomoci v mezinárodních sankcích podrobněji vysvětluje FAÚ ve své Příručce technické pomoci a nehmotného přenosu technologií. FAÚ v ní zejména uvádí, že zákaz poskytování technické pomoci automaticky neznemožňuje vzdělávacím a vědeckým institucím přijímat studenty a výzkumné pracovníky ze sankcionovaných států. Vždy záleží na konkrétním zboží či technologii a zákaz se podle FAÚ například nevztahuje na obecně dostupné informace, základní vědecký výzkum, a téměř jistě ani na bakalářské studium. FAÚ zároveň v příručce vyjmenovává příklady potenciálně rizikových oborů. Nicméně za nejkompentnější k posouzení, zda v konkrétní situaci může jít o technickou pomoc, FAÚ považuje dané akademické nebo výzkumné pracoviště, které se následně může na FAÚ obrátit s kvalifikovaným dotazem, pokud shledá u konkrétní osoby možný konflikt s mezinárodními sankcemi.<sup>28</sup> V neposlední řadě FAÚ v příručce upozorňuje, že jako nedostatečné řešení se ukazuje spoléhání na to, že dodržování mezinárodních sankcí zajistí

---

21 Nařízení Rady (EU) 2022/263, ze dne 23. 2. 2022, o omezujících opatřeních v reakci na nezákonné uznání nezávislosti, okupaci či anexi určitých území Ukrajiny, která nejsou pod kontrolou vlády, Ruskou federací; nařízení Rady (EU) č. 833/2014, ze dne 31. 7. 2014, o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině; nařízení Rady (EU) č. 692/2014, ze dne 23. 6. 2014, o omezujících opatřeních v reakci na protiprávní anexi Krymu a Sevastopolu; nařízení Rady (ES) č. 765/2006, ze dne 18. 5. 2006, o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku a k zapojení Běloruska do ruské agrese proti Ukrajině.

22 Viz čl. 2 odst. 2, čl. 2a odst. 2, čl. 2aa odst. 2, čl. 3 odst. 2, čl. 3b odst. 2, čl. 3b odst. 2, čl. 3c odst. 4, čl. 3f odst. 2, čl. 3h odst. 2, čl. 3k odst. 2 a čl. 4 odst. 1 nařízení č. 833/2014.

23 Viz čl. 1b odst. 1, čl. 1ba odst. 2, čl. 1d odst. 1, čl. 1e odst. 2, čl. 1f odst. 2, čl. 1sa odst. 4 nařízení č. 765/2006.

24 Tj. Krym, Sevastopol, Doněcká oblast, Chersonská oblast, Luhanská oblast, Záporožská oblast. Viz čl. 2b odst. 2 nařízení č. 692/2014 a čl. 4 odst. 2 nařízení č. 2022/263.

25 Čl. 2 odst. 2 nařízení č. 833/2014.

26 Viz čl. 1 písm. h) nařízení č. 2022/263, čl. 1 písm. c) nařízení č. 833/2014, čl. 1 písm. g) nařízení č. 692/2014, čl. 1 odst. 6 nařízení č. 765/2006.

27 Stanovisko Evropské komise ze dne 5. 8. 2019, C(2019) 5883 final.

28 Příručka technické pomoci a nehmotného přenosu technologií, op. cit., s. 5–7.



čestná prohlášení od státních příslušníků ze sankcionovaných zemí nebo smluvní ujednání o dodržování právních předpisů.<sup>29</sup>

Na příručku FAÚ odkazuje také metodické doporučení Mezirezortní koordinační skupiny, které se týká konkrétně mezinárodních sankcí vůči Rusku a Bělorusku. Z doporučení především vyplývá, že jednotlivé případy je třeba posuzovat individuálně vzhledem k oboru studia nebo předmětu výzkumu konkrétních osob s bydlištěm v Rusku nebo Bělorusku. Zákaz technické pomoci je přitom relevantní od magisterského stupně studia a netýká se základního výzkumu.<sup>30</sup> Individuální přístup pak doporučuje také MŠMT v dopisu, který vysokým školám zaslala náměstkyně pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu.<sup>31</sup>

Shoda tedy panuje na tom, že vysoké školy musejí v souladu s mezinárodními sankcemi dodržovat zákaz technické pomoci, která může za určitých okolností spočívat i ve vysokoškolském vzdělávání. Dotčené státní orgány, v čele s FAÚ, dále apelují na individuální posouzení každého případu s tím, že státní příslušnost nemůže být jediným rozhodujícím faktorem. S tímto se zcela ztotožňuji. **Nesouhlasím však s FAÚ v tom, že vysoké školy v praxi postupovaly správně. Naopak se domnívám, že vysoké školy aplikovaly nařízení EU příliš široce, když rizikové studenty identifikovaly podle ruské či běloruské státní příslušnosti.**

Ponechám nyní stranou to, zda vysoké školy v první řadě dobře vybraly kritické studijní programy, neboť k hodnocení obsahu studia v jednotlivých technických oborech nemám dostatek informací ani odbornosti. Určité pochybnosti však v této souvislosti vzbuzuje to, jak výrazně se od sebe seznamy kritických studijních programů na jednotlivých vysokých školách liší a že někdy obsahují i bakalářské obory. Mezinárodními sankcemi navíc nelze odůvodňovat omezení studentů v nekritických studijních programech, protože pokud program nepředstavuje technickou pomoc, tak se zákaz technické pomoci zakotvený v dotčených nařízeních nemůže uplatnit.

Dále se zaměřím na to, na které osoby zákaz technické pomoci ve smyslu relevantních nařízeních dopadá. Ustanovení předmětných nařízení o zákazu technické pomoci především nehovoří o státních příslušnicích Ruska či Běloruska. Místo toho formulace ustanovení míří na technickou pomoc „v“ nebo „pro použití v“ Rusku a Bělorusku. První část nečiní výkladové potíže, neboť se zjevně vztahuje na osoby, které se v těchto zemích přímo nacházejí. Ve vysokoškolském prostředí by tak například nebylo přípustné poskytovat technickou pomoc v rámci distančního vzdělávání studentům žijícím v Rusku nebo Bělorusku (nehledě na jejich státní příslušnost). Druhá část textu („pro použití v“) již přináší více nejasností. Bydliště studenta totiž lze exaktně určit, zatímco zjistit, kde a jak hodlá student využít nabyté znalosti, se zdá mnohem obtížnější. Nabízí se tak otázka, v jaký okamžik už by měla vysoká škola zasáhnout, aby dostala svým povinnostem plynoucím z mezinárodních sankcí.

Jelikož jde o právo EU, autoritativní výklad relevantních nařízení přísluší Soudnímu dvoru EU. Ten však o této problematice dosud nerozhodoval. Předběžnou otázku mu ze své pozice položit nemohu, a proto mi nezbývá než znění dotčených ustanovení interpretovat samostatně.

---

29 Tamtéž, s. 9.

30 Metodické doporučení pro vysoké školy a vědecko-výzkumné instituce, op. cit., s. 3.

31 Dopis náměstkyně pro řízení sekce vysokého školství, vědy a výzkumu prof. PaedDr. Radky Wildové, CSc., ze dne 10. 5. 2022, č. j. MSMT-11649/2022-1.



V obecné rovině je třeba mít na paměti, že uplatnění mezinárodních sankcí zasahuje do základního práva studentů na vzdělání, které kromě české Listiny základních práv a svobod<sup>32</sup> garantuje také Listina základních práv EU.<sup>33</sup> Sankční nařízení by tudíž měla být vykládána spíše restriktivně tak, aby byla základní práva omezena jen v nezbytně nutné míře.<sup>34</sup> Rozsah sankcí naopak nelze svévolně rozšiřovat nad rámec toho, co je v nařízeních napsáno.

Text dotčených nařízení nezmiňuje státní příslušnost ani z něj jinak nevyplývá, že by se zákaz poskytování technické pomoci vztahoval právě na ruské a běloruské občany. Nařízení naopak používají neutrální spojení „pro použití v“ Rusku či Bělorusku, čímž se liší například od mezinárodních sankcí vůči Íránu, které zakazují poskytnutí technické pomoci „íránské osobě“.<sup>35</sup> Státní příslušnost tedy v nynějším případě nemůže být sama o sobě rozhodujícím kritériem pro uplatnění sankcí, protože ne každý Rus a Bělorus musí použít technickou pomoc v Rusku nebo Bělorusku a zároveň tak může učinit kdokoli jiný (klidně třeba český student).

Spojení „pro použití v“ (v angličtině „for use in“) také jazykově nasvědčuje vyjádření účelu. To by odpovídalo především případům technické pomoci bezprostředně určené pro využití v dané zemi. Kdyby totiž stačila pouze neurčitá možnost takového využití, tak by vysoké školy musely prověřovat úplně všechny studenty, protože kdokoli z nich (nehledě na státní příslušnost) by v budoucnu teoreticky mohl kritické informace použít v Rusku či Bělorusku nebo je sdělit někomu, kdo tak učiní. Z toho logicky plyne, že aby se zákaz technické pomoci uplatnil, měly by vysoké školy mít konkrétní indície o tom, že použití v Rusku nebo Bělorusku opravdu reálně hrozí. Státní příslušnost sice může být důvodem pro větší ostražitost, ale pro uplatnění mezinárodních sankcí by se k ní musely přidat další podezřelé okolnosti. Příkladem by mohla být situace výměnného studenta z Ruska nebo Běloruska, který by do České republiky chtěl přijet na krátkodobý studijní či výzkumný pobyt v kritickém studijním programu a pak se vrátit pracovat nebo studovat do své země.

O záměrech studenta bude vždy nevyhnutelně existovat jistá míra nejistoty. Nelze ji však bezdůvodně klást k tíži studentů a jen kvůli jejich státní příslušnosti u nich presumovat rizikovost, dokud neprokáží opak. Prokázat negativní skutečnost (tj. že student informace nehodlá zneužít) zpravidla ani není možné. Je tedy namístě, aby vysoká škola zachovávala obezřetnost a vnímala případné podezřelé okolnosti, ale zasáhnout by měla, až když na základě informací o individuálním studentovi pojme důvodné podezření, že skutečně dojde k použití technické pomoci v Rusku nebo Bělorusku. V případě pochybností mohou vysoké školy požádat o pomoc FAÚ prostřednictvím kvalifikovaného dotazu.

Jestliže vysoká škola žádné informace o možné rizikovosti konkrétního studenta nemá, není povinna je aktivně nad rámec své běžné činnosti zjišťovat, k čemuž ostatně ani nemá potřebné vyšetřovací pravomoci. To se ukázalo i v praxi, když vysoké školy často spoléhaly na motivační dopisy studentů, jejichž pravdivost ale nemají jak ověřit. Dostatečně prověřit zahraniční studenty z pohledu bezpečnosti by primárně měly být schopny státní orgány, zejména Ministerstvo vnitra při rozhodování o vízech a pobytových oprávněních. V roce 2022 nadto vláda nařízením výrazně omezila možnosti občanů Ruska a Běloruska žádat

32 Čl. 33 Listiny základních práv a svobod.

33 Čl. 14 Listiny základních práv EU.

34 Viz čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv EU.

35 Viz např. čl. 4b nařízení Rady (EU) č. 267/2012, ze dne 23. 3. 2012, o omezujících opatřeních vůči Íránu.





o udělení oprávnění k pobytu na českém území, a v důsledku toho Česká republika v současnosti občanům těchto zemí vůbec neuděluje studentská víza.<sup>36</sup> Stát tedy má k dispozici dostatečné nástroje k zajištění dodržování mezinárodních sankcí, aniž by jeho roli musely vlastními silami suplovat vysoké školy.

V neposlední řadě nutno podotknout, že mezinárodní sankce proti Rusku a Bělorusku, včetně zákazu technické pomoci, platí již dlouho,<sup>37</sup> ale postup vysokých škol vůči Rusům a Bělorusům se najednou změnil až v roce 2022. Technickou pomoc dále stejným způsobem zakazují i mezinárodní sankce vůči jiným zemím (např. Libyi,<sup>38</sup> Súdánu<sup>39</sup> či Venezuele<sup>40</sup>), ale nemám informace o tom, že by byly vůči studentům z těchto zemí uplatňovány podobným způsobem. Pominout nelze ani srovnání se zahraničím, neboť nařízení jsou závazná pro všechny členské státy EU, a měla by tudíž v celé EU být také jednotně vykládána. Při šetření jsem však nezjistil, že by vysoké školy v jiných evropských státech postupovaly stejně jako české vysoké školy. Zdá se tedy, že výklad mezinárodních sankcí, který vedl vysoké školy k omezení vzdělávání Rusů a Bělorusů, byl velmi ovlivněn probíhajícím konfliktem na Ukrajině. Ačkoli chápu snahu vymezit se proti agresi, aktuální společenské nálady nemohou odůvodnit nový, dle mého názoru nesprávný výklad nařízení EU.

Ze všech uvedených důvodů mám za to, že relevantní nařízení EU je třeba vykládat tak, že **zákaz technické pomoci se uplatní tehdy, když má vysoká škola přinejmenším důvodné podezření, že informace nabyté v kritickém studijním programu student použije v Rusku či Bělorusku. Státní příslušnost sama o sobě přitom nemůže být jediným důvodem pro takové podezření.**

Přesto vysoké školy v roce 2022 používaly kritérium státní příslušnosti pro plošná řešení, například když přestaly přijímat jakékoli uchazeče z Ruska či Běloruska nebo když všechny stávající studenty z těchto zemí nutily žádat o pokračování ve studiu. Ani existence výjimek nesvědčí o zcela individuálním přístupu, když ty, kteří o výjimku musejí žádat, školy vybraly jen podle státní příslušnosti. Udělení výjimky navíc věc zcela neřeší, protože v některých případech stejně následovala úprava studia (např. prostřednictvím individuálního studijního plánu či absolvování jiných předmětů) a protože problém spočívá už v samotném speciálním zacházení s ruskými a běloruskými studenty. Ti čelili minimálně nejistotě, zda (případně jak) budou moci na vysoké škole studovat. Někteří z nich mohli proces posuzování jejich osoby kvůli státní příslušnosti zahrnující nutnost obhajovat se v motivačním dopisu vnímat i jako ponižující. Veřejně deklarovaný přístup vysokých škol mohl rovněž některé potenciální uchazeče odradit od toho, aby se ke studiu vůbec přihlásili nebo zapsali. Ostatní studenti s jinou státní příslušností se přitom s žádnými takovými obtížemi potýkat nemuseli, ačkoli zákaz použití technické pomoci v Rusku a Bělorusku se vztahuje i na ně.

---

36 Viz nařízení vlády č. 200/2022 Sb., o nepřijatelosti žádostí občanů třetích zemí o udělení oprávnění k pobytu na území České republiky podávaných na zastupitelských úřadech.

37 Ve vztahu k Rusku se zákaz technické pomoci objevil v roce 2014 a ve vztahu k Bělorusku v roce 2011. Viz nařízení č. 833/2014, ve znění k 31. 7. 2014, a nařízení č. 765/2006, ve znění k 21. 6. 2011.

38 Viz např. čl. 3 nařízení Rady (EU) 2016/44, ze dne 18. 1. 2016, o omezujících opatřeních s ohledem na situaci v Libyi.

39 Viz např. čl. 2 nařízení Rady (EU) č. 747/2014, ze dne 10. 7. 2014, o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Súdánu.

40 Viz např. čl. 2 nařízení Rady (EU) 2017/2063, ze dne 13. 11. 2017, o omezujících opatřeních vzhledem k situaci ve Venezuele.



Mám tedy za to, že vysoké školy nepostupovaly individuálně a omezovaly přístup Rusů a Bělorusů ke vzdělávání právě na základě státní příslušnosti. Vysoké školy se odvolávaly na relevantní mezinárodní sankce, ale ty jim, dle mého názoru, povinnost jednat tímto způsobem neukládají. **Domnívám se proto, že vysoké školy vycházely z nesprávného výkladu dotčených mezinárodních sankcí.**

### C.3 Pochybení FAÚ

Veřejně přístupné metodické materiály, na jejichž tvorbě se FAÚ podílel, nejsou s výše rozebraným výkladem mezinárodních sankcí v rozporu. Jak Příručka technické pomoci a nehmotného přenosu technologií, tak metodické doporučení Mezirezortní koordinační skupiny obecně popisují relevantní nařízení EU a apelují na individuální posouzení jednotlivých případů. Oba tyto materiály považuji za užitečné a nemám proti nim žádné zásadní výhrady.

Jak jsem nicméně vysvětlil výše, v praxi vysoké školy vycházely z nesprávného výkladu mezinárodních sankcí, který FAÚ akceptoval. Postup vybraných vysokých škol FAÚ výslovně schválil ve vyjádření, které jsem si od něj vyžádal. Nemám poznatky o tom, zda FAÚ to samé sdělil rovněž vysokým školám (např. ústně na semináři nebo při přímé komunikaci). Dle mně dostupných informací však FAÚ zároveň vůči jednání vysokých škol jako kontrolní orgán nikterak nezasáhl, ať už metodickým usměrněním, nebo provedením kontroly. I to svědčí o tom, že FAÚ s nesprávným výkladem mezinárodních sankcí souhlasil nebo jej minimálně implicitně toleroval.

Jsem si vědom toho, že vysoké školy jsou nadány značnou autonomií, a zejména přijímání uchazečů o studium a rozhodování o právech a povinnostech studentů patří do jejich samostatné působnosti.<sup>41</sup> Odpovídají také za své jednání vůči ruským a běloruským studentům. Ovšem úkolem státních orgánů je vysoké školy metodicky vést, kontrolovat a případně zasáhnout, pokud porušují právní předpisy. Uznávám, že FAÚ nebyl jediným státním orgánem, který v nynějším případě sehrál důležitou roli. V tomto šetření jsem se však zaměřil právě na FAÚ jako stěžejní orgán na poli provádění mezinárodních sankcí. Postup jiných státních orgánů je možné řešit v dalším šetření, ale ani jejich případné pochybení by z FAÚ nesnímalo jeho díl odpovědnosti.

Dospěl jsem tedy k závěru, že **FAÚ pochybil tím, že nesprávně vykládá relevantní mezinárodní sankce a jako kontrolní orgán<sup>42</sup> nezasáhl proti postupu vysokých škol, který s těmito sankcemi nebyl v souladu.**

### D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám FAÚ a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Brno 12. října 2023

<sup>41</sup> Ustanovení § 6 zákona o vysokých školách.

<sup>42</sup> Dle § 15 zákona o provádění mezinárodních sankcí.



JUDr. Stanislav Křeček  
veřejný ochránce práv  
(podepsáno elektronicky)