



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Mgr. M. A.**, zast. JUDr. Mgr. Filipem Rigelem, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2021, č. j. MSMT-18906/2021-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, č. j. 3 A 59/2021-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 4. 2021, č. j. MSMT-18906/2021-4 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy (dále jen „univerzita“) – osvědčení ze dne 19. 1. 2021, č. j. NO/UKRUK/340/2018/Pv (dále jen „osvědčení“). Tím univerzita žalobkyni 1/ uznala diplom Univerzity Karla Marxe v Lipsku ze dne 2. 7. 1981 a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským diplomem vydaným v České republice veřejnou vysokou školou pro studium v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání *Učitelství*; 2/ současně žalobkyni uznala vzdělání v oboru *Germanistika* získané studiem na téže univerzitě a potvrdila jeho rovnocennost s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice na veřejné vysoké škole absolvováním studia v daném studijním programu. Univerzita uvedla, že žalobkyně může užívat zahraniční titul *Diplomgermanist*, ale nikoliv

akademické tituly udělované podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „vysokoškolský zákon“). Současně konstatovala, že se nejednalo o správní řízení podle zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o uznávání odborné kvalifikace“).

[2] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí brojila žalobou, již se domáhala jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítala, že univerzita nevyčerpala celý předmět řízení, neboť požadovala uznání studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*; pokud správní orgán chtěl vyhovět žádosti toliko z části, měl současně s osvědčením vydat i odůvodněné negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti. Žalobkyně brojila též proti tomu, že nedostala možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí podle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dále tvrdila, že jí mělo být vzdělání uznáno tak, jak požadovala, neboť Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu ze dne 11. 4. 1997, publikovaná pod č. 60/2000 Sb.m.s. (dále jen „Lisabonská úmluva“), užívá jako referenční kritérium při uznávání zahraničního vzdělání srovnání *studijních programů*, nikoliv *oblastí vzdělávání*. Z předložených dokladů je zjevné, že studium žalobkyně bylo zaměřeno na učitelství; plyne z nich, že na základě absolvovaných zkoušek a praxe je oprávněna učit. Akcentovala, že rozhodující je obsah studijního oboru a jeho zaměření, nikoliv znění diplomu. Neměl jí být uznán studijní program *Germanistika*, ale *Učitelství německého a anglického jazyka*.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 20. 6. 2023, č. j. 3 A 59/2021-48 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Konstatoval, že při zjišťování oblasti vzdělávání, která je v případě žalobkyně relevantní, vycházel z jí předložených dokladů. Na základě nich posuzoval, pod kterou oblast vzdělávání lze podřadit požadovanou nostrifikaci *Učitelství německého a anglického jazyka*. Naznal přitom, že z výčtu oblastí vzdělávání uvedených v příloze č. 3 vysokoškolského zákona, ve spojení s částí třináctou přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 275/2016 Sb., o oblastech vzdělávání ve vysokém školství (dále jen „nařízení č. 275/2016 Sb.“), je zřejmé, že *Učitelství německého a anglického jazyka* spadá pod oblast vzdělávání *Učitelství*; to je také uvedeno v napadeném osvědčení. Soud se proto ztotožnil se žalovaným, že univerzita řádně osvědčila rovnocennost zahraničního vzdělání žalobkyně s tím tuzemským, a to jak ohledně stupně (magisterský studijní program), tak také odpovídající oblasti vzdělávání uskutečňované v České republice. Městský soud nedospěl k závěru, že by univerzita svým postupem porušila čl. VI.1 Lisabonské úmluvy. K námitce existence podstatných rozdílů srovnávaných kvalifikací uvedl, že je z ničeho neshledal a žalobkyně je ani blíže nespecifikovala.

[4] Dále městský soud vyslovil, že z právní úpravy nevyplývá povinnost žalovaného hledat k uznanému vzdělání obsahově podobné studijní programy, neboť za relevantní se považují jednotlivé oblasti vzdělávání; tento požadavek přitom neukládá ani Lisabonská úmluva, neboť studijní program je toliko součástí studia. Rozhodující je proto oblast vzdělávání, kterou žalovaný příhodně dovodil; žalobkyně ostatně ani netvrdila, že se

pokračování

univerzita zabývala neadekvátním studijním programem. K její námitce, že nepožadovala uznání germanistiky, nýbrž učitelství německého a anglického jazyka, soud uvedl, že oblast vzdělávání *Učitelství* jí byla osvědčením uznána; obor germanistika pak vyplynul z překladů vysvědčení. Žalovaný nikdy netvrdil, že titul *Diplomgermanist* je názvem studijního oboru nebo programu. Soud též podotknul, že žalobkyně nevysvětlila, co konkrétního ji vede k doplnění dřívější nostrifikace z roku 1983, kdy jí byl uznán obor *Moderní filologie (německý jazyk – literatura)*. Nepředložila jiné podklady než ty, z nichž vyplývá její studium germanistiky; pokud nyní nesouhlasí s jejich obsahem, měla by vysvětlit, proč u Univerzity Karla Marxe nebrojila proti obsahu vystudovaného oboru.

[5] Žalobkyně se dle městského soudu svou žádostí o uznání učitelství německého a anglického jazyka domáhala uznání tzv. odborné kvalifikace. Univerzita je ovšem oprávněna toliko nostrifikovat vysokoškolské kvalifikace; jestliže tedy neakceptovala požadavek žalobkyně, nepostupovala v rozporu s Lisabonskou úmluvou ani vysokoškolským zákonem. Nadto žalobkyni v závěru osvědčení informovala o tom, že uznání odborných kvalifikací se provádí podle zákona o uznávání odborné kvalifikace. V opačném případě by univerzita překročila svou věcnou příslušnost, která náleží jinému orgánu.

[6] Soud se neztotožnil ani s tvrzením žalobkyně, že žalovaný nevyčerpal předmět řízení, neboť o žádosti bylo univerzitou rozhodnuto v plném rozsahu. Žalobkyně sice tvrdila, že univerzitu k jinému postupu zavázal žalovaný již svými předchozími rozhodnutími ze dnů 4. 5. 2020 a 20. 11. 2020, ovšem tuto námitku soud shledal nekonkrétní. Stejně tak žalobkyni vytknul, že nespecifikovala, co konkrétního měla univerzita v negativním rozhodnutí (částečně zamítajícím její žádost) rozhodnout.

[7] K namítanému porušení § 36 odst. 3 správního řádu městský soud zdůraznil, že podklady pro vydání rozhodnutí do správního spisu poskytla toliko sama žalobkyně, univerzita ani žalovaný žádné dokumenty neobstarali. Správní orgány žalobkyni v maximální možné míře vyhověly, ostatně na základě doložených podkladů dle soudu nemohly rozhodnout jinak. I kdyby žalobkyni vyzvaly k možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, na věci by to nic neměnilo, neboť ve správním spise jsou pouze listiny, u nichž lze důvodně předpokládat, že žalobkyni byly známy. Soud proto uzavřel, že tímto postupem správních orgánů nebylo zasaženo do práv žalobkyně, neboť její žádosti bylo plně vyhověno.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

II.1 Kasační stížnost žalobkyně

[8] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které jej navrhla zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Zdůrazňuje, že se jednalo o řízení zahajované na žádost; právě jí je určen předmět řízení, čímž je správní orgán vázán. Požadovala uznání studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*; takto formulovaný předmět řízení ovšem nebyl vyčerpán, neboť jí byl uznán obor (nikoliv studijní program) *Germanistika*. Stěžovatelka poukazuje na to, že univerzitu zavázal k povinnosti vyčerpat předmět řízení již žalovaný rozhodnutím ze dne

20. 11. 2020, č. j. MSMT-18906/2020-3; v něm jí uložil, aby porovнала žadatelčino zahraniční vysokoškolské vzdělání s obdobným studijním programem uskutečňovaným univerzitou, a zároveň uvedl, že před vydáním rozhodnutí je třeba dát žadatelce možnost vyjádřit se k podkladům ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, pakliže nebude žádosti vyhověno. Stěžovatelka se dovolává též dřívějšího rozsudku městského soudu ze dne 11. 3. 2020, č. j. 14 A 174/2018-38, v němž přikázal žalovanému rozhodnout o (ne)uznání studijního programu učitelství anglického a německého jazyka. V nyní napadeném rozsudku se však městský soud od tohoto svého názoru odklonil a dovodil, že uznání *oblasti* a *oboru vzdělání* je dostatečné. Žádost stěžovatelky ale jednoznačně směřovala k uznání studijního programu učitelství anglického a německého jazyka, o čemž rozhodnuto nebylo; uznání oboru germanistika a oblasti vzdělávání učitelství není totéž. Stěžovatelka rozporuje, že by příslušná žalobní námitka byla nekonkrétní, neboť od počátku jasně tvrdí, co požadovala uzнат, a že to je v rozporu s tím, co jí nakonec bylo uznáno. Pokud univerzita chtěla její žádosti vyhovět jen částečně, měla současně s osvědčením vydat i řádně odůvodněné negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti. Z toho, že žádosti nebylo v plném rozsahu vyhověno, pak plyne procesní pochybení univerzity spočívající v tom, že stěžovatelce nedala možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Nerespektování § 36 odst. 3 správního řádu je přitom absolutní vadou řízení, která je i sama o sobě vždy důvodem pro zrušení rozhodnutí. Pokud správní orgán hodlal uzнат stěžovatelčino vzdělání jinak, než jak to ona sama požadovala v žádosti, měl ji o tom informovat nebo to mělo alespoň plynout ze spisu, jinak je rozhodnutí překvapivé; právě proto bylo nutné vydat výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu, k čemuž ovšem nedošlo. Nadto stěžovatelka dodává, že ani případné doplnění chybějícího odůvodnění osvědčení žalovaným by nemohlo překlenout nevyčerpání předmětu řízení, neboť si nelze představit osvědčení, k němuž bude nutné přikládat další rozhodnutí obsahující „dovysvětlení“.

[9] Stěžovatelka akcentuje, že dle čl. VI.1 Lisabonské úmluvy má být v pochybnostech rozhodnuto ve prospěch uznání vysokoškolské kvalifikace, přičemž opačný postup je odůvodněn pouze podstatným rozdílem srovnávaných kvalifikací. Zdůrazňuje, že Lisabonská úmluva pojednává o *studijních programech* a jejich srovnávání (nikoliv oblastech vzdělávání). Dle vysokoškolského zákona uskutečňují vysoké školy studijní programy. Kompetenční norma ve vztahu k uznávání zahraničního vzdělávání uvádí, že k uznání je příslušná vysoká škola uskutečňující obsahově obdobný studijní program; podkladem pro uznání je doklad vydaný zahraniční vysokou školou a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání. Vzdělání pak nelze uzнат, pokud jsou studijní programy (absolvovaný zahraniční a žádaný domácí) v podstatných rysech odlišné. Dle stěžovatelky je proto nesprávné, pokud jí byla uznána *oblast vzdělávání*. Jedná se o specifický výraz, který vysokoškolský zákon dříve vůbec neznal a nyní se užívá zejména ve vztahu k tzv. institucionální akreditaci; jde tedy spíše o administrativní kategorii. Stěžovatelka poukazuje na to, že vzdělání se získává studiem studijního programu; ostatně oblast vzdělávání není ani součástí vysokoškolského diplomu. Tvrdí proto, že z vysokoškolského zákona jasně plyne, že „to“, co se uznává a srovnává, jsou studijní programy, nikoliv oblasti vzdělávání.

[10] Dále stěžovatelka nesouhlasí ani s uznáním oboru germanistika, neboť neměl být hodnocen jen název studijního programu, ale i jeho obsah; srovnávat se má studijní program na zahraniční vysoké škole s nabídkou studijních programů na české vysoké škole.

pokračování

V samotném názvu programu mohlo dojít k významovému posunu, neboť od jeho absolvování uplynulo více než 40 let. K žádnému porovnání studijních programů ovšem nedošlo; není ani úlohou soudu něco takového provádět, neboť prvně musí toto srovnání učinit univerzita. Stěžovatelka zdůrazňuje, že titul *Diplomgermanist* (Diplomovaná germanistka) je akademickým titulem, nikoliv názvem studijního oboru či programu v dnešním pojetí. V dané době jej dostávali všichni, kdo vystudovali učitelství, germánskou lingvistiku, tlumočnictví či překladatelství němčiny; žádné další rozlišení titul neobsahoval, což lze ostatně přirovnat k dnešní době, kdy samotný titul zpravidla nevypovídá o vystudovaném oboru, tím méně o jeho obsahu. Rozhodující je proto obsah daného oboru a jeho zaměření. Stěžovatelka reflektuje, že předměty řízení dle zákona o uznávání odborné kvalifikace a dle vysokoškolského zákona jsou odlišné; v prvním případě jde o uznání kvalifikace pro regulované povolání, v druhém o uznání vysokoškolského vzdělání jako takového. Zahájila druhé řízení a na něm trvá; teprve poté, co bude správně ukončeno, hodlá dosáhnout také uznání odborné kvalifikace (má totiž obavu, že jí kvalifikace nebude uznána s podpůrným odkazem na výsledek řízení o uznání vzdělání). Tento postup je plně na její úvaze a nemůže jí být kladen k tíži.

II.2 Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[11] Žalovaný považuje napadený rozsudek za správný. Stěžovatelka dle něj v kasační stížnosti neuvádí žádné argumenty nad rámec žaloby. Žalovaný připouští, že kulturní a právní odlišnosti cizozemských vzdělávacích systémů mají za následek zejména různost v označení studijních programů či samotných předmětů; správní orgán proto musí při uznávání zahraničního vzdělání přihlížet především k obsahové (věcné) stránce studia. Není tudíž zcela určující, jak žadatel pojmenoval svou žádost. Pokud by bylo relevantní nominální označení studijního programu, vedlo by to ke globálnímu zamítání žádostí, což by bylo v rozporu s Lisabonskou úmluvou i zákonem o vysokých školách. Dle žalovaného je předmět žádosti určen především obsahem absolvované oblasti vzdělávání či studijního programu. Samotná intence žadatele by mohla být relevantní tehdy, pokud obsah vystudovaného vzdělávacího programu odpovídá obsahu více studijních programů v České republice; taková situace bude ovšem s ohledem na principy tvorby vzdělávacích programů zcela výjimečná. Žalovaný zdůrazňuje, že neexistuje veřejné subjektivní právo, aby bylo rozhodnuto o přesném označení studijního programu. Správní orgány musejí činit interpretaci žádosti s ohledem na její obsah (po důkazní stránce určený zejména předloženými doklady o vzdělání). Námitka nevyčerpání předmětu řízení je lichá, neboť žádosti o uznání zahraničního vzdělání (kvalifikace) bylo v plném rozsahu vyhověno. Stěžovatelčina argumentace má dle žalovaného původ v nepochopení rozdílu mezi termíny *vysokoškolská kvalifikace* a *odborná kvalifikace*. O odborné kvalifikaci v oboru učitelství jazyka německého a anglického se v řízení vůbec nerozhodovalo, tudíž nebylo možné ani vydat rozhodnutí o zamítnutí části žádosti; tato problematika se řeší v řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace (týkajícího se osob, které hodlají na území České republiky vykonávat některá z povolání upravených zvláštním zákonem stanovícím pro jejich výkon specifické podmínky). Žalovaný má za to, že stěžovatelka od řízení dle vysokoškolského zákona mylně očekávala rozhodnutí mající parametry výsledku řízení podle zákona o uznávání odborné kvalifikace.

[12] Dále žalovaný nesouhlasí ani s tvrzením stěžovatelky, že *oblast vzdělávání* je pouhou administrativní kategorií, která nemá oporu v právních předpisech. Zdůrazňuje, že univerzita jako uznávající orgán musí vycházet z obsahu zahraničních dokladů o předmětném vysokoškolském vzdělání. Stěžovatelka v zahraničí nepochybně absolvovala obor se zaměřením na germanistiku, a proto je v osvědčení uvedena *Germanistika*; celé uznání je ovšem pro oblast *Učitelství*, takže stěžovatelka dosáhla maxima možného. Univerzita dle žalovaného nepochybně, pokud rozhodla o uznání diplomu a o jeho rovnocennosti k diplomu vydanému v oblasti vzdělávání učitelství. Naznala totiž, že tehdejší zahraniční studium stěžovatelky mělo i pedagogické prvky, na jejichž základě jí uznala magisterské vzdělání pro oblast *Učitelství*. Uvedení konkrétního textu studijního oboru na osvědčení o magisterském studiu (v daném případě *Učitelství jazyka německého a anglického*) se nelze v projednávané věci domoci. Pokud stěžovatelka potřebuje posoudit i svou odbornou způsobilost pro účely výkonu regulovaného povolání učitele na některé škole na území České republiky, musí si podat žádost podle jiného zákona.

[13] Žalovaný je taktéž přesvědčen, že správní orgány nepochybily, pokud stěžovatelce nezaslaly výzvu dle § 36 odst. 3 správního řádu. Jelikož odvolací orgán neobstarával žádné nové podklady a univerzita žádosti stěžovatelky vyhověla, nebylo povinností správních orgánů vyzývat ji k seznámení se s podklady rozhodnutí. Ty totiž neshromáždily podklady, které by nebyly stěžovatelce známy; žádosti se nadto zabývaly opakovaně. Pokud jde o námitku, že prvoinstanční rozhodnutí neobsahuje podrobné odůvodnění, žalovaný uznává, že by toto v dané věci bylo vhodné, ovšem absence odůvodnění nemůže zapříčinit nezákonnost osvědčení, jelikož se nejedná o jeho povinnou náležitost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[15] Soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud předně shrnuje, že v nynější věci (již) není podstatou sporu to, zda stěžovatelka v zahraničí absolvovala vysokoškolské studium, které zahrnovalo též „učitelský“ aspekt; není proto relevantní se v tomto řízení zabývat rozsahem či kvalitou samotných jí studovaných pedagogických předmětů. Žalovaný totiž akceptuje tuto složku stěžovatelčina zahraničního vzdělání, když uvádí, že „*správní orgány shledaly, že tehdejší zahraniční studium stěžovatelky (studium germanistiky) mělo i pedagogické prvky, na základě kterých jí uznaly magisterské vzdělání pro oblast Učitelství*“ (srov. odst. [33] vyjádření ke kasační stížnosti, obdobně též str. 7 napadeného rozhodnutí). Jádrem řešeného případu tedy

pokračování

není otázka, zdali stěžovatelce mělo být uznáno zahraniční vzdělání též ve specializaci učitelství, ale jakým způsobem se tak mělo stát (resp. jaký konkrétní institut vysokoškolského zákona mělo obsahovat příslušné osvědčení nostrifikující zahraniční vzdělání). Soud o věci uvážil na základě následující rozhodné právní úpravy a judikatury:

[18] Podle § 106 odst. 1 vysokoškolského zákona *se ustanovení tohoto zákona použijí, pokud mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nestanoví jinak.*

[19] Dle čl. I Lisabonské úmluvy je vysokoškolským programem *studium, které je uznané příslušným orgánem Strany za součást jejího vysokoškolského systému a jehož dokončení poskytuje studentovi vysokoškolskou kvalifikaci.* Za vysokoškolskou kvalifikaci se považuje *jákykoliv titul¹, diplom nebo jiné osvědčení vydané příslušným orgánem osvědčující úspěšné ukončení vysokoškolského programu.* Uznáním je pak *oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí příslušným orgánem za účelem přístupu ke vzdělávacím a/nebo pracovním aktivitám.*

[20] Dle čl. VI.1 Lisabonské úmluvy *do té míry, že rozhodnutí o uznání je založeno na znalostech a dovednostech osvědčených vysokoškolskou kvalifikací, každá Strana uzná vysokoškolské kvalifikace přiznané v jiné Straně, ledaže by mohl být prokázán podstatný rozdíl mezi kvalifikací, o jejíž uznání je žádáno, a odpovídající kvalifikací ve Straně, ve které je o uznání žádáno.*

[21] Dle čl. VI.3 Lisabonské úmluvy platí, že *uznání vysokoškolské kvalifikace vydané v jedné Straně bude mít v jiné Straně jeden ze dvou následujících důsledků nebo oba: a) přístup k dalšímu vysokoškolskému studiu včetně příslušných zkoušek a/nebo k přípravě na doktorát za stejných podmínek, jaké se aplikují na držitele kvalifikací Strany, v níž je o uznání žádáno; b) užívání akademického titulu v souladu se zákony a podzákonnými předpisy nebo s jurisdikcí Strany, v níž je o uznání žádáno.*

[22] Podle důvodové zprávy k Lisabonské úmluvě (DECS-HE 97/3 ED-97/CEPES/CONF.I/4, Lisabon 1997) je „uznání druhem hodnocení individuální kvalifikace. Avšak zatímco hodnocení může být jakýkoliv druh vyjádření ohledně hodnoty zahraniční kvalifikace, uznání znamená úřední stanovisko učiněné odpovědným uznávacím orgánem potvrzujícím hodnotu kvalifikace, o jejíž uznání se žádá, a označujícím případná práva, která jsou držiteli kvalifikace uznáním udělena. [...] Pojmy vysokoškolské vzdělání, vysokoškolská instituce a vysokoškolský program jsou vzájemně propojeny a jednotlivé definice a pojmy této Důvodové zprávy je třeba chápat v kontextu.“

[23] Podle § 32 doporučení Rady Evropy ke kritériím a postupům pro posuzování zahraničních kvalifikací a důvodové zprávy z roku 2001, novelizované v roce 2010 (*Recommendation on Criteria and Procedures for the Assessment of Foreign Qualifications and Explanatory Memorandum*)² existuje přímá vazba mezi uznáním zahraniční vysokoškolské

¹ Nejvyšší správní soud poznamenává, že v originálním (tj. anglickém) znění Lisabonské úmluvy je užit pojem „degree“. Jeho překlad do českého jazyka uvedený ve sdělení Ministerstva zahraničních věcí (č. 60/2000 Sb.m.s.) termínem „titul“ není zcela přesný; spíše by se dle kasačního soudu mělo jednat o „stupeň vzdělání“.

² V originálním znění: „There is a direct connection between the assessment of foreign qualifications and the purpose(s) for which recognition is sought. For example, a given qualification may be adequate for the purpose of

kvalifikace a účelem, pro nějž je toto uznání požadováno. Určitá kvalifikace totiž může být adekvátní například pro účely dalšího studia, avšak nikoliv již pro účely zaměstnání, či naopak. Doporučení proto konstatuje, že rozhodnutí o uznání by mělo jasně uvést, k jakému účelu bylo vydáno. Zároveň uvádí, že uznání téže kvalifikace by mělo být provedeno znovu, pokud je (později) požadováno pro jiný účel, než který je již pokryt účelem předchozího uznání.

[24] Podle § 2 odst. 1 vysokoškolského zákona *vysoká škola uskutečňuje akreditované studijní programy a programy celoživotního vzdělávání. Typ vysokoškolské vzdělávací činnosti je určen typem uskutečňovaných akreditovaných studijních programů.*

[25] Podle § 44 odst. 1 vysokoškolského zákona *se vysokoškolské vzdělání získává studiem v rámci akreditovaného studijního programu podle studijního plánu stanovenou formou studia.*

[26] Podle § 44 odst. 2 písm. h) vysokoškolského zákona *jsou součástmi studijního programu určení oblasti nebo oblastí vzdělávání, v rámci kterých má být studijní program uskutečňován, a návaznost na další typy studijních programů v téže nebo příbuzné oblasti nebo oblastech vzdělávání; v případě kombinovaného studijního programu také procentně vyjádřený podíl základních tematických okruhů náležejících do jednotlivých oblastí vzdělávání na výuce.*

[27] Podle § 44a vysokoškolského zákona *je oblast vzdělávání věcně vymezený úsek vysokoškolského vzdělávání, v jehož rámci jsou připravovány, schvalovány a uskutečňovány studijní programy blízkého nebo příbuzného obsahového zaměření, odrážející společný teoretický a metodologický základ dané oblasti vzdělávání [odst. 1]. Vláda stanoví nařízením vymezení jednotlivých oblastí vzdělávání, obsahující výčet typických studijních programů spadajících pod danou oblast vzdělávání [odst. 3 písm. b)].*

[28] Podle § 89 vysokoškolského zákona *na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program [odst. 1 písm. b)]. Veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací [odst. 3].*

[29] Podle § 90 vysokoškolského zákona *ve věcech uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou rozhoduje rektor [odst. 1]. Podkladem pro uznání je originál nebo úředně ověřená kopie diplomu, vysvědčení nebo obdobného dokladu vydaného zahraniční vysokou školou, případně originál nebo úředně ověřená kopie dodatku k diplomu a doplňující informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat vzdělání srovnatelné s vysokoškolským vzděláním podle tohoto zákona, a o náplni vysokoškolského studia v zahraničí [odst. 2]. Zjistí-li veřejná vysoká škola nebo podle § 89 odst. 2*

further study, but not for the purpose of employment at a given level. Conversely, a given qualification may be adequate for the purpose of employment, but not for further study, e.g. at doctoral level. This could, for example, be the case if a research component, the writing of an independent thesis or another form of substantial independent work were totally lacking in the foreign qualification and such a component were a requirement for access to doctoral studies in the home country. This implies that a recognition statement should make it clear for which purpose(s) it is valid, and a renewed assessment should be undertaken if recognition is sought for other purpose(s) than those (that) covered by a previous statement. “

pokračování

ministerstvo, že jsou studijní programy po jejich srovnání v podstatných rysech odlišné, žádost o uznání zamítne [odst. 5].

[30] Problematikou podmínek pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se Nejvyšší správní soud, byť v poněkud jiném kontextu než v nyní řešené věci, již v minulosti opakovaně zabýval. Například v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019-93, vysvětlil, „že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání je nutné naplnění dvou podmínek, a to, že žadatel o uznání je absolventem zahraniční vysoké školy (§ 89 odst. 1 zákona o vysokých školách), a že studijní programy nejsou po srovnání v podstatných rysech odlišné (§ 90 odst. 5 stejného zákona). První podmínka zejména obnáší posouzení, zda žadatel o uznání úspěšně dokončil studijní program, zda vysoká škola byla oprávněna k výuce tohoto studijního programu a zda žadateli udělila odpovídající diplom nebo jiný obdobný doklad o absolvování zahraniční vysoké školy. Podstatou posouzení první podmínky tedy je, zda žadatel o uznání vystudoval studijní program zahraniční vysoké školy a je v důsledku toho v daném státě oprávněn užívat titul či jiné benefity spojené s vystudováním zahraniční vysoké školy. Jinými slovy, zda i zahraniční správní orgány dané země budou žadatele o uznání považovat za absolventa zahraniční (z jejich pohledu tamní) vysoké školy. Podkladem rozhodnutí je mimo jiné kopie diplomu, informace o kvalifikaci zahraniční vysoké školy a náplni studijního programu“ (obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 26. 1. 2023, č. j. 7 As 100/2021-18). V rozsudku ze dne 11. 7. 2022, č. j. 7 As 161/2021-47, pak NSS doplnil, že „není-li první podmínka splněna, tj. není-li vysokoškolské vzdělání, o jehož uznání se žádá, zahraničním vysokoškolským vzděláním ve smyslu zákona o vysokých školách, správní orgán žádost o uznání zamítne, aniž by musel srovnávat studijní programy (obdobně srov. rozsudky NSS ze dne 25. 1. 2022, č. j. 4 As 268/2021-36, či ze dne 21. 6. 2016, č. j. 9 As 286/2015-60). V rozsudku ze dne 2. 6. 2022, č. j. 1 As 320/2020-31, NSS též konstatoval, že „k tomu, aby bylo možné uzavřít, že studijní programy po jejich srovnání byly v podstatných rysech odlišné, je nezbytné vycházet z kvalifikovaného posouzení souboru znalostí a dovedností, které si student během studia osvojil. K tomu je nezbytné nejen popsat odlišnosti, ale současně srozumitelně odůvodnit, proč jsou odlišné v podstatných rysech.“

[31] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítá, že se jednalo o řízení zahajované na její žádost; v ní se domáhala uznání konkrétně studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*, přičemž takto jí formulovaný předmět řízení nebyl univerzitou plně vyčerpán. Nejvyšší správní soud se však s touto námitkou neztotožňuje. V řízení podle § 89 vysokoškolského zákona jde o uznání absolventem zahraniční vysoké školy (žadatelem) označeného vysokoškolského vzdělání [Lisabonská úmluva pojednává o uznávání vysokoškolské kvalifikace, tj. titulu (resp. stupně vzdělání), diplomu nebo jiného osvědčení], a to za žadatelem uvedeným účelem, pakliže tento v žádosti vyjádřil. Dle odborné literatury přitom „určení předmětu řízení žadatelem nečiní obvykle problémy, neboť vyplývá z hmotné úpravy ve zvláštních zákonech“ (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 395). Dané řízení je tedy dle shora uvedené zákonné úpravy vymezeno určitým zahraničním vysokoškolským vzděláním (diplomem), které žadatel požaduje nostrifikovat. Předmětem řízení je proto požadavek uznání konkrétního absolventem označeného vzdělání (diplomu). Jedná se o řízení zahajované výhradně na žadatelův návrh. V jeho dispozici proto je 1/ identifikace onoho zahraničního vzdělání (diplomu) - čili označení „toho, co chce uznat“, a 2/ uvedení účelu požadované nostrifikace - tedy „toho, proč to chce uznat“, resp. k jakému praktickému využití ono uznání potřebuje

(zda např. za účelem svého dalšího konkrétního studia, výkonu některého neregulovaného povolání či členství v profesní nebo zájmové komoře). V dispozici žadatele ovšem již není stanovení přesného způsobu, jak má správní orgán tohoto vzdělání (diplom) věcně posoudit a specifikovat na vydaném osvědčení - tedy označení „toho, jak to má být uznáno“. Předmět řízení je tedy vyčerpán tehdy, pokud správní orgán rozhodne právě o žadatelem identifikovaném zahraničním vzdělání (diplomu), ať už jej uzná, či nikoliv. Nesouhlasí-li žadatel s tím, jakým konkrétním způsobem bylo jím zvolené zahraniční studium ve vydaném osvědčení uznáno (např. sporuje-li to, že zvolený způsob uznání neodpovídá obsahu absolvovaného studia, či že uvedená konkretizace vzdělání není dostatečně přesná vzhledem k žadatelem deklarovanému účelu využití daného osvědčení), brojí tím již proti samotnému výsledku řízení, nikoliv nevyčerpání jeho předmětu.

[32] V projednávané věci se stěžovatelka domáhala uznání diplomu vydaného Univerzitou Karla Marxe dne 2. 7. 1981, jímž jí byl udělen titul *Diplomgermanist*. Právě o uznání tohoto diplomu rozhodla univerzita napadeným osvědčením; tím pojednala o celém předmětu řízení. Skutečnost, že tak učinila odlišným způsobem, než jaký si stěžovatelka představovala (když univerzita za odpovídající považovala takový diplom, který by byl vydán absolventce studia v České republice v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání *Učitelství*, a nikoliv absolventce studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka*), není z hlediska vyčerpání předmětu řízení rozhodující.

[33] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že svou žádostí se výslovně domáhala toho, aby její zahraniční studium bylo uznáno jako konkrétní (dle ní tomuto studiu nejlépe odpovídající) studijní program nyní realizovaný v České republice; univerzita ovšem předmětný diplom nostrifikovala s jinou než stěžovatelkou požadovanou specifikací. Stejně tak soud nepochybně, že uznání oblasti vzdělávání *Učitelství* a studijního programu *Učitelství německého a anglického jazyka* není totéž. Tyto skutečnosti však ničeho nemění na výše vysloveném závěru, že univerzitou bylo rozhodnuto o celém předmětu řízení, neboť ten je vymezen konkrétním zahraničním vzděláním (diplomem), nikoliv požadovaným způsobem jeho uznání. Stěžovatelka dále tvrdí, že mělo být současně s napadeným osvědčením vydáno i negativní rozhodnutí o zamítnutí části žádosti (a to v rozsahu, v jakém nebylo vyhověno jejímu požadavku na uznání konkrétního jí požadovaného studijního programu). Ani tato námitka ovšem není důvodná. Z premisy, že napadeným osvědčením byl vyčerpán celý předmět řízení, logicky plyne, že již nezbývá, o čem by mělo být dále takovým rozhodnutím pojednáno. Argumentace stěžovatelky domáhající se souběžného vydání negativního rozhodnutí totiž stojí na nesprávném předpokladu, že předmětem řízení je její konkrétní požadavek, jakým způsobem má být zahraniční studium nostrifikováno; tak tomu ovšem, jak shora vysvětleno, není.

[34] Stěžovatelka poukazuje na to, že univerzitě uložil povinnost vyčerpat celý předmět řízení již žalovaný svým rozhodnutím ze dne 20. 11. 2020, č. j. MSMT-18906/2020-3. Ten ji přitom zavázal k postupu, který „*zahrnuje posouzení jak zahraničního vysokoškolského vzdělání v jeho porovnání s obdobným (tj. porovnatelným) studijním programem uskutečňovaným Univerzitou, tak i posouzení jej dokládající vysokoškolské kvalifikace (Diplomu) na základě závěru učiněného výhradně z expertního posouzení kompetentním orgánem země původu vzdělání, tj. Spolkové republiky Německo. [...] Po shromáždění důkazního*

pokračování

materiálu potřebného pro rozhodnutí bude možné přikročit k vydání rozhodnutí ve věci.“ (srov. str. 7 rozhodnutí). Stěžovatelka v kasační stížnosti akcentuje povinnost prvostupňového správního orgánu porovnat jí získané zahraniční vzdělání s obdobným studijním programem uskutečňovaným univerzitou. Takový postup je však shodně předvídan již vysokoškolským zákonem (srov. § 90 odst. 2 a 3); citovaný závazný právní názor žalovaného tedy neukládá univerzitě pro další řízení nic konkrétního („nového“) nad znění právní úpravy. Rozhodně nepojednává o tom, co přesně je předmětem řízení, ani jakým konkrétním způsobem má být (po porovnání odpovídajících studijních programů) vysokoškolská kvalifikace stěžovatelky nostrifikována.

[35] Dále se stěžovatelka dovolává dřívějšího rozsudku městského soudu ze dne 11. 3. 2020, č. j. 14 A 174/2018-38, který přezkoumával jedno z předcházejících rozhodnutí žalovaného vydané v řízení o téže žádosti stěžovatelky. Soud v něm konstatoval, že *„z žádosti tedy jednoznačně plyne, že žalobkyně žádala o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace ve vztahu k oboru „učitelství anglického a německého jazyka“, které získala svým studiem na univerzitě v Lipsku. Žalobkyně tedy definovala předmět řízení tak, že žádala o přiznání práva mít uznán i obor učitelství anglického a německého jazyka, přičemž toto právo jí v minulosti přiznáno nebylo (žalobkyni byl uznán pouze obor moderní filologie). [...] Dle soudu je tedy nesporné, že o takto vymezené žádosti správní orgán I. stupně v minulosti nerozhodl.“* (srov. odst. [26]). *„Diplom jakožto potvrzení o dosažení zahraniční kvalifikace je pouze podkladem pro posouzení žádosti, zatímco jejím předmětem je uznání dosaženého vzdělání. Zahraniční vysokoškolské vzdělání je tedy třeba posuzovat podle svého obsahu (náplně) tak, aby byl žadateli v České republice uznán ekvivalentní obor (případně obory), který nejvíce odpovídá rozsahu znalostí a dovedností osvědčených zahraniční vysokoškolskou kvalifikací.“* (srov. odst. [28]). Nejvyšší správní soud předně zdůrazňuje kontext, v němž byla citovaná partie daného rozsudku vyslovena. V odkazované věci se stěžovatelka žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti usnesení univerzity, jímž bylo řízení o její žádosti zastaveno pro neodstranění podstatných vad žádosti. Žalovaný usnesení univerzity zrušil a sám řízení zastavil, protože dospěl k závěru, že je dána existence překážky věci rozhodnuté, neboť žádosti žalobkyně již bylo v minulosti vyhověno a diplom jí byl nostrifikován (srov. odst. [1] – [6] rozsudku sp. zn. 14 A 174/2018). Soud přitom předeslal, že *„jádro sporu v posuzované věci je otázka, zda byla dána překážka věci rozhodnuté v řízení o žádosti, kterou žalobkyně požadovala uznat své vysokoškolské vzdělání v oboru učitelství jazyka německého a anglického“* (srov. odst. [23] rozsudku sp. zn. 14 A 174/2018). Je tedy nezbytné reflektovat, že dřívější výroky městského soudu ohledně předmětu řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) dle § 89 vysokoškolského zákona musejí být nahlíženy právě prizmatem této stěžejní otázky řešené v odkazované věci.

[36] Nejvyšší správní soud přesto připouští, že závěry zaujaté v rozsudku sp. zn. 14 A 174/2018 jsou odlišné od právního názoru vysloveného jak v napadeném rozsudku, tak v nynějším rozhodnutí kasačního soudu. Je pravdou, že městský soud byl svým dřívějším posouzením vázán, a tedy pochybil, pokud se od něj (natož bez jakéhokoliv odůvodnění) v nyní přezkoumávané věci odchýlil [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10]. Nejvyšší správní soud však nedospěl k závěru, že by pro tuto vadu řízení bylo namístě napadený rozsudek zrušit. Zdůrazňuje totiž, že proti rozsudku sp. zn. 14 A 174/2018 nebylo brojeno kasační stížností, tudíž NSS se k předmětné právní

otázce doposud nevyjádřil; není proto vázán žádným svým předchozím rozhodnutím vydaným ve věci stěžovatelky, natož dřívějšími závěry městského soudu (a to ani těmi vyslovenými v předcházejícím řízení). Jelikož, jak shora uvedeno, Nejvyšší správní soud o otázce předmětu řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) uvážil shodně jako městský soud v nyní přezkoumávané věci, bylo by v rozporu s principem procesní ekonomie napadený rozsudek rušit toliko za tím účelem, aby městský soud v dalším řízení vydal rozhodnutí sice souladné se svými předchozími rozsudky, avšak podle názoru kasačního soudu věcně nesprávné. Takový postup by byl zjevně neefektivní.

[37] Ohledně samotné podstaty sporu stěžovatelka namítá, že z vysokoškolského zákona jasně plyne, že „to“, co se uznává, jsou *studijní programy*, nikoliv *oblasti vzdělávání*. Nejvyšší správní soud se však ani s tímto názorem neztotožňuje. Vysokoškolský zákon toliko uvádí, že se uznává „*vysokoškolské vzdělání nebo jeho část*“ (§ 89 odst. 1), Lisabonská úmluva pak pojednává o uznávání „*vysokoškolské kvalifikace*“ (čl. VI.1), kterou představuje „*titul, diplom nebo jiné osvědčení*“ (čl. I). Účinná právní úprava tedy explicitně nestanoví, jakým způsobem, resp. prostřednictvím jakého konkrétního institutu upraveného ve vysokoškolském zákoně má být určena specializace (odborné zaměření) absolventa zahraničního vysokoškolského studia. Je sice pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že k uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) je příslušná vysoká škola uskutečňující obsahově obdobný studijní program; podkladem pro uznání je mimo jiné informace o tom, že studijní program uskutečňovala instituce oprávněná poskytovat srovnatelné vysokoškolské vzdělání; takové vzdělání pak nelze uznat, pokud jsou porovnávány studijní programy v podstatných rysech odlišné. Z těchto východisek ovšem plyne pouze to, že *studijní programy* hrají v zákonem předvídaném procesu uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání (diplomu) významnou roli; nelze však na jejich základě dospět k závěru, že osvědčení jakožto výsledek nostrifikačního procesu musí bez dalšího nutně obsahovat identifikaci konkrétního studijního programu odpovídajícího zahraničnímu vysokoškolskému studiu. Lze tedy shrnout, že v právní úpravě je sice zakotvena povinnost správního orgánu nalézt obdobný studijní program odpovídající žadatelem absolvovanému studiu (a to pro potřeby samotného procesu uznávání), avšak není již explicitně stanovena povinnost správního orgánu tento studijní program vtělit do osvědčení o uznání. Kasační soud se proto ztotožňuje s názorem žalovaného, že vysokoškolský zákon „*nestanoví v situaci, kdy podstatných rozdílů (mezi srovnávanými studijními programy) není, jako výslovnou náležitost uznání zahraničního vzdělání vázat rozhodnutím na jednotlivý tuzemsky akreditovaný studijní program, a tedy nepředepisuje uznání jmenovitěho zahraničního vysokoškolského vzdělání definitoricky vztáhnout k němu. Jinými slovy zákon o vysokých školách vymezuje podklad pro postup srovnání, ale v kladném případě nevyžaduje dát rovnítko mezi posuzovaný zahraniční studijní program/vzdělání a jednotlivý studijní program tuzemský*“ (srov. str. 7 napadeného rozhodnutí).

[38] V situaci, kdy platné právo výslovně nestanoví konkrétní obsah osvědčení dle § 89 vysokoškolského zákona, je dle Nejvyššího správního soudu na příslušném správním orgánu (univerzitě), aby sám zvolil a patřičně odůvodnil, jakým způsobem zpřesní (specifikuje s ohledem na vnitrostátní systematiku a strukturu vzdělávání) účinky nostrifikace zahraničního vzdělání (diplomu). Musí však zohlednit nejen zjištěný obsah (průběh, kvalitu a strukturu) absolvovaného zahraničního vysokoškolského studia, ale taktéž žadatelem uvedený účel, za nímž jej požaduje uznat. Správním orgánem užitá kategorie pro specifikaci

pokračování

nostrifikovaného vzdělání (diplomu) musí být dostatečně určitá (nebo naopak neurčitá) na to, aby vydané osvědčení mohlo žadateli posloužit k naplnění toho cíle, pro který o něj usiloval. Posouzením této otázky je správní orgán povinen se zabývat, a to v rozsahu odpovídajícím míře konkrétnosti, s jakou žadatel precizoval účel požadovaného uznání ve své žádosti; pakliže žadatel v žádosti žádný účel neuvede, specifikuje správní orgán uznané zahraniční vysokoškolské vzdělání (diplom) toliko v obecné rovině. Na správním soudu pak následně je, aby k případné námitce žadatele přezkoumal, zda správním orgánem zvolené zpřesnění nostrifikovaného vzdělání (diplomu) není iracionální a lze-li jím dosáhnout v žádosti deklarovaného účelu uznání.

[39] Pokud jde o stěžovatelkou sporovaný přístup žalovaného k její učitelské kompetenci, je třeba zopakovat, že univerzita uznala její zahraniční diplom a potvrdila jeho „*rovnocennost s vysokoškolským diplomem a dodatkem k diplomu vydaným v České republice veřejnou vysokou školou absolventce studia v navazujícím magisterském studijním programu v oblasti vzdělávání Učitelství*“. Stěžovatelka však namítá, že v osvědčení neměla být uvedena *oblast vzdělávání*, nýbrž konkrétní *studijní program*. Žalovaný vysvětlil, že na osvědčení zpravidla neuvádí konkrétní tuzemský studijní program, který by měl odpovídat nostrifikovanému zahraničnímu vzdělání (diplomu), a to z toho důvodu, že „*takový přístup by jako formalistní bránil uvážení rozhodujícího orgánu, protože by pro něj nevytvářel dostatečný prostor. Nalézt obdobu ve smyslu totožnosti u jednotlivého zahraničního vysokoškolského vzdělání s jednotlivým studijním programem tuzemským je téměř vždy objektivně vyloučeno už s ohledem na variabilitu zahraničních vysokoškolských vzdělávacích systémů a studijních programů a jejich proměnlivost mezinárodní a časovou. (...) uznávající orgán zjišťuje a porovnává úroveň kvalifikací nabytých akademických práv (tedy stupně vysokoškolského vzdělání a potenciálního oprávnění k postupu do stupně vzdělání vyššího)*“ [srov. str. 7 napadeného rozhodnutí]. Doplnil přitom, že „*kulturní a právní odlišnost cizozemských vzdělávacích systémů má podle názoru žalovaného za následek zejména odlišnost v označení studijních programů či samotných předmětů. Dle mínění žalovaného tak správní orgán v řízení dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách musí přihlížet především k obsahové (věcné) stránce studia. (...). Vzdělání v jednotlivých zemích může vykazovat vysoký stupeň rozmanitosti. Pokud by se měl správní orgán vázat v rozhodování pouze na institut studijního programu, vedlo by to k nadměrnému formalismu, který by ve svém důsledku znemožnil zamítnutí žádosti jen v případech podstatných odlišností ve smyslu výše uvedených ustanovení*“ (srov. odst. [23] a [30] vyjádření ke kasační stížnosti). Nejvyšší správní soud tyto argumenty žalovaného považuje za racionální a oprávněné. Nad rámec výše citovaného dodává, že názvy a věcné obsahy tuzemských *studijních programů* se mohou v čase relativně rychle měnit v závislosti na strategii každé jednotlivé univerzity, jejich akreditačních procesech či poptávce ze strany uchazečů; jedná se tedy o kategorii poměrně flexibilní, a proto nestálou. Ostatně sama stěžovatelka, byť v jiném kontextu, namítá, že v názvech studijních programů může po uplynutí určité doby dojít k významovému posunu. Širší (konkrétním studijním programům nadřazená, a tedy co do svého vymezení podstatně „stabilnější“) *oblast vzdělávání* se proto obecně, neuvede-li žadatel účel své žádosti o nostrifikaci, jeví jako kategorie vhodnější pro specifikaci uznávaného zahraničního vzdělání (diplomu).

[40] Za rozhodující kritérium však Nejvyšší správní soud považuje to, zda správním orgánem zvolený způsob specifikace uznaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) odpovídá žadatelem uvedenému účelu, pro nějž o toto uznání žádal (srov. § 32

doporučení Rady Evropy ke kritériím a postupům pro posuzování zahraničních kvalifikací). V nyní posuzované věci je ovšem třeba zdůraznit, že stěžovatelka ve své žádosti ze dne 23. 1. 2017, jejím prvním doplnění ze dne 27. 7. 2017, druhém doplnění ze dne 15. 11. 2017, včetně všech příloh (a ostatně ani v žalobě) neuvádí žádný konkrétní účel, za nímž o uznání předloženého diplomu žádala. Za této situace, kdy správní orgán nevěděl, jakým požadavkům (resp. nárokům či standardům) bude muset vydané osvědčení čelit, byl oprávněn zvolit „obecný“ způsob specifikace uznaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu). Splnění účelu takového (individuálním potřebám žadatele nepřizpůsobeného) uznání je pak třeba posuzovat podle naplnění důsledků uznání vysokoškolské kvalifikace předpokládaných Lisabonskou úmluvou. Těmi jsou 1/ přístup k dalšímu vysokoškolskému studiu, včetně doktorátu; 2/ užívání akademického titulu (srov. čl. VI.3 Lisabonské úmluvy). Kasační soud má přitom v nynější věci za to, že i když je na osvědčení uvedena toliko odpovídající oblast vzdělávání, nebrání to naplnění žádného ze shora vytyčených cílů uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Za podstatné totiž považuje, aby z něj plynul stupeň uznaného vzdělání (zde navazující magisterské) a alespoň určitá specifikace jeho odborného zaměření (zde *Učitelství* pro obor *Germanistika*). Takto precizované uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) se soudu jeví obecně jako dostatečné.

[41] Nadto je nezbytné akcentovat, že stěžovatelka v žádném ze svých podání nepoukazuje na jakékoli konkrétní obtíže, které jí plynou z provedeního způsobu uznání jejího zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu), resp. ze skutečnosti, že v napadeném osvědčení byla užita právě kategorie *oblast vzdělávání*. Netvrdí například, že by měla mít problém při svém dalším (třeba doktorském) studiu, ani nikterak nebrojí proti tomu, že jí nebylo umožněno užívat akademický titul udělovaný dle tuzemského vysokoškolského zákona. Její žalobní i následně kasační argumentace je postavena pouze na tom, že obsah napadeného osvědčení je věcně nesprávný, aniž však uvádí, z jakých konkrétních (praktických) důvodů dle ní neodpovídá univerzitou zvolená specifikace jejího zahraničního vysokoškolského vzdělání skrze kategorii *oblast vzdělávání* naplnění obecného účelu uznávání vysokoškolské kvalifikace dle Lisabonské úmluvy; z podstaty věci nebrojí ani proti tomu, že provedený způsob uznání nevyhovuje účelu, pro nějž o vydání příslušného osvědčení žádala, neboť žádný takovýto účel ve své žádosti neuvedla. Stěžovatelčina zmínka o obavě (navíc poprvé uvedená až v kasační stížnosti), že jí nebude uznána kvalifikace dle zákona o uznávání odborné kvalifikace, a to právě s podpůrným odkazem na výsledek řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání, nijak konkrétně nezdůvodňuje, proč stěžovatelka nesouhlasí s (pro ni pozitivním) osvědčením její pedagogické kompetence v oblasti vzdělávání *Učitelství*, resp. proč se domnívá, že tento způsob uznání nebude v řízení o odborné kvalifikaci dostačující.

[42] Nejvyšší správní soud proto naznal, že za situace, kdy Lisabonská smlouva ani vysokoškolský zákon explicitně nereglementují obsah osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu), a stěžovatelka neuvedla účel, za nímž o toto uznání žádala, městský soud ani žalovaný nepochybili, pokud aprobovali postup univerzity, která specifikovala její kvalifikaci prostřednictvím *oblasti vzdělávání*. Stěžovatelka přitom (krom námitek, že její učitelská odbornost měla být stanovena skrze konkrétní studijní program) nezpochybňuje, že *Učitelství* je právě tou oblastí vzdělávání, která nejlépe odpovídá pedagogickému aspektu jí uznávaného zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu).

pokračování

Kasační soud proto neshledal nesprávným závěr městského soudu, že „*vysokoškolskou kvalifikací podle Čl. VI.1 Lisabonské úmluvy je v případě žalobkyně oblast vzdělávání Učitelství pro obor germanistika*“ (srov. odst. [48] napadeného rozsudku).

[43] Stěžovatelka dále namítá procesní pochybení univerzity spočívající v tom, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Dle § 36 odst. 3 správního řádu platí, že *nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje*. Spor mezi stěžovatelkou a žalovaným se vede právě o naplnění této negativní klauzule, tj. zda stěžovatelce bylo napadeným osvědčením v plném rozsahu vyhověno. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením učiněným městským soudem, že tomu tak bylo, neboť „*univerzita žalobkyni v maximální možné míře její žádosti vyhověla tím, že vysokoškolské vzdělání magisterského studia v oblasti vzdělávání Učitelství jí uznala pro obor germanistiky, a to vše v souladu s podklady předloženými toliko žalobkyní*“ (srov. odst. [71] napadeného rozsudku). Již výše kasační soud konstatoval, že univerzita rozhodla o celém předmětu řízení. Stejně tak zdejší soud naznal, že univerzita nepochybila, pokud uznávané zahraniční vysokoškolské vzdělání (diplom) specifikovala ve vydaném osvědčení skrze kategorii *oblast vzdělávání*; taktéž bylo vysloveno, že tou odpovídající oblastí je *Učitelství*, resp. že proti danému posouzení stěžovatelka nic nenamítala. Právě na nedůvodné polemice s těmito východisky je postavena argumentace stěžovatelky, že napadeným osvědčením jí nebylo v plné míře vyhověno.

[44] Předně je třeba znovu připomenout, že předmětem řízení je uznání konkrétního zahraničního vzdělání (diplomu), čemuž bylo v plném rozsahu vyhověno, neboť univerzita uznala stěžovatelkou předložený zahraniční diplom za rovnocenný s vysokoškolským diplomem vydaným v České republice a současně uznala i její vzdělání získané tímto studiem za rovnocenné s vysokoškolským vzděláním získaným v České republice. Pokud jde o specifikaci stěžovatelčiny pedagogické odbornosti, Nejvyšší správní soud považuje za logické, že studijní program učitelství konkrétních odborných předmětů, jehož uvedení na příslušném osvědčení se stěžovatelka domáhala (byť jak shora uvedeno, nebyla oprávněna si takový požadavek klást), je podřaditelný pod oblast vzdělávání *Učitelství* ve smyslu části třicáté přílohy č. 3 k nařízení vlády č. 275/2016 Sb. Tato oblast totiž dle dané přílohy zahrnuje základní tematické okruhy jako „*pedagogika*“ či „*oborová didaktika (didaktika konkrétního oboru podle příslušné aprobace)*“ [písm. A]; typickými studijními programy jsou např. učitelství pro základní či střední školy [písm. B]; rámcový profil absolventa zahrnuje mimo jiné znalosti v oblasti konkrétní oborové specializace nebo znalosti oborové didaktiky a teorie učení a vyučování [písm. C] a relevantní charakteristickou profesí je též učitel prvního či druhého stupně a střední školy [písm. D]. Podle kasačního soudu proto lze konstatovat, že stěžovatelce bylo fakticky plně vyhověno. V osvědčení totiž byla uvedena odpovídající oblast vzdělávání, jež představuje nadřazenou (vyšší) kategorii zahrnující mimo jiné taktéž stěžovatelkou požadovaný studijní program. Jestliže tedy za této situace nebyla stěžovatelka vyzvána k seznámení se s podklady před vydáním napadeného osvědčení, nejednalo se o nesprávný postup univerzity v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu. Stejně tak nelze stěžovatelce přisvědčit v tom, že napadené osvědčení bylo překvapivé. Žadatel o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) není oprávněn si sám stanovit, jakým konkrétním způsobem má příslušný správní orgán precizovat jemu nostrifikované vzdělání na osvědčení. Je oprávněn správnímu orgánu toliko sdělit účel, pro nějž o tento

úkon žádá; to však stěžovatelka v nynější věci neučinila. Nemohla proto mít očekávání konkrétního obsahu vydaného osvědčení.

[45] Konečně stěžovatelka také namítá, že neměl být hodnocen jen název absolvovaného zahraničního studijního programu, ale i jeho obsah. Tak se ovšem dle Nejvyššího správního soudu také stalo, neboť právě na základě takového postupu byl stěžovatelce nostrifikován její diplom taktéž pro oblast vzdělání *Učitelství*; tato její odbornost totiž rozhodně neplyne přímo z předmětného diplomu (názvu na něm uvedeného studijního programu), ale až z dalších předložených listin pojednávajících o obsahu samotné výuky (např. vysvědčení o závěrečné zkoušce na vysoké škole, návrhu na zahájení diplomového řízení, závěrečného hodnocení či hodnocení studentky). Kdyby se tedy univerzita a následně žalovaný vůbec nezabývali obsahem absolvovaného studia, jak tvrdí stěžovatelka, nemohli by uznat také pedagogický aspekt jejího studia. Dále stěžovatelka nesouhlasí ani s tím, že jí bylo nostrifikováno vzdělání v oboru *Germanistika*. Nejvyšší správní soud ovšem předesílá, že tato výhrada opětovně vychází z jejího mylného předpokladu, že si jakožto žadatelka o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání (diplomu) mohla sama stanovit i konkrétní způsob, jakým ho měla univerzita uznat. I v tomto případě tedy fakticky brojí proti tomu, že na osvědčení nemá uveden studijní program *Učitelství německého a anglického jazyka*. Jí uznaný obor *Germanistika* považuje za nepřiléhavý. Neuvádí ovšem žádné konkrétní důvody, proč tento způsob identifikace její odbornosti podle ní neodpovídá obsahu jejího vzdělání; nemůže ani namítat, že je v rozporu s účelem, pro nějž o uznání žádala, neboť jej neuvedla. Dle předloženého vysvědčení o závěrečné zkoušce na vysoké škole přitom studovala v oboru *Germanistika*, nadto dva ze tří předmětů „hlavní zkoušky“ byly *Germanistická lingvistika* a *Germanistická literární věda*. Stěžovatelka toliko obecně poukazuje na změny způsobené plynutím času, aniž je jakkoli specifikuje. Zdůrazňuje sice, že *Diplomgermanist* je akademickým titulem, nikoliv názvem studijního programu v dnešním pojetí; tomu však přisvědčil již městský soud, když uvedl, že „*neshledal ze správního spisu, že by univerzita či žalovaný její titul považovali za studijní obor či program. Taková argumentace z ničeho nevyplyvá.*“ (srov. odst. [56] napadeného rozsudku). Nepřípadné je též přirovnání stěžovatelky, že dnes udělované tituly (např. *magistr*) zpravidla taktéž ničeho nevypovídají o vystudovaném oboru, tím méně o jeho obsahu. Žalovaný totiž nezaložil své rozhodnutí na samotném znění stěžovatelce uděleného zahraničního titulu (*Diplomgermanist*), nýbrž na tom, že z jí předložených dokladů se podává, že absolvovala studium v oboru *Germanistika*; to nelze nezaměňovat.

[46] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že městský soud nepochybil, pokud se ztotožnil s postupem univerzity; stěžovatelka nepředestřela žádné konkrétní argumenty, proč jí absolvované zahraniční vzdělání svým obsahem neodpovídá oboru *Germanistika*.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[47] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[48] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v tomto kasačním řízení

pokračování

úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost; soud proto žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2023

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu