



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Mazůrkem, advokátem se sídlem Praha 7, Šmeralova 272/22, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 529/5, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 9. 2023, č. j. 17 A 9/2023 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím ze dne 22. 8. 2022, č. j. MSMT-29525/2021-22, zamítlo žádost žalobce ze dne 30. 9. 2021 o posouzení postavení studia v zahraničním bakalářském studijním programu „*Bachelor of Arts (Hons)*“ uskutečňovaného na zahraniční vzdělávací instituci s názvem „*EU Business School Munich GmbH*“ (dál jen „*EU Business School*“) se sídlem v Mnichově, ve Spolkové republice Německo (SRN), na roveň studia uskutečňovaného na vysokých školách v České republice, jako soustavné přípravy na budoucí povolání pro zákonné účely státní sociální podpory, důchodového pojištění, zdravotního pojištění a pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní

sociální podpoře (dále jen „ZSSP“), a § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „ZDP“). Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil rozkladem, který ministr školství podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítl rozhodnutím ze dne 21. 12. 2022, č. j. MSMT-28165/2022-3. Jeho rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví specifikovaným rozsudkem zamítl.

[2] Městský soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že pro uznání studia na zahraniční vysoké škole musí být kumulativně splněny dvě podmínky: (i) musí se jednat o vysokou školu v cizině a (ii) musí se jednat o studium rovnocenné s tuzemským vysokoškolským studiem. Tomu odpovídá také ustálená judikatura správních soudů, k čemuž městský soud odkázal například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 8. 2022, č. j. 1 As 71/2022 - 44 (rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V posuzovaném případě žalobce v žádosti označil v kolonce *název VŠ* vzdělávací instituci jako „*EU Business School Munich GmbH*“ a jako název studia uvedl „*Bachelor of Arts (Hons)*“. Na základě takto formulované žádosti byl žalovaný proto povinen zkoumat charakter žalobcem označené instituce a jím poskytovaného vzdělání.

[3] K tomuto zjištění žalovaný učinil dotaz na ENIC-NARIC. Jak městský soud dále vysvětlil, podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019 - 93, je ENIC „*evropská síť národních informačních středisek zabývajících se akademickou mobilitou a uznáváním vysokoškolského vzdělávání a kvalifikací*“ a „*NARIC je národní informační středisko pro ekvivalenci zahraničních dokladů o vzdělávání a kvalifikacích*“. ENIC je dle ustálené judikatury „*oprávněná a způsobilá k vyjadřování se k otázkám uznávání vzdělávání*“. K dotazu žalovaného, zda je žalobcem v žádosti uvedená instituce akreditovanou vysokou školou a zda poskytuje akreditované studijní programy, středisko ENIC-NARIC sdělilo, že zahraniční instituce je soukromým poskytovatelem vzdělávání s několika pobočkami (Barcelona, Ženeva, Montreux, Mnichov), který nemá v Německu status instituce vysokoškolského vzdělávání. Nabízí studijní programy ve spolupráci s několika vysokoškolskými institucemi, přičemž tituly udělují partnerské univerzity. Žalobce by po úspěšném dokončení studia obdržel britský bakalářský titul. Z odpovědi tak jasně vyplynulo, že žalobcem uvedená instituce není vysokou školou.

[4] Pokud jde o námitku žalobce, že měl žalovaný dotaz ke středisku ENIC-NARIC formulovat odlišně, a sice tak, zda je studijní program studovaný žalobcem považován za vysokoškolský studijní program ve smyslu platného právního řádu SRN, té městský soud nepřisvědčil. Uvedl, že nebyla-li naplněna první ze dvou podmínek, jež je nutné splnit kumulativně, neměl žalovaný důvod zabývat se druhou podmínkou, tedy povahou studijního programu. Městský soud podotkl, že žalobce v průběhu správního řízení netvrdil ani neprokázal, že studuje na vysoké škole.

[5] Městský soud rovněž neakceptoval výtku, dle které správní orgány hodnotily právní řád cizího státu svévolně, neboť jej nikterak nehodnotily. Dle jeho názoru naopak postupovaly v souladu s Lisabonskou úmluvou o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu (dále jen „Lisabonská úmluva“), a s dotazem se obrátily na středisko ENIC. Stejně tak nebyl důvod, aby se správní orgány obracely na Ministerstvo pro Vědu a Umění státu Bavorsko (dále jen „Ministerstvo pro Vědu a Umění“) nebo jiný orgán SRN s dotazem, zda je žalobce na území SRN

pokračování

považován za studenta řádného akreditovaného vysokoškolského programu. Odpověď na tento dotaz by nebyla v posuzovaném případě relevantní, jelikož se správní orgány musely zabývat povahou zahraniční vzdělávací instituce, nikoli izolovaně pouze povahou studijního programu. Ani z žalobcem předložených dokumentů nevyplývalo, že by studoval na vysoké škole; předložené dokumenty směřovaly k prokázání trvání studia žalobce na *EU Business School*. Závěrem městský soud odmítl argumentaci žalobce ohledně diskriminační povahy žalovaného rozhodnutí; zopakoval, že se žalovaný nezabýval formou žalobcova studia, nýbrž pouze povahou zahraniční vzdělávací instituce. Městský soud dodal, že napadené rozhodnutí žalobci nebrání v dalším studiu a dokonce může žádost o uznání zahraničního studia podat opakovaně.

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, kterou podřadil pod kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[7] Stěžovatel v podstatné části kasační stížnosti namítal nepřiléhavost závěrů plynoucích z výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 71/2022 - 44, na který městský soud v napadeném rozsudku odkázal, na nyní projednávanou věc. Toto rozhodnutí se dle stěžovatele týká zcela odlišné situace, kdy akreditace vysoké školy nebyla udělena pro zřizující právnickou osobu. Naproti tomu v posuzovaném případě instituce *EU Business School* disponuje řádně udělenou akreditací Ministerstvem pro Vědu a Umění ve smyslu bavorského zákona o vyšším vzdělávání. V případě řádně absolvovaného studia obdrží stěžovatel diplom od instituce *University of Derby*, avšak výuka se provádí na půdě *EU Business School*. Odpověď střediska ENIC-NARIC tyto informace žádným způsobem nezpochybňuje. V SRN se tak jedná o řádně uznávaný studijní postup, na jehož základě mohou studenti žádat také o udělení studentského víza. Stěžovatel tedy na území SRN studoval řádně akreditovaný a uznávaný vysokoškolský studijní program, což je podstatná odlišnost oproti případu posuzovaném v rozsudku č. j. 1 As 71/2022 - 44. Stěžovatel proto namítá, že městským soudem odkazovaná věc je skutkově natolik odlišná, že z ní není možné vycházet a městský soud tak závěry zmiňovaného rozsudku aplikoval nesprávně.

[8] Stěžovatel oproti tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2017, č. j. 8 As 57/2017 - 35, v němž je citováno stanovisko Veřejné ochránkyně práv ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 7369/2014/VOP/VP. Na jejich základě stěžovateli není zřejmé, proč v posuzovaném případě užil městský soud restriktivního výkladu, zejména v situaci, kdy extenzivnímu výkladu dává přednost konstantní judikatura. Stěžovatel má tedy za to, že výklad zákona užitý městským soudem je nesprávný, příkrý a formalistický.

[9] Dále stěžovatel namítá, že městský soud akceptoval jako jediné určovací kritérium stanovisko ENIC-NARIC, které bylo navíc opatřeno správními orgány. Žalobcem navštěvovaný program je dle státu Bavorsko považován za řádný vysokoškolský program, a měl by být takto uznán i na území České republiky. Správní orgány tak zcela nesprávně vymezily otázku, jež položily středisku ENIC-NARIC, a proto došlo k nesprávnému skutkovému zjištění, které mělo za následek nesprávné právní posouzení věci. Dotaz měl být položen také Ministerstvu pro Vědu a Umění, a to ve znění, zda je studijní program (studovaný stěžovatelem) uznávaným vysokoškolským studijním programem, a zda *EU*

Business School tento program řádně provádí ve smyslu rozhodnutí Ministerstva pro Vědu a Umění. Správní orgány se ovšem spokojily pouze se sdělením střediska ENIC-NARIC.

[10] Závěrem stěžovatel dodal, že rozhodnutím správního orgánu došlo k hrubému zásahu do jeho ústavou garantovaných práv.

[11] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil se závěry městského soudu. Uvedl, že není podstatné, zda zahraniční vzdělávací instituce je pouhou obchodní společností, či se jedná o právnickou osobu disponující řádnou akreditací udělenou Ministerstvem pro Vědu a Umění dle bavorského zákona. Stěžovatelem předložené přílohy e-mailové komunikace od zmiňovaného ministerstva neprokazují, že by předmětná vzdělávací instituce měla postavení vysoké školy v SRN, potažmo v Bavorsku. Nadto stěžovatel v řízení netvrdil ani neprokázal, že by byl formálně zapsán ke studiu na *University of Derby*. Stanovisko střediska ENIC má v posuzovaném případě nejvyšší důkazní sílu, neboť se jedná o orgán, kterému Lisabonská úmluva přiznává působnost a pravomoc v oblasti kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání. Řízení o postavení studia stěžovatele na zahraniční vzdělávací instituci nelze zaměňovat s řízením o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace.

[12] V replice stěžovatel neuvedl žádné nové skutečnosti a pouze vyjádřil nesouhlas s vyjádřením žalovaného. Stejně tak nebyly žádné nové, pro věc podstatné, skutečnosti uvedeny v duplice žalovaného. Stěžovatel následně zaslal kasačnímu soudu certifikát o úspěšném absolvování jeho studia, z něhož vyplývá, že je absolventem *University of Derby* a program byl prováděn prostřednictvím *EU Business School*.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Podle § 12 odst. 1 písm. c) ZSSP se za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání považuje *studium na středních nebo vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice.*

[16] Podle § 21 odst. 1 písm. a) ZDP se za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání považuje *studium na středních nebo vyšších odborných školách (dále jen 'střední škola') a vysokých školách v České republice [...]; za studium na středních a vysokých školách v České republice se považuje též studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních a vysokých školách v České republice.*

[17] Žalovaný, stejně jako městský soud, konstatoval, že pro uznání studia na zahraniční vysoké škole na roveň studia na české vysoké škole musí být splněny dvě podmínky: (i) musí se jednat studium na vysoké škole v cizině a současně (ii) musí žalovaný posoudit a dospět k závěru, že takové studium je skutečně postaveno na roveň studia na vysokých školách

pokračování

v ČR. Tyto podmínky vyplývají z výše uvedených zákonných ustanovení. Jestliže není naplněna byť jen jedna z uvedených podmínek, je bezpředmětné zkoumat naplnění druhé podmínky, neboť musí být naplněny kumulativně. V posuzovaném případě žalovaný dospěl k závěru, že nebyla naplněna první podmínka, tedy že *EU Business School* není vysokou školou, a proto se nijak blíže nezabýval druhou podmínkou – charakterem studijního programu.

[18] Stěžovatel v podstatné části kasační stížnosti namítal, že rozsudek č. j. 1 As 72/2022 - 44, na který městský soud odkázal v souvislosti s naplněním podmínky, že se jedná o vysokou školu, není pro posuzovaný případ přílehlavý, neboť je postaven na zcela odlišných skutkových okolnostech. Odkaz městského soudu nicméně stěžovatel dezinterpretuje, neboť městský soud na závěrech v něm vyslovených pouze demonstroval, že výše uvedená právní úprava ZSSP a ZDP, konkrétně co se rozumí *studiem na vysokých školách v cizině*, je soudy vykládána konzistentně, byť ve vztahu k uznávání studia na zahraniční vysoké škole; jde o výklad tohoto pojmu, který je součástí hypotézy různých ustanovení, dopadajících na různé situace. Nebyly tedy porovnávány skutkové jednotlivosti obou případů, nýbrž pouze interpretována relevantní právní úprava. Nelze proto přisvědčit obsáhlé kasační argumentaci, v níž stěžovatel upozorňoval na skutkové odlišnosti obou případů, neboť ty nebyly pro posouzení věci relevantní a zejména nebyly městským soudem jakkoli hodnoceny.

[19] Naopak, stěžovateli bylo jak žalovaným, tak i posléze městským soudem vytýkáno, že žádným způsobem netvrdil ani neprokázal, že vysoká škola, uvedená v jeho žádosti (*EU Business School*), je skutečně vysokou školou. K tomu lze dodat, že řízení o posouzení postavení studenta na zahraniční vysoké škole pro zákonné účely je řízením zahajovaným na žádost (§ 45 správního řádu). Je to tedy výlučně žadatel, kdo vymezuje předmět řízení a správní orgán je rozsahem podané žádosti vázán (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2013, č. j. 4 Ads 108/2012 - 31, č. 2815/2013 Sb. NSS). V posuzovaném případě stěžovatel v žádosti v kolonce *název VŠ* uvedl vzdělávací instituci jako „*EU Business School Munich GmbH*“ a název studia „*Bachelor of Arts (Hons)*“. Takto podanou žádostí byl proto žalovaný vázán. Argumentace stěžovatele, že výuka je zcela v gesci *University of Derby* anebo doložený vysokoškolský diplom vydaný touto univerzitou, je pro posouzení věci tedy irelevantní, neboť v žádosti stěžovatel jako studovanou vysokou školu neuvedl *University of Derby*.

[20] Pokud jde o instituci *EU Business School*, zde správní orgány uzavřely, že se nejedná o vysokou školu. Učinily tak na základě stanoviska střediska ENIC-NARIC, v němž středisko konstatovalo, že tato instituce není podle právního řádu SRN považována za vysokou školu. Tomuto postupu není co vytknout, jelikož odpovídá čl. IX. 2 písm. a) Lisabonské úmluvy. Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 18. 11. 2021, č. j. 8 As 193/2019-93, uvedl, „[ž]e ENIC je instituce, která je oprávněná a způsobilá k vyjadřování se k otázkám uznávání vzdělávání, resp. je schopna správním orgánům dodat potřebné informace sloužící k rozhodnutí o žádosti o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání.“ Toto stanovisko je tak nutné chápat jako způsobilý a zásadní důkaz pro posouzení žádosti o uznání studia na zahraniční vysoké škole a správní orgány nemají povinnost tyto závěry podrobovat vlastnímu přezkoumávání. Jestliže

tedy ve stanovisku středisko konstatovalo, že *EU Business School* není vysokou školou dle právních předpisů SRN, neměly správní orgány důvod tento závěr jakkoli zpochybňovat, či podrobovat vlastnímu přezkumu (srov. například rozsudky tohoto soudu ze dne 25. 1. 2022, č. j. 4 As 268/2021 - 36, a ze dne 31. 5. 2022, č. j. 2 As 396/2019-42). V této souvislosti se jeví jako zcela nedůvodná také argumentace, že *EU Business School* disponuje akreditací Svobodného státu Bavorsko. K této problematice se vyjádřil i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, kde uvedl, že stěžovatel nepředložil žádné rozhodnutí orgánů SRN či spolkového státu, které by tuto skutečnost prokazovalo; předložil pouze prostou přílohu k e-mailové komunikaci, v níž absenteje i kvalifikovaný elektronický podpis. Ve vztahu ke stanovisku střediska ENIC se tak jedná o důkaz, jež má problematickou a tedy podstatně nižší důkazní sílu. Nejvyšší správní soud zcela souhlasí s názorem městského soudu, že stěžovatel neprokázal, že by *EU Business School* disponovala akreditací, jež by byla uznávána v rámci systému evropského vysokoškolského vzdělávání (zde je třeba znovu připomenout, že dané řízení bylo zahajováno na žádost stěžovatele a bylo tedy primárně na něm, prokázat svá tvrzení, podporující jeho žádost). Závěry vyplývající ze stanoviska střediska ENIC-NARIC tak nebyly ničím zpochybněny, natož pak vyvráceny. Není proto vadou, pokud žalovaný založil své rozhodnutí pouze na tomto stanovisku a městský soud jeho postup aproboval.

[21] Rovněž nelze přisvědčit námitce, že správní orgány byly povinny se *ex officio* zabývat studiem stěžovatele na *University of Derby*, či pokládat doplňující dotazy ministerstvu SRN či Svobodnému státu Bavorsko ohledně studijního programu. Jak správně konstatoval městský soud v odst. 39 odůvodnění svého rozsudku, žalovaný se nejprve zabýval podmínkou ad (i), tedy zda instituce uvedená v žádosti o uznání je vůbec vysokou školou. Jelikož odpověď na tuto otázku byla negativní, nebylo již třeba zkoumat druhou podmínku týkající se samotného studijního programu na této škole, neboť jak již bylo výše několikrát uvedeno, podmínky musí být splněny kumulativně. S tím souvisí také výtky, že středisku ENIC-NARIC nebyl dotaz položen ve správném znění. Touto námitkou se zabýval již městský soud, který v odst. 41 odůvodnění rozsudku správně uzavřel, že správní orgány se musely zabývat (primárně – pozn. NSS) povahou zahraniční vzdělávací instituce, nikoli jen povahou studijního programu, který poskytuje.

[22] K namítanému stanovisku veřejné ochránkyně práv (viz odst. [8] výše) lze uvést, že se jedná o stanovisko týkající se zcela odlišného případu, a to situace, kdy studenti jsou formálně zapsáni na zahraniční vysoké škole, avšak studium se odehrává na území ČR. Závěry uvedené v tomto stanovisku se nijak netýkají posouzení projednávaného případu. To platí konsekventně i pro odkaz stěžovatele na rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 57/2017 - 35, který se týkal totožného případu.

[23] Závěrem stěžovatel namítal zásah do svých ústavně zaručených práv, avšak nijak blíže tuto námitku nerozvedl. Není proto zřejmé, která konkrétní práva měl na mysli. Pokud by Nejvyšší správní soud vycházel ze znění žaloby, kde stěžovatel tuto argumentaci blíže specifikoval jako zásah do práv garantovaných čl. 26 odst. 1 a čl. 29 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, lze stěžovatele odkázat na odst. 45 odůvodnění napadeného rozsudku, kde městský soud vyložil, že mu není nikterak bráněno ve studiu, ani ve svobodné volbě studia a v přípravě na budoucí povolání.

pokračování

[24] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že správní orgány postupovaly zcela správně, pokud žádost posuzovaly dle jejího obsahu, a zabývaly se tak naplněním podmínek ve vztahu k instituci *EU Business School*, nikoli k *University of Derby*. V souladu s Lisabonskou úmluvou se obrátily na středisko ENIC-NARIC s dotazem, zda *EU Business School* je vysokou školou a zda poskytuje akreditované studijní programy. Jelikož byla odpověď na první dotaz negativní, nebyl již důvod zkoumat naplnění další, kumulativní podmínky pro vyhovění žádosti. Protože stěžovatel nepředstřel žádné důkazy (důkazní návrhy) způsobilé (potenciálně) otrást klíčovým důkazem opatřeným prvoinstančním orgánem, lze konstatovat, že skutkový stav byl v dané věci zjištěn v souladu s požadavky § 3 správního řádu. Kasační důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. tak naplněny nejsou.

[25] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že byl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného – v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s řízením nějaké náklady převyšující rámec jeho úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2024

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu