



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **S. D.**
bytem
zastoupená advokátem JUDr. Ivanem Houfkem, Ph.D.,
sídlem Novotného lávka 200/5, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2022, č. j. MSMT-18573/2021-4

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti usnesení Univerzity Karlovy ze dne 19. 4. 2021, č. j. NO/UKRUK/249/21/Če (dále jen „usnesení UK“), jímž byla odložena žádost žalobkyně o uznání vysokoškolského vzdělání získaného na Anglo-americké vysoké škole, z. ú. (dále jen „AAVŠ“) v oboru „Humanities and Social Sciences (major Politics and Society)“.

II. Dosavadní průběh řízení a napadené rozhodnutí

2. Žádostí ze dne 18. 3. 2021 požádala žalobkyně Univerzitu Karlovu o uznání vysokoškolského vzdělání získaného na AAVŠ ve studijním programu. Univerzita Karlova žádost žalobkyně usnesením odložila. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně odvolání, ve kterém namítla, že usnesení UK vychází z nesprávných skutkových zjištění, na základě kterých Univerzita Karlova dospěla k nesprávnému právnímu závěru. Žalobkyně upozornila, že jí absolvovaný studijní program je studijní program, k němuž AAVŠ získala zahraniční akreditaci od The Western Association of Schools and Colleges (WASC) Senior College and University Commission (dále jen „WSCUC“), což je americká regionální akreditační agentura uznávaná ústředním akreditačním orgánem Spojených států amerických, kterým je The Council for Higher Education Accreditation (CHEA), tedy orgánem oprávněným rozhodnout o poskytnutí akreditace k poskytování studijního programu.
3. Žalovaný v napadené rozhodnutí uvedl, že žalobkyně není ve smyslu § 89 zákona č. 111/1998 Sb. (dále jen „zákon o vysokých školách“) a Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu, podepsané dne 11. 4. 1997 v Lisabonu a publikované v českém jazyce ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Lisabonská úmluva“) absolventkou zahraniční vysoké školy. Dle žalovaného není AAVŠ zahraniční (americkou) vysokou školou, nýbrž českou právnickou osobou s oprávněním působit jako česká soukromá vysoká škola oprávněná poskytovat vzdělání v žalobkyní absolvovaném bakalářském studijním programu, který byl akreditován jako studijní program podle zákona o vysokých školách s účinností od 11. 5. 2015. Žalovaný uzavřel, že na předloženou vysokoškolskou kvalifikaci nelze ustanovení § 89 a 90 zákona o vysokých školách aplikovat. Bez ohledu na to, jakým způsobem byl žalobkyní absolvovaný studijní program akreditován, žalobkyně není absolventkou zahraniční vysoké školy a držitelkou zahraničního vysokoškolského diplomu vydaného zahraniční vysokou školou.

III. Žaloba

4. Žalobkyně v žalobě nejprve uvedla, že napadeným rozhodnutím došlo k porušení jejích práv, neboť rozhodnutí spočívá na nesprávných skutkových zjištěních a nesprávném (diskriminačním) výkladu a aplikaci právní normy. Žalovaný postupoval v rozporu s principy a zásadami dobré správy, resp. v rozporu se zásadou ochrany dobré víry a oprávněných zájmů žalobkyně, zásadou zákazu rovnosti a nestrannosti, zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení.
5. V žalobě uplatnila žalobkyně celkem čtyři žalobní námitky.
6. V prvním žalobním bodě namítla, že napadené rozhodnutí je založeno na nesprávném skutkovém závěru, že žalobkyně studovala studijní program akreditovaný v České republice. Žalovaný nebyl v rámci předcházejícího řízení oprávněn tuto otázku přezkoumávat.
7. Studijní program, který žalobkyně studovala, není studijním programem akreditovaným v České republice, ale jedná se o studijní program, k němuž AAVŠ získala zahraniční akreditaci od WSCUC.
8. Skutkový závěr, že žalobkyně fakticky studovala český studijní program uskutečňovaný v souladu s českou akreditací, který si AAVŠ na základě institucionální akreditace od WSCUC akreditovala zároveň jako americký studijní program, není správný a nemá

podklad ve spisovém materiálu s ohledem na vyjádření americké akreditační agentury WSCUC (dále jen „vyjádření WSCUC“) a vyjádření amerického informačního střediska pro akademickou mobilitu a uznávání U. S. ENIC ze dne 14. 8. 2021 (dále též „vyjádření U. S. ENIC“). Skutečnost, že AAVŠ má duální akreditaci studijních programů (tedy jak žalovaným nebo Národním akreditačním úřadem, tak WSCUC) neznamena, že student musí absolvovat studijní program za podmínek obou akreditací. Studijní programy vytvořené pod různými akreditacemi a podmínky jejich absolvování se mohou a zpravidla budou lišit právě v závislosti na podmínkách příslušné akreditace.

9. Pokud si student zvolí studium dle zahraniční akreditace, může získat jen vysokoškolský diplom za podmínek dané akreditace. V případě žalobkyně se jedná o zahraniční studium, neboť podmínky absolvování takového studijního programu jsou stanoveny dle práva cizího státu (USA). Místo, kde se vzdělání fakticky uskutečňuje, je pak zcela bez významu, uskutečňuje-li ho akreditovaná instituce. Národní právní úprava může nejvýše stanovit podmínky, za kterých uzná zahraniční vysokoškolské vzdělání nebo jeho část v České republice, nemůže však určovat, zda student zahraniční vzdělání získal či nikoli.
10. Žalovaný překročil svou pravomoc, neboť závěr založil na posouzení otázky, zda studijní program byl absolvován v režimu akreditace vydané WSCUC, tedy akreditace vydané orgánem třetího státu. Takovou otázku však žalovanému ani Univerzitě Karlově v řízení o uznání zahraničního vzdělávání nepříslušelo dle příslušných právních předpisů přezkoumávat.
11. Pokud AAVŠ disponuje příslušnou národní akreditací Spojených států amerických a žalobkyni předložený diplom je autentický, nepříslušelo žalovanému ani Univerzitě Karlově žádost žalobkyně o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání odmítnout z důvodu, že žalobkyně zahraniční vysokoškolské vzdělání vůbec nezískala; posouzení této otázky je věcí národní právní úpravy Spojených států amerických.
12. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně namítla nesprávné právní posouzení věci. Žalovaný podle ní nesprávně aplikoval právní normu, která vychází z nesprávného výkladu legislativního pojmu „zahraniční vysoká škola“. Žalobkyně shledala výklad žalovaného v rozporu s ustanoveními Lisabonské úmluvy, což ve svém důsledku způsobuje nedůvodnou nerovnost v postavení a právech adresátů právní normy a je zjevně diskriminační.
13. Žalobkyně zdůraznila, že závěr žalovaného je zbudován na tom, že AAVŠ nelze považovat za zahraniční vysokou školu ve smyslu ustanovení § 89 zákona o vysokých školách. Je zcela na cizím státu, zda akreditaci udělí pouze subjektům inkorporovaným na jeho území či bude považovat hledisko inkorporace za irelevantní. Podstatou akreditace je, zda taková entita je způsobilá zajistit kvalitu výuky a splnění podmínek dané akreditace. Status vysokoškolské vzdělávací instituce i absolvovaný studijní program je nutné posuzovat z hlediska akreditace, neboť vysokoškolské studium bylo bez ohledu na místo a subjekt poskytováno dle právní úpravy státu poskytnuté akreditace. Pokud absolvent zahraničně akreditovaného studijního programu získá vysokoškolské vzdělání u akreditované instituce, je nutné jej posuzovat jako vzdělání získané dle státu akreditace. Přestože uznání vysokoškolského zahraničního vzdělání upravuje národní úprava, musí být vždy vykládána tak, aby nedocházelo k diskriminaci.
14. Žalovaný v napadeném rozhodnutí při výkladu pojmu „zahraniční vysoká škola“ pro účely uznávání zahraničního vzdělávání vycházel jednak z části čtrnácté zákona o vysokých

školách (§ 93a odst. 1) a dále z definice obsažené v čl. I. Lisabonské úmluvy. Žalovaný však užívá pojmy části čtrnácté zákona o vysokých školách navzdory tomu, že definice zde uvedené platí právě a pouze pro tuto část zákona, přičemž tato část byla do zákona o vysokých školách implementována až s účinností od 1. 9. 2016. Rovněž výklad pojmu učiněný žalovaným není v souladu s definicí obsaženou v čl. I. Lisabonské úmluvy ani s podklady založenými ve spisu.

15. V tomto směru žalobkyně uvedla, že z hlediska zahraničního vzdělávání jsou relevantní zejména části § 89 až § 90b zákona o vysokých školách a § 93a a násl. citovaného zákona. Zatímco § 89 a násl. zákona o vysokých školách se týká uznání v zahraničí akreditovaného studia, § 93a a násl. téhož zákona upravuje povinnosti subjektů poskytujících zahraniční vysokoškolské vzdělání v České republice. Tato ustanovení však nemají vzájemný legislativní vztah, a proto ani porušování povinností dle § 93a zákona o vysokých školách poskytovatelem vzdělávání nemá důsledky pro uznání vzdělání dle § 89 a násl. citovaného zákona. Samostatnost ustanovení rovněž plyne z historického legislativního výkladu i z výkladu systematického. Nelze proto vykládat § 89 a násl. zákona o vysokých školách pomocí (ani pojmů) § 93a a násl. téhož zákona. Znění ustanovení § 89 a násl. zákona o vysokých školách je nutné vykládat způsobem, aby obstálo samostatně a byl naplněn jeho účel.
16. Žalobkyně nesouhlasila ani se závěrem žalovaného, že jím aplikovaný výklad pojmu „zahraniční vysoká škola“ odpovídající definici v § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách je v souladu s definicí „vysokoškolské instituce“ obsažené v čl. I Lisabonské úmluvy. Ustanovení Lisabonské úmluvy nekladou požadavek, aby vysokoškolská instituce byla entitou s právní subjektivitou, nebo dokonce aby byla v příslušném státě inkorporována. Jediným požadavkem je, aby byla tato instituce považována za součást vysokoškolského systému.
17. Žalovaným použitý výklad je při aplikaci na otázky uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání s textem a účelem Lisabonské úmluvy ve zjevném rozporu. Ačkoli lze souhlasit se závěrem žalovaného, že je výsadou České republiky, aby rozhodla o tom, které entity bude považovat za součást svého vysokoškolského systému, nemůže Česká republika již regulovat, které entity budou považovány za součást vysokoškolského systému jiného státu (zde USA); může pouze rozhodnout, zda zahraniční vzdělání získané studiem na takové instituci uzná či nikoli. K uvedenému žalobkyně doplnila, že žádný právní předpis nezakazuje soukromým subjektům, aby byly součástí vysokoškolského systému více států; rozhodující je vždy hledisko akreditace.
18. Svou argumentaci žalobkyně uzavřela tím, že národní právní úprava nemůže stanovit, že vysokoškolské vzdělání stejné zahraniční akreditace bude uznávat jen některým subjektům v závislosti na jejich inkorporaci, neboť v takovém případě by přiznávala zahraničnímu vysokoškolskému vzdělání, které je z hlediska akreditace stejné kvality a bylo získáno plně v souladu s právní úpravou daného státu akreditace, odlišnou hodnotu. V konečném důsledku by tak dvěma studentům, kteří studovali v zahraničí kvalitativně stejný studijní program, přiznával český právní řád odlišná práva pouze proto, že jeden student vystudoval studijní program u akreditované instituce inkorporované ve státě akreditace a druhý student studijní program vystudoval u akreditované instituce inkorporované v jiném státě či dokonce ve státě akreditace, avšak u instituce bez právní subjektivity. Takový výklad právní normy je zjevně diskriminační.

19. Ve třetím žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný pojem „zahraniční vysoká škola“ vykládá v různých řízeních odlišně, čímž postupuje v rozporu se zásadou rovnosti, staví adresáty norem do právní nejistoty a narušuje jejich legitimní očekávání.
20. Na podporu své argumentace poukázala na řízení vedené pod sp. zn. MSMT-20166/2022, kde žalovaný shledal AAVŠ vinnou ze spáchání přestupku, kterého se měla dopustit tím, že jako mimoevropská zahraniční vysoká škola poskytuje na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu v rozporu s § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, tedy aniž by pro daný zahraniční vysokoškolský studijní program disponovala tuzemským povolením dle § 93f téhož zákona.
21. Žalovaný tak na jednu stranu vyžaduje, aby AAVŠ disponovala pro žalobkyni absolvovaný studijní program tuzemským povolením dle § 93f zákona o vysokých školách s tím, že jí považuje za zahraniční vysokou školu, na straně druhé však odmítá uznat jí vydané diplomy, neboť v nadepsaném řízení ji zcela zjevně považuje za českou právnickou osobu a jí realizované studijní programy za české studijní programy. Žalobkyně dále uvedla, že sám žalovaný v dalším řízení o přestupku, které vedl s AAVŠ pod sp. zn. MSMT-30079/2021, označil skutečnost, že zahraniční vysokou školou může být ve smyslu definice dle § 93a odst. 1 citovaného zákona pouze právnická osoba ustanovená dle právního řádu jiného státu, než právního řádu České republiky, za mezeru v právu, kterou je třeba překlenout analogií.
22. Žalobkyně má za to, že v nyní projednávané věci je ve smyslu výše uvedeného třeba dospět k závěru, že pokud ustanovení § 89 a násl. zákona o vysokých školách považuje za zahraniční vysokou školu pouze osobu „ustavenou podle právních předpisů cizího státu, která je v cizím státě, podle jehož právních předpisů byla zřízena, (dále jen „domovský stát“) součástí vysokoškolského vzdělávacího systému“, představuje tato skutečnost mezeru v právu, kterou je třeba překlenout analogií, a to tím spíše, že se tak děje ve prospěch žalobkyně a absence použití analogie by vedla k její nedůvodné diskriminaci. Postup žalovaného, jenž aplikuje ustanovení právního předpisu zjevně odlišně vůči různým subjektům, představuje zjevný případ diskriminace, narušení právní jistoty a legitimního očekávání adresátů právní normy ve smyslu příslušných právních předpisů (zejména § 2 odst. 4 a § 7 správního řádu, čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) i soudní judikatury (např. nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01 ze dne 27. 3. 2003).
23. Ve čtvrtém žalobním bodě žalobkyně brojila proti postupu žalovaného. Žalovaný podle ní postupoval nezákonně, resp. v rozporu se zásadou rychlosti řízení (§ 6 odst. 1 správního řádu) a v rozporu s legitimním očekáváním, které u žalobkyně vyvolal.
24. Navzdory jednoduchosti případu žalovaný rozhodl po více než 15 měsících od podání odvolání, přičemž nijak rozsáhle nedoplňoval skutková zjištění a své rozhodnutí nakonec založil pouze na výkladu legislativního pojmu „zahraniční vysoká škola“. Obsah i odůvodnění napadeného rozhodnutí žalobkyně považuje za zcela překvapivé, neboť byla ze strany žalovaného (jím pověřeného pracovníka) písemně vyrozuměna, že její odvolání bude vyřízeno v horizontu 2 týdnů a usnesení UK bude zrušeno a věc bude vrácena Univerzitě Karlově k novému řízení. V rozporu s legitimním očekáváním, které pověřený pracovník žalovaného v žalobkyni vyvolal, bylo o odvolání žalobkyně rozhodnuto o více než 12 měsíců později, a to v její neprospěch.

IV. Vyjádření žalovaného

25. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Uvedl, že napadené rozhodnutí splňuje všechny náležitosti na něj kladené; v odůvodnění jsou uvedeny důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se žalovaný řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. S odvolacími námitkami žalobkyně, které jsou převážně totožné s námitkami žalobními, se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal úplně a přesvědčivě a napadené rozhodnutí tak považuje za správné a zákonné, přičemž v podrobnostech na jeho odůvodnění odkazuje.
26. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že z informací z matrik studentů, které žalovaný sdružuje podle § 87 odst. 1 písm. i) zákona o vysokých školách, vyplývá, že žalobkyně byla v období uvedeném v žádosti zapsanou studentkou bakalářského studijního programu, který byl AAVŠ akreditován podle zákona o vysokých školách jako český studijní program uskutečňovaný v jazyce anglickém. Žalobkyně toto studium ukončila neúspěšně. V žádosti však předložila dokumenty o absolvování identického vzdělání, dle žalobkyně akreditovaného na základě institucionální akreditace, kterou AAVŠ získala od WSCUC.
27. Žalovaný konstatoval, že v případě žalobkyně se fakticky jedná o vzdělání získané absolvováním studia uskutečňovaného českou právnickou osobou, která disponuje státním souhlasem žalovaného k tomu, aby působila jako česká soukromá vysoká škola podle zákona o vysokých školách, ve studijním programu, který je akreditovaný jako český bakalářský studijní program realizovaný na území České republiky a uskutečňovaný podle práva České republiky a vnitřních předpisů tuzemské soukromé vysoké školy (registrovaných žalovaným). Takovéto vzdělání zjevně postrádá zahraniční prvek.
28. Z vyjádření WSCUC vyplývá, že WSCUC udělilo AAVŠ institucionální akreditaci jakožto instituci naplňující standardy WSCUC. AAVŠ má tedy akreditovaný český studijní program podle zákona o vysokých školách a současně si sama na základě institucionální akreditace WSCUC tento program akreditovala jako americký, přičemž žalobkyně tuto skutečnost označuje jako duální akreditaci.
29. V řízení o žádosti nebylo zpochybňováno, že by žalobkyně mohla být studentkou zapsanou paralelně ve dvou identických studijních programech, z nichž jeden je akreditován jako český a druhý je akreditován jako americký, přičemž úspěšně ukončila pouze americký studijní program. Žalovaný k vyjádření WSCUC rovněž doplnil, že WSCUC udělilo AAVŠ výše uvedenou institucionální akreditaci dne 11. 7. 2016. Žalobkyně však začala studovat ještě před tímto datem (dne 31. 8. 2015), přičemž v americkém studijním programu nemohla začít studovat dříve než po 11. 7. 2016.
30. Žalovaný uzavřel, že rozhodující byla skutečnost, že žalobkyně není absolventkou zahraniční vysoké školy, tudíž nesplňuje základní podmínku k tomu, aby mohla podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách žádat o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace. Teprve pokud by byla absolventkou zahraniční vysoké školy, bylo by možno vést řízení ve věci a zabývat se dále zahraniční akreditací daného zahraničního studijního programu a případnými dalšími skutečnostmi. Argumentaci žalobkyně považuje žalovaný za snahu ztotožnit akreditaci zahraničního studijního programu se zřízením zahraniční vysoké školy jakožto instituce nějaké konkrétní země.
31. Ke shora uvedenému žalovaný doplnil, že status vysoké školy získají v České republice veřejné a státní vysoké školy jejich zřízením zákonem. Status soukromé vysoké školy získá právnická osoba na základě žalovaným uděleného státního souhlasu působit jako tuzemská

soukromá vysoká škola. Vysoká škola nevzniká a nezaniká akreditací studijního programu. Student je studentem vysoké školy a na vysoké škole je zapsán do studia ve studijním programu. Zápis do studijního programu není ale úplným výsekem statusu studenta. Student je členem akademické obce a má práva a povinnosti, která ze samotného studijního programu nevyplývají, ale vyplývají z platných obecně závazných předpisů České republiky a z platných vnitřních předpisů příslušné vysoké školy, přičemž tyto vnitřní předpisy podléhají registraci žalovaným v souladu se zákonem o vysokých školách. Do důsledků dovedeno by tedy v případě zahraničního vzdělání a kvalifikace žalobkyně získaných na AAVŠ žalovaný registroval vnitřní předpisy AAVŠ jako předpisy české soukromé vysoké školy a současně jako zahraniční vysoké školy jiného státu, z čehož je zřejmé, že taková situace zcela odporuje právnímu řádu České republiky a právu mezinárodnímu.

32. Žalovaný doplnil, že AAVŠ je českou právnickou osobou, která pod svým dřívějším názvem Anglo-americký institut liberálních studií, o.p.s., získala rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2001, č. j. 20881/2001-30 státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola a uskutečňovat akreditované studijní programy podle zákona o vysokých školách. AAVŠ tedy není zřízena ve Spojených státech amerických jako americká vysoká škola, ale je zřízena jako česká právnická osoba s oprávněním působit jako česká soukromá vysoká škola a je mimo jiné oprávněna poskytovat vzdělání v bakalářském studijním programu, který byl akreditován jako studijní program uskutečňovaný v jazyce anglickém podle zákona o vysokých školách rozhodnutím žalovaného, č. j. MSMT-12952/2015 s účinností od 11. 5. 2015.
33. S ohledem na výše uvedené žalovaný setrval na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí, že žalobkyně není ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách absolventkou zahraniční vysoké školy, neboť AAVŠ nebyla zřízena jako zahraniční právnická osoba dle právních předpisů cizího státu. V souladu s § 89 odst. 3 zákona o vysokých školách žalovaný seznal, že AAVŠ není zahraniční vysokou školou, tedy ani nebyl ve smyslu § 90 odst. 2 citovaného zákona předložen diplom vydaný zahraniční vysokou školou.
34. Ve vztahu ke druhé žalobní námitce žalovaný podotkl, že nerozporuje fakt, že cizí státy mohou na svém území definovat svoje vzdělání a svoje instituce v souladu s vlastní právní úpravou. Žalobkyně však požádala o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice. V takovém případě se musí jednat o absolvování zahraniční obdoby instituce, jakou česká legislativa považuje za vysokou školu v České republice, a o zahraniční obdobu dokladu, jaký česká legislativa považuje za vysokoškolský diplom České republiky. V návaznosti na shora uvedené doplnil, že pojem zahraniční vysoká škola je přirozeně srozumitelným pojmem.
35. AAVŠ ve Spojených státech amerických není dle žalovaného institucí, která by měla odpovídající status vysoké školy jako vysoká škola v České republice. V tomto směru poukázal na vyjádření U. S. ENIC, z něhož plyne, že AAVŠ je vedena v databázi CHEA jako vysoká škola mimo území Spojených států amerických disponující americkou institucionální akreditací. Uvedené však neznamená, že se jedná o vysokou školu Spojených států amerických. Pouze příslušné orgány jednotlivých států Spojených států amerických udělují oprávnění určité instituci působit jako vysoká škola, nikoliv akreditační agentury, které jsou nevládními institucemi a v některých případech dokonce

tyto agentury ani nemusejí být uznávány ústředními autoritami Spojených států amerických.

36. Z vyjádření U. S. ENIC rovněž plyne, že existuje malé množství soukromých vysokých škol mimo Spojené státy americké, které mají oprávnění vydávat diplomy od kompetentních autorit v příslušném americkém státě. Pouze dva státy, které taková oprávnění (autorizaci) k působení jako jejich vysoká škola udělují, jsou státy Delaware a New York, přičemž seznam vysokých škol ani jednoho z těchto států AAVŠ neuvádí. Na dané studijní programy považuje za příhodnější pohlížet jako na „*American-style*“ či „*U.S.-style*“ spíše než jako na „*American*“, neboť vláda Spojených států amerických nemá kontrolu nad vysokými školami sídlícími v zahraničí a nemá žádnou politiku nebo procesy týkající se těchto studijních programů. Závěrem pak žalovaný poukázal na to, že sám U. S. ENIC vycházel z toho, že AAVŠ je uznávanou českou vysokou školou, a na její diplomy tedy nahlíží jako na české diplomy.
37. Žalovaný uzavřel, že český vysokoškolský diplom je podle § 57 odst. 7 zákona o vysokých školách veřejnou listinou. Stejně tak zahraniční diplomy jsou zahraničními veřejnými listinami. Poukázal na Úmluvu o zrušení požadavku ověřování cizích veřejných listin, jež byla přijata dne 5. 10. 1961 v Haagu, pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 16. 3. 1999 a v českém jazyce byla publikována pod č. 45/1999 Sb. (Haagská úmluva o apostile). Žalobkyní doložený diplom jako dokument vydaný českou právnickou osobou s postavením české soukromé vysoké školy však nesplňuje náležitosti české veřejné listiny ani americké veřejné listiny.
38. K údajné diskriminaci žalovaný poznamenal, že hlavní rozhodnou objektivní skutečností je, zda žadatelem získané vysokoškolské vzdělání a kvalifikace, o jehož uznání žádá podle zákona o vysokých školách, bylo absolvováno na instituci zřízené jako vysoká škola té které země podle práva domovského státu, je její uznávanou součástí ze strany příslušných autorit domovského státu, a v případě, že instituce, na níž žadatel získal své dokládané vzdělání, působí v cizím státě, zda k tomu má oprávnění jak svého domovského státu, jehož vzdělání poskytuje, tak druhého státu, na jehož území toto vzdělání poskytuje, pakliže přeshraniční působení vysokých škol jeden či oba z dotčených států regulují.
39. Ke třetí žalobní námitce žalovaný konstatoval, že řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace podle § 89 až § 90a zákona o vysokých školách je řízení zcela odlišné, než je řízení podle ustanovení § 93a a násl. téhož zákona, regulujících podmínky poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělání na území České republiky. Definice zahraniční vysoké školy podle § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách se neodchyluje od toho, co se míní zahraniční vysokou školou jak v obecné rovině, tak i v případě řízení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace – rozumí se jí instituce, která je zřízena podle právních předpisů daného cizího státu a je v daném cizím státě považována za součást jejího vysokoškolského vzdělávacího systému. Jestliže se v případě žalobkyně jedná o absolvování vzdělání na instituci, která je českou soukromou vysokou školou ustavenou podle zákona o vysokých školách, kterou rovněž Spojené státy americké podle vyjádření U. S. ENIC považují za českou vysokou školu a nikoliv za americkou vysokou školu, protože nemá oprávnění (*authorization*) od příslušných autorit Spojených států amerických, tak nelze navzdory tomuto konstatování tvrdit, že se jedná o instituci – vysokou školu Spojených států amerických.

40. Ve vztahu ke čtvrté žalobní námitce žalovaný připustil, že nebyly dodrženy příslušné správní lhůty, avšak jejich nedodržení nezakládá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí. Poznamenal, že pro toto řízení není otázka nečinnosti relevantní, neboť nečinnost byla ukončena vydáním rozhodnutí, které je předmětem sporu. Nad rámec podotkl, že žalobkyně uplatnila opatření proti nečinnosti, avšak o něco dříve bylo napadené rozhodnutí již vypraveno. Řízení bylo co do věci významně nestandardní, navíc provázané nestandardními úkony ze strany žadatelkou absolvované AAVŠ, které ztěžovaly řízení.

V. Replika žalobkyně

41. V replice žalobkyně obsáhle zopakovala svou dosavadní argumentaci a setrvala na závěrech uvedených v žalobě. Vyzdvihla, že studovala dva studijní programy, z nichž jeden absolvovala úspěšně a druhý nikoli. Je zjevné, že mezi studijními programy byly obsahové rozdíly, jinak by neexistoval důvod pro to, aby žalobkyně jeden z programů neabsolvovala. Dále doplnila, že v kontextu amerického vzdělávacího systému lze do studijního programu přijímat studenty předtím, než vzdělávací instituce získá akreditaci (u takového studijního programu je pak uveden „*accreditation pending*“, tedy označení, že se na udělení akreditace teprve čeká). Vzhledem k tomu, že byl žalobkyni diplom o absolvování studijního programu vydán po datu získání akreditace, jedná se o diplom osvědčující skutečnost, že získala studiem na AAVŠ plnohodnotnou zahraniční vysokoškolskou kvalifikaci, která je uznatelná ve smyslu příslušných ustanovení zákona o vysokých školách a Lisabonské úmluvy. To, zda má vzdělávací instituce v zahraničí status vysoké školy, je výlučně věcí zahraniční právní úpravy, stejně jako zodpovězení otázky, zda student získal v tomto cizím státě vysokoškolské vzdělání. Žalobkyně rovněž poukázala na předložený návrh novelizace § 93a odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách
42. Žalobkyně soudu rovněž předložila doplňující vyjádření U. S. ENIC ze dne 14. 2. 2023, z něhož plyne, že byl-li diplom vydán vzdělávací institucí, která má oprávnění poskytovat vysokoškolské vzdělání v České republice, pak by tato skutečnost pravděpodobně zvyšovala šanci žalobkyně na přístup k dalšímu vzdělání ve Spojených státech amerických. O tom, že by byl diplom žalobkyně považován za českou listinu, vyjádření U.S. ENIC vůbec nehovoří. Vzhledem k tomu, že AAVŠ je akreditována ze strany WSCUC, obdrží absolventi AAVŠ diplom od instituce akreditované v akreditačním systému Spojených států amerických, který je srovnatelný s diplomem získaným absolventem jakékoliv jiné vysokoškolské instituce akreditované od WSCUC, a to bez ohledu na stát nebo zemi, ve které bylo vzdělání absolvováno nebo kde byla vysokoškolská instituce zřízena nebo inkorporována.
43. Svou repliku žalobkyně uzavřela tím, že žalovaný chybně interpretoval vyjádření U. S. ENIC. Závěrem pak poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2009, č. j. 8 Afs 66/2007-59 ve smyslu použití analogie.

VI. Posouzení věci soudem

44. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Dále přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

45. Při rozhodování soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
46. Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách, *na žádost absolventa zahraniční vysoké školy vydá osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání nebo jeho části v České republice:*
- a) ministerstvo, jestliže je Česká republika vázána mezinárodní smlouvou se zemí, kde je zahraniční vysoká škola zřízena a uznána, a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno,*
- b) v ostatních případech veřejná vysoká škola, která uskutečňuje obsahově obdobný studijní program.*
47. Podle § 89 odst. 3 zákona o vysokých školách, *veřejná vysoká škola vydá osvědčení na základě znalosti úrovně zahraniční vysoké školy nebo na základě rozsahu znalostí a dovedností osvědčených vysokoškolskou kvalifikací.*
48. Podle § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, *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. V případě potřeby se připojí úředně ověřený překlad těchto dokladů.*
49. Podle § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách, *zahraniční vysokou školou se rozumí právnická osoba ustavená podle právních předpisů cizího státu, která je v cizím státě, podle jehož právních předpisů byla zřízena, (dále jen "domovský stát") součástí vysokoškolského vzdělávacího systému domovského státu a která v domovském státě poskytuje vzdělávání, jehož absolvováním se v domovském státě podle jeho právních předpisů získává vysokoškolské vzdělání.*
50. Podle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, *zahraniční vysoká škola, která není evropskou zahraniční vysokou školou, (dále jen "mimoevropská zahraniční vysoká škola") je oprávněna poskytovat na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu, uskutečňované podle právních předpisů jejího domovského státu, pokud jí ministerstvo udělilo povolení podle § 93f k poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání na území České republiky (dále jen "tuzemské povolení").*
51. Podle § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách, *na uznávání dokladů o vzdělání získaných studiem v zahraniční vysoké škole uskutečňovaným v České republice se použijí § 89 až 90b obdobně.*
52. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
53. Podstatou nyní projednávané věci je výklad pojmu „absolvent zahraniční vysoké školy“ ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách, neboli to, zda je ministerstvo či příslušná veřejná vysoká škola povinna přistoupit k věcnému posouzení žádosti o uznání vysokoškolského vzdělání v České republice vždy, je-li v žádosti deklarován, resp. z této žádosti vyplývá zahraniční aspekt získaného (vysokoškolského) vzdělání bez ohledu na to, zda studium bylo absolvováno na vysoké škole institucionálně zřízené podle českého práva či podle právních předpisů cizího státu. V posuzovaném případě je konkrétně sporné, zda absolvování studijního programu, který AAVŠ poskytovala na základě akreditace získané u zahraniční (mimoevropské) instituce, otevírá žalobkyni přístup k nostrifikačnímu procesu

podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, či naopak zda je vyloučeno, aby se příslušné autority vůbec zabývaly uznáním vzdělání, jehož absolutorium osvědčuje vydáním diplomu česká, tj. nikoli zahraniční vysoká škola. Žalovaný totiž v rámci předmětného řízení nepřistoupil k věcnému posouzení žádosti žalobkyně, jelikož potvrdil usnesení UK, jímž byla žádost žalobkyně odložena bez meritorního projednání.

54. Soud přistoupil k vypořádání prvního až třetího žalobního bodu společně, neboť žalobní argumentace se v těchto bodech do značné míry prolíná.
55. Jak plyne z žaloby i ze správního spisu, mezi žalobkyní a žalovaným není sporu o tom, že žalobkyně studovala na AAVŠ, která je z hlediska platného práva zřízena jako česká právnická osoba s oprávněním působit jako česká soukromá vysoká škola, a není tedy zřízena ve Spojených státech amerických jako americká vysoká škola.
56. Žalobkyně byla v období uvedeném v žádosti zapsanou studentkou bakalářského studijního programu, který byl AAVŠ akreditován podle zákona o vysokých školách jako český studijní program uskutečňovaný v jazyce anglickém. Žalobkyně toto studium ukončila neúspěšně. Současně však WSCUC udělilo AAVŠ institucionální akreditaci jakožto instituci naplňující standardy WSCUC. AAVŠ má tedy akreditovaný český studijní program podle zákona o vysokých školách a současně jí byl na základě institucionální akreditace WSCUC akreditován americký vzdělávací program. Na tomto místě soud poznamenává, že pro účely posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není jakkoli podstatná polemika žalobkyně stran toho, zda fakticky vystudovala český studijní program, který byl zároveň akreditován jako americký studijní program, neboli to, zda jde fakticky o jakési zastřené absolvování studia, které AAVŠ poskytovala na základě akreditace udělené podle zákona o vysokých školách a které se žalobkyni nepodařilo úspěšně absolvovat. Smyslem řízení podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách je výhradně věcné posouzení konkrétního vzdělání získaného na zahraniční vysoké škole z pohledu toho, zda je toto vzdělání možno postavit na roveň vysokoškolskému vzdělání poskytovanému na českých vysokých školách. Účelem nostrifikačního řízení na druhou stranu není rozklíčování případných postupů, kterými by vysoká škola zamýšlela zakrýt nebo nahradit neschopnost studenta úspěšně absolvovat český akreditovaný program absolutoriem zahraničního studijního programu. Řečeno jinak, okolnost, zda se český akreditovaný program obsahově shoduje či neshoduje s programem, který AAVŠ poskytuje na základě akreditace od WSCUS, nemá pro dané řízení jakýkoli význam. I pokud by vyšlo najevo, že oba programy jsou z hlediska náplně konkrétní výuky totožné, neměnilo by to nic na tom, že AAVŠ disponuje vedle české i zahraniční akreditací k poskytování vzdělávacího programu, neboli že tu je stále nastolena a nezodpovězena výše uvedená otázka týkající se charakteru vzdělání, které se odvíjí od zahraniční akreditace, jíž disponuje česká vysoká škola. Byť tedy lze žalobkyni v obecné rovině přisvědčit, že skutkový závěr žalovaného o tom, že fakticky studovala český studijní program, nemá oporu ve spisovém materiálu, nejedná se o okolnost, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. K tomu soud dodává, že namítanou argumentaci, kterou žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, nevnímá jako stěžejní důvod, pro který byl žalovaným aprobován závěr přijatý v usnesení UK, jež vedl k odložení věci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zdůraznil, že AAVŠ není zřízena jako zahraniční vysoká škola, a tudíž nesplňuje zákonné podmínky pro to, aby vydávala zahraniční vysokoškolské kvalifikace, které lze uznat ve smyslu § 89 a § 90 zákona o vysokých školách. S ohledem na uvedené je rovněž mylný názor žalobkyně, že žalovaný překročil svou pravomoc, pakliže posuzoval

otázku, zda studijní program byl absolvován v režimu akreditace vydané orgánem třetího státu. Žalovaný a priori nevyloučil, že žalobkyně absolvovala obor v programu akreditovaném zahraniční institucí, vyšel však ze skutečnosti, že studium v programu akreditovaném v zahraničí poskytovala a doklad o jeho absolvování vydala tuzemská právnická osoba, která tak *per se* není zahraniční vysokou školou. Jak bude rozvedeno dále, samotná akreditace zahraničního studijního programu, resp. splnění podmínek pro udělení takové akreditace, nečiní z tohoto studia zahraniční vysokoškolské vzdělání ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách.

57. Pro aktivaci postupu podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách musí být splněna podmínka, že žadatel je absolventem zahraniční vysoké školy. Jedná se o podmínku, jejíž nesplnění vylučuje, aby se příslušná veřejná vysoká škola zabývala věcným posouzením žádosti, neboli aby přistoupila k hodnocení obsahové stránky získaného (zahraničního) vzdělání v konfrontaci se srovnatelnými studijními programy poskytovanými v rámci tuzemské akreditace. Jak již bylo řečeno, žalobkyně ani žalovaný během správního řízení nezpochybnili závěr o tom, že AAVŠ je z hlediska platného práva zřízená jako česká právnická osoba s oprávněním působit jako česká soukromá vysoká škola. Soud tuto skutečnost tedy považuje za nespornou, a proto přistoupil k vypořádání námítky týkající se pojmu „zahraniční vysoká škola“ ve smyslu § 89 a násl. a § 93a a násl. zákona o vysokých školách.
58. Soud předně nepřisvědčuje námitce, že ustanovení §§ 89 až 90b zákona o vysokých školách na straně jedné, a ustanovení § 93a a násl. téhož zákona, upravují zcela odlišné vztahy, a že pojmy části čtrnácté zákona o vysokých školách platí pouze pro tuto část zákona. Žalobkyně zjevně přehlíží znění ustanovení § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách, z něhož explicitně plyne aplikační vztah ustanovení definujících zahraniční vysokou školu podle části čtrnácté zákona o vysokých školách k části, jež upravuje podmínky uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání. Argumentace, že porušování povinností upravených v části čtrnácté zákona o vysokých školách nemůže mít důsledky pro uznávání vysokoškolských diplomů podle § 89 a násl. téhož zákona, je zcela lichá a ve svém důsledku absurdní. Pokud by bylo možné nahlížet na pojem „zahraniční vysoká škola“ užitý v ustanovení § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách izolovaně a bez návaznosti na definici zahraniční vysoké školy uvedenou v § 93a téhož zákona, pak by regulace zahraničního vzdělávání zakotvená zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony (dále též „novela zákona o vysokých školách“), postrádala smysl. Zahraniční vysoké školy, které by na území České republiky poskytovaly vzdělání ve svých zahraničních programech bez příslušného tuzemského povolení či oprávnění, by stěží byly motivovány k plnění zákonných povinností, pokud by vzdělání získané jejich absolventy bylo možné podrobit věcnému nostrifikačnímu posouzení, přestože by zahraniční vysoká škola nepůsobila na území České republiky legálně.
59. Na tomto místě je též nutno zdůraznit, že v nyní projednávané věci je bezpředmětné zabývat se otázkou, zda Česká republika může regulovat to, které entity budou považovány za součást vysokoškolského systému jiného státu. Takto otázka, která je podstatná pro posouzení věci, nestojí. Žalobkyně tvrdí a v rámci žádosti o uznání vzdělání dosaženého absolvováním zahraničního akreditovaného programu uvedla, že studium v tomto programu absolvovala na české soukromé vysoké škole, která rovněž o tomto

absolutoriu vystavila potvrzení (diplom). Klíčové je tedy to, že vzdělání, jehož žalobkyně dosáhla, bylo uskutečněno tuzemskou právníckou osobou mající postavení české vysoké školy. Polemika stran toho, zda AAVŠ je či není součástí vysokoškolského systému Spojených států amerických, se tak mívá s podstatou věci. Řečeno jinak, žalobkyně netvrdí, a z listin, které předložila k žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, ani nevyplývá, že studium absolvovala na jiné než české vysoké škole. V tomto ohledu je třeba zmínit i vyjádření prorektora AAVŠ ze dne 6. 4. 2022, které žalobkyně předložila v řízení o její žádosti a z něhož je zřejmé, že sama AAVŠ se za zahraniční vysokou školu nepovažuje. Ačkoli v kontextu výkladu zákona o vysokých školách (k tomu viz dále) nelze přehlížet, že studium uskutečňované v režimu zahraniční akreditace je doménou toliko zahraniční vysoké školy, ve skutkových intencích posuzované věci nelze dospět k závěru, že AAVŠ měla (též) postavení zahraniční vysoké školy.

60. Jelikož zákon o vysokých školách výslovně neupravuje situaci, kdy vysoká škola zřízená podle českého práva poskytuje vedle českých akreditovaných studijních programů též vzdělání na základě zahraniční akreditace, je nutno posoudit, zda je možné pomocí analogie legis tuto mezeru v zákoně překlenout. Soud nejprve považuje za potřebné shrnout obecná východiska týkající se problematiky mezer v zákoně, kterými se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2009 čj. 8 As 7/2008-116, v němž uvedl: *„Nejvyšší správní soud se tedy zabýval situací, kterou psané právo nebere na zřetel. Dále je proto třeba posoudit, zda se jedná o mezeru v zákoně (srov. Melzer, F. Metodologie nalézání práva, Brno: služba Knihovnicka, 2008, s. 174 a násl., který hovoří o teleologické mezeře; resp. Kühn, Z. Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře, Praha: Karolinum, 2002, s. 205 a násl., který hovoří o axiologické mezeře), nebo o úmysl zákonodárce. Existence mezery v zákoně je podmíněna nezamýšlenou neúplností právního řádu. Ta nastává tehdy, když zákonodárce nevzal v potaz hodnoty, principy, či argumenty, které jsou imanentní právnímu řádu jako celku. Nelze jí rozumět rozpor s principem účelnosti nebo právně politickými představami interpreta, ale s teleologickým pozadím celého právního řádu. Prvně zmíněný rozpor je řešitelný pouze změnou právní úpravy, zatímco teleologická mezera v zákoně obecně připouští její vyplnění, podle charakteru mezery buď analogií, nebo teleologickou redukcí.“* Je tedy nutné rozlišovat mezi tzv. mezerou pravou a nepravou. O mezeru pravou se jedná v situaci, *„kdy aplikace jedné právní normy logicky předpokládá jinou právní normu, která však chybí a bez jejíhož doplnění je dané ustanovení neaplikovatelné“* (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, č. 2838/2013 Sb. NSS). Obsahem mezery nepravé je pak *„neúplnost psaného práva ve srovnání s explicitní úpravou obdobných případů, tj. neúplnost z pohledu principu rovnosti anebo z pohledu obecných právních principů“* (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, č. 116/2008 Sb.). V neposlední řadě je taktéž nutno rozlišovat mezi mezerou vědomou, u níž je vyloučeno její vyplnění interpretací soudu, a nevědomou, u níž aktivita soudu vyloučena není (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 7/2008-116). Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, č. 47/2014 Sb. ÚS, je-li právní úprava zákonodárcem koncipována s vědomím teleologického rozporu (vědomá mezera), pak obecný soud či Ústavní soud nemůže toto řešení změnit, ale může dojít jen ke zrušení právního předpisu. Shrnuto, mezerou v zákoně, způsobitou být řešenou cestou dotváření práva, se rozumí neúplnost zákona protiplánová (z hlediska záměru zákonodárce). Jak poznamenal Ústavní soud ve zmíněném usnesení sp. zn. III. ÚS 2264/13, *„[t]o, zda šlo o vědomé či nevědomé rozhodnutí zákonodárce (mezeru vědomou či nevědomou), lze zjistit především jasně průkazným úmyslem zákonodárce“*.

61. Z důvodové zprávy k novele zákona o vysokých školách, jež upravila podmínky fungování zahraničních vysokých škol na území České republiky, včetně obecné definice zahraniční vysoké školy, nevyplývá, že by zákonodárce měl v úmyslu vyloučit z působnosti zákona o vysokých školách studium, které na základě institucionální zahraniční akreditace hodlá poskytovat tuzemská vysoká škola. Vzhledem k tomu, že důvodová zpráva v tomto ohledu nic konkrétního neuvádí, lze se domnívat, že zákonodárce takovou situaci spíše nepředvídal. Mezera, která v zákoně o vysokých školách takto vznikla, je tedy svým charakterem jednak nevědomá, jednak nepravá, neboť podmínky vysokoškolského vzdělávání spadají svou podstatou pod úpravu zákona o vysokých školách, nikoli pod jiné zákonné normy.
62. Soud je přesvědčen, že na situaci, která nastala v případě žalobkyně, je nutno analogicky aplikovat ustanovení § 93a zákona o vysokých školách. Česká vysoká škola sice není zřízena podle právních předpisů cizího státu, na straně druhé je však oprávněna poskytovat vzdělání pouze ve studijních programech akreditovaných českými autoritami, nikoli tedy autoritami zahraničními. Právě přítomnost cizího prvku je dle názoru soudu určující pro posouzení (právního) režimu, v němž lze uskutečňovat studijní program na základě akreditace udělené podle právních předpisů cizího státu. Jinými slovy, ustanovení zákona o vysokých školách upravující postavení zahraničních vysokých škol v systému vzdělávání poskytovaném na území České republiky jsou pro danou situaci nejbližší aplikovatelná, jelikož vychází ze zahraničního aspektu vzdělávání.
63. V poměrech posuzované věci však nelze odhlížet od toho, že AAVŠ nedisponovala tuzemským povolením ve smyslu § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, které by jí opravňovalo poskytovat na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělání v zahraničním vysokoškolském studijním programu. Z tohoto pohledu se proto nic nemění na výše uvedeném závěru, že AAVŠ poskytovala vzdělání v zahraničním akreditovaném studiu v postavení české a nikoli zahraniční vysoké školy. Vzdělání získané studiem na české vysoké škole však z povahy věci nemůže být podrobeno nostrifikačnímu zkoumání. K samotné přítomnosti zahraničního prvku daného tím, že studijní program byl AAVŠ akreditován zahraniční institucí, soud ve shodě s žalovaným konstatuje, že udělením akreditace (zahraniční) vysoká škola nevzniká. Takový právní závěr nepřisluší soudu či správnímu orgánu činit ani pomocí analogie legis. Vyplňování mezery v zákoně bez opory v zákoně uvedených ustanovení by totiž bylo v rozporu se stávající právní úpravou obsaženou v zákoně o vysokých školách, resp. šlo by zcela nad rámec zákonné úpravy. Analogickým výkladem nelze nahrazovat úlohu zákonodárce, který musí případně vymezit, za jakých konkrétních (jiných) podmínek může tuzemská vysoká škola poskytovat vzdělání ve studijním programu, který jí akredituje cizí instituce.
64. Pro úplnost soud dodává, že novela zákona o vysokých školách sice nabyla účinnosti až 1. 9. 2016, z přechodného ustanovení dle čl. II odst. 16 této novely však vyplývá povinnost všech dotčených zahraničních vysokých škol k uvedenému datu již působících na území České republiky splnit nově zakotvené zákonné povinnosti do 13 měsíců od nabytí účinnosti novely zákona o vysokých školách. Nelze tedy účinně argumentovat tím, že k uzákonění definice a povinností zahraničních vysokých škol došlo až později. Bylo by v rozporu s principem rovnosti, pokud by subjekty působící na území České republiky před novelou zákona o vysokých školách nemusely plnit zákonné povinnosti, zatímco nově vznikající zahraniční vysoké školy by tyto povinnosti splnit musely.

65. V uvedeném výkladu nelze spatřovat ani diskriminaci studentů (včetně žalobkyně), kteří *bona fide* (vy)studovali obor v rámci předmětného zahraničního programu poskytovaného AAVŠ. Skutečnost, že AAVŠ nabízela studium akreditované v zahraničí zjevně bez konkrétní opory v zákoně, nemůže založit právo absolventa, aby vzdělání jím dosažené v takovém studijním programu bylo posouzeno podle § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Ačkoli se AAVŠ opírala o původní stanovisko MŠMT, byť se soud pozastavuje nad tím, že toto stanovisko nepředcházelo realizaci záměru AAVŠ, resp. udělení zahraniční akreditace ke dni 11. 7. 2016, ale naopak bylo datováno až dnem 14. 5. 2019 (a reagovalo na dopis AAVŠ ze dne 6. 3. 2019), musela být AAVŠ srozuměna s tím, že vzdělání poskytované českou vysokou školou samostatně, tj. bez spolupráce se zahraniční vysokou školou, nemůže být v České republice uznáno podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách, kdy tento právní názor je v uvedeném stanovisku explicitně vyjádřen. Bylo tedy zcela na odpovědnosti AAVŠ, zda bude nabízet studium na základě zahraniční akreditace, přestože si musela být vědoma minimálně toho, že zákon o vysokých školách tuto formu zahraničního vzdělání nezná. Důsledek uvedeného nezodpovědného přístupu AAVŠ však nemůže být zhojen s poukazem na diskriminaci absolventů takto nabízeného zahraničního programu tím, že se na ně bude pohlížet jako na absolventy zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách.
66. K odkazům žalobkyně na zamýšlenou změnu legislativy soud podotýká, že uvedeným se nemohl nabývat, neboť se nejedná o platnou a účinnou právní úpravu. Pokud pak žalobkyně odkazuje na přestupková řízení, která byla vedena s AAVŠ a nikoliv s žalobkyní, soud uvádí, že tyto skutečnosti nemohly v žalobkyni vzbudit legitimní očekávání, neboť se jedná o zcela odlišné případy.
67. Důvodnými soud neshledal ani námitky soustředěné pod čtvrtým žalobním bodem.
68. K němu soud předně uvádí, že rozsah a kvalita soudního přezkumu se odvíjí od formulace žalobních bodů. Je to žalobkyně, která se domáhá přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. Soud pak podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Je tak výlučně na žalobkyni, aby v podané žalobě konkrétně specifikovala skutkové a právní důvody, pro které se domáhá soudního přezkumu napadeného rozhodnutí. Neučiní-li tak, respektive uplatní-li žalobkyně námitku toliko v obecné rovině, soudu nezbude než žalobou napadené rozhodnutí přezkoumat taktéž toliko v obecné rovině. Soud totiž není oprávněn a rovněž ani povinen na žalobní body jakkoli usuzovat nebo je dovozovat. K obdobnému závěru dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78. Míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobkyni dostane. Čím je žalobní bod (byť i vyhovující) obecnější, tím obecněji k němu může soud přistoupit a posuzovat jej. Není úlohou soudu, aby za žalobkyni její žalobní argumentaci jakkoli dotvářel, nebo aby za ni spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci advokáta žalobkyně.
69. Co se týká namítané nepřiměřené délky řízení, soud uvádí, že jakkoli může být délka správního řízení v dané věci hodnocena jako nepřiměřená (z pohledu dodržení zákonných lhůt pro vydání rozhodnutí), nezakládá tato skutečnost vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně ostatně ani neupřesnila, jaký vliv měla mít délka řízení na výsledek projednání její žádosti. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že byla ze strany žalovaného písemně ubezpečena o kladném a promptním vyřízení její žádosti, soud

podotýká, že k tomuto tvrzení žalobkyně nic nedoložila. Soud se k takto obecně vznesené námitce nemůže relevantně vyjádřit. Vady vytýkané pod čtvrtým žalobním bodem tedy samy o sobě nemohou způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí, jež by vedla k jeho zrušení.

VII. Závěr a náklady řízení

70. Lze shrnout, že žalobkyně není absolventkou zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách, neboť studijní program, byť akreditovaný zahraniční institucí, absolvovala na české soukromé vysoké škole, která rovněž vystavila o absolvování studia diplom. Jelikož právní úprava týkající se uznání vysokoškolského vzdělání neumožňuje posuzovat žádost, kterou podá absolvent české vysoké školy, postupovaly správní orgány v souladu s ustanovením § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže žádost žalobkyně o uznání vysokoškolského vzdělání odložily, neboť k vyřízení předmětné žádosti není věcně příslušný žádný správní orgán.
71. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Jelikož byly splněny podmínky dle § 51 odst. 1 s. ř. s., soud o žalobě rozhodl bez nařízení ústního jednání. Soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – zásadní podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem soudního přezkumu. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Soud pro nadbytečnost neprovedl ani důkazy navrhované žalobkyní, a to sdělení obvinění ze dne 18. 7. 2022, č. j. MSMT-20166/2022-1 ve věci AVVŠ, vyrozumění o odložení věci ze dne 22. 12. 2021, č. j. MSMT-30079/2021-4 ve věci žalobkyně, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 2. 9. 2022, návrh novely zákona o vysokých školách včetně důvodové zprávy, doplňující vyjádření U. S. ENIC ze dne 14. 2. 2023, neboť tyto důkazní návrhy nebyly potřebné pro posouzení rozhodující právní otázky.
72. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. února 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu