



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **K. S.**, zastoupena Mgr. Vladimírem Holcem, advokátem se sídlem Vinohradská 2133/138, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2024, č. j. 15 A 125/2023-39,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

## O d ů v o d n ě n í :

## I.

[1] Žalobkyně podala dne 19. 4. 2023 u Magistrátu hl. města Prahy žádost o uznání platnosti zahraničního vysvědčení v České republice, které dokladuje získání vzdělání na Chersonském mnohoprofilovém gymnáziu č. 20 Boryse Lavreňova Chersonské městské rady na Ukrajině. Magistrát hl. města Prahy (dále jen správní orgán I. stupně) usnesením ze dne 15. 6. 2023, č. j. MHMP 1138161/2023, nařídil žalobkyni podle § 108 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“), a § 3 vyhlášky č. 12/2005 Sb., o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami (dále jen „vyhláška č. 12/2005 Sb.“), vykonání nostrifikační zkoušky z vyučovacích předmětů Základy společenských věd, Zeměpis a Informační a komunikační technologie v plném rozsahu učebních dokumentů oboru vzdělání 79-41-K/41 Gymnázium, a to v Gymnáziu na adrese Č. 373, P. 9, s tím, že nostrifikační zkouška musí být vykonána v termínu od 28. 8. 2023 do 31. 10. 2023. Odvolání, které žalobkyně proti tomuto usnesení

podala, žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2023, č. j. MSMT-20158/2023-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“), zamítl a usnesení správního orgánu I. stupně o nařízení vykonání nostrifikační zkoušky potvrdil.

## II.

[2] Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 30. 5. 2024, č. j. 15 A 125/2023-39.

[3] Městský soud konstatoval, že správní orgán I. stupně nikterak nepochybil, jestliže nařídil žalobkyni vykonání nostrifikační zkoušky z uvedených předmětů poté, co shledal, že právě u nich existuje v porovnávání vzdělávacích programech významný rozdíl v hodinových dotacích v neprospěch středoškolského studia žalobkyně na konkrétním gymnáziu na Ukrajině. Tento nezanedbatelný rozdíl v rozsahu vzdělávání absolvovaného žalobkyní v zahraniční škole v porovnání se vzděláváním podle Rámcového vzdělávacího programu pro gymnázia (dále jen „RVPG“) je dostatečným důvodem pro nařízení nostrifikační zkoušky žalobkyni podle § 108 odst. 5 školského zákona, neboť je zcela na místě prostřednictvím nostrifikační zkoušky ověřit, zda znalosti žalobkyně z těchto předmětů odpovídají cílům a obsahu vzdělávání podle RVPG.

[4] Městský soud neshledal důvodnou námitku, v níž žalobkyně vytýkala správním orgánům nezohlednění domácích úkolů, které podle ní měly být započítány jako součást výuky. Z ustanovení § 108 odst. 3 školského zákona jednoznačně plyne, že krajský úřad rozhoduje o nostrifikaci *na základě žádosti a jejích příloh*, které jsou taxativně vymezeny pod písmeny a), b) a c) zmíněného ustanovení, nikoliv na základě odlišných tvrzení samotného žadatele. Žalobkyně obligatorní přílohy žádosti včetně dokladu o obsahu a rozsahu vzdělávání absolvovaného v zahraniční škole správnímu orgánu předložila a správní orgán z nich při rozhodování v souladu se zákonem vycházel jako z relevantních podkladů. Městský soud poukázal na to, že příslušné autority, které jsou pod žalobkyní předloženými doklady podepsány, velmi dobře znají konkrétní hodinovou dotaci jednotlivých předmětů, jakož i to, co při jejím stanovení má být zohledněno. Pokud by to měl být i čas určený k vypracování domácích úkolů, jak tvrdí žalobkyně, jistě by to při vydání příslušných potvrzení zohlednily.

[5] K požadavku žalobkyně, aby jí nostrifikační zkoušku bylo nařízeno vykonat z „*předmětů, které spadají do oboru žalobkyně*“, popř. „*předmětů, kterými se ve svém oboru zabývá*“, městský soud uvedl, že žalobkyně není tím, kdo by měl určovat, resp. si vybírat, z jakých předmětů jí má být nostrifikační zkouška správním orgánem nařízena. Správní orgán I. stupně postupoval v souladu se zákonem, jestliže žalobkyni nařídil vykonání nostrifikační zkoušky z těch předmětů, u nichž zjistil největší rozdíl v hodinových dotacích v neprospěch středoškolského studia absolvovaného žalobkyní. Lze totiž důvodně předpokládat, že právě znalosti žalobkyně z těchto předmětů by mohly být nižší ve srovnání se znalostmi absolventů tuzemského oboru vzdělání 79-41-K/41 Gymnázium. Proto je nezbytné prostřednictvím nostrifikační zkoušky ověřit, zda znalosti žalobkyně z těchto předmětů odpovídají cílům a obsahu vzdělávání podle RVPG. Přesvědčení žalobkyně, že jí mělo být nařízeno vykonání nostrifikační zkoušky pouze z jí označených předmětů, které

pokračování

„spadají do jejího oboru“, je tak zcela liché, protože takový požadavek odporuje účelu a smyslu zákonné úpravy. Z týchž důvodů neobstojí ani tvrzení žalobkyně, že postup správního orgánu v dané věci byl diskriminační a došlo jím k porušení základního práva žalobkyně na vzdělání a na přístup k odbornému a dalšímu vzdělání, jelikož toto právo žalobkyni náleží pouze v mezích zákona (čl. 33 ve spojení s čl. 41 Listiny základních práv a svobod), a ten postupem správních orgánů obou stupňů v projednávané věci porušen nebyl.

[6] Námitku, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro nařízení nostrifikační zkoušky z uvedených předmětů, protože nebyla splněna zákonem stanovená podmínka spočívající v současném zjištění odlišností jak v rozsahu, tak v obsahu zahraničního vzdělání, městský soud posoudil jako opožděnou, neboť ji žalobkyně uplatnila poprvé až v replice. Proto se jí při přezkumu zákonnosti napadeného rozhodnutí v souladu se zásadou koncentrace řízení věcně nezabýval.

### III.

[7] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[8] V podané kasační stížnosti stěžovatelka předně uvedla, že v podstatě jediným účelem uznání zahraničního středoškolského vzdělání je umožnění následného studia na vysoké škole. K jinému účelu není podle stěžovatelky uznání zahraničního středoškolského vzdělání vyžadováno. Správní orgány měly vzít tento kontext v potaz a měly stanovit předměty nostrifikační zkoušky s přihlédnutím ke zvolenému oboru studia stěžovatelky.

[9] Dále stěžovatelka obecně namítla, že městský soud se nesprávně vypořádal s předloženými a navrženými důkazy.

[10] Podle stěžovatelky v jejím případě nebyly splněny zákonné podmínky pro nařízení nostrifikační zkoušky podle § 108 odst. 5 školského zákona, neboť pro nařízení nostrifikační zkoušky je nezbytné současné zjištění odlišností v obsahu i rozsahu zahraničního vzdělání oproti tuzemskému vzdělání. Správní orgány však v posuzovaném případě podle stěžovatelky zjistily odlišnosti pouze v rozsahu jejího zahraničního vzdělání. Městský soud tak pochybil, když k této skutečnosti nepřihlédl.

[11] Podle názoru stěžovatelky městský soud ignoroval její právo na vzdělání, když uvedl, že stěžovatelka není tím, kdo by si měl vybírat z jakých předmětů jí má být nostrifikační zkouška nařízena. Podle stěžovatelky jí však měla být nařízena nostrifikační zkouška z předmětů, kterými se zabývá.

[12] Závěrem stěžovatelka namítla nesprávné uplatnění zásady koncentrace řízení městským soudem. V této souvislosti stěžovatelka uvedla, že splnila podmínku koncentrace řízení, pokud se týká žalobních bodů i předkládání důkazů. Stěžovatelka podala žalobu v zákonem stanovené lhůtě a žalobní body nerozšiřovala. Stěžovatelka měla rovněž právo předkládat důkazy až do okamžiku skončení prvního jednání ve věci.

[13] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

## IV.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že odmítá tvrzení stěžovatelky, že jediným účelem uznání zahraničního středoškolského vzdělání je umožnění následného studia na vysoké škole. Případné rozhodnutí o uznání zahraničního vzdělání by stěžovatelce umožnilo studium na veškerých vysokých školách v České republice a rovněž přístup k některým regulovaným povoláním, k jejichž výkonu je nezbytné získat střední vzdělání s maturitní zkouškou. Případné rozhodnutí o uznání zahraničního vzdělání bez nařízení nostrifikační zkoušky nebo s nařízením nostrifikační zkoušky z předmětů, které si stěžovatelka zvolí, by naopak mohlo být v rozporu se zásadou rovného přístupu, neboť by stěžovatelku výrazně zvýhodnilo oproti osobám, které získají obdobné vzdělání v České republice, a za tím účelem musí absolvovat výrazně vyšší rozsah vzdělávání.

[15] Žalovaný nesouhlasil ani s námitkou stěžovatelky, podle níž v posuzovaném případě nebyly splněny zákonné podmínky pro nařízení nostrifikační zkoušky z dotčených vyučovacích předmětů. Žalovaný je naopak toho názoru, že v případě stěžovatelky byly tyto zákonné podmínky splněny. Výklad stěžovatelky, podle něhož se v případě nařízení nostrifikační zkoušky rozdílily musejí vždy týkat obsahu i rozsahu vzdělávání, vede podle žalovaného k absurdním důsledkům. V takovém případě by totiž zákon nepřikazoval zamítnout například takovou žádost, u níž bylo zjištěno, že obsah zahraničního vzdělávání je vůči tuzemskému vzdělávacímu programu odlišný podstatně, ale zjištěný rozsah vzdělávání je zcela shodný s tuzemským.

[16] Žalovaný dále uvedl, že v důsledku napadeného rozhodnutí nemohlo dojít k porušení práva stěžovatelky na vzdělání, neboť toto právo stěžovatelce podle čl. 33 ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod přísluší pouze v mezích zákonů, které jej provádějí, přičemž v případě stěžovatelky byly splněny zákonné podmínky pro nařízení nostrifikační zkoušky. Jelikož stěžovatelka ve stanoveném termínu nostrifikační zkoušku nevykonala, byly splněny též zákonné podmínky pro zamítnutí žádosti ve smyslu § 108 odst. 5 věty třetí školského zákona. Podle žalovaného je třeba odmítnout též námitku stěžovatelky, že jí bylo odepřeno srovnání předmětů, kterými se ve svém oboru zabývá. Žalovaný je ve shodě s městským soudem přesvědčen, že stěžovatelka není oprávněna si vybírat, z jakých vyučovacích předmětů jí má být nostrifikační zkouška nařízena. Správní orgán nařídil stěžovatelce nostrifikační zkoušku z vyučovacích předmětů, u nichž zjistil největší rozdíl v hodinových dotacích v neprospěch středoškolského vzdělání absolvovaného stěžovatelkou na Ukrajině. Lze totiž důvodně předpokládat, že právě znalosti stěžovatelky z těchto vyučovacích předmětů by mohly být nižší ve srovnání se znalostmi absolventů tuzemského oboru vzdělání 79-41-K/41 Gymnázium. Proto je nezbytné prostřednictvím nostrifikační zkoušky ověřit, zda znalosti stěžovatelky z těchto vyučovacích předmětů odpovídají cílům a obsahu vzdělávání podle RVPG. Přesvědčení stěžovatelky, že jí měla být nařízena nostrifikační zkouška pouze z jí označených vyučovacích předmětů, které „*spadají do jejího oboru*“, je tak podle žalovaného zcela liché, neboť takový požadavek odporuje smyslu a účelu právní úpravy obsažené ve školském zákoně.

[17] Závěrem žalovaný odmítl i námitky stěžovatelky týkající se tvrzeného chybného výkladu podmínek koncentrace řízení městským soudem. K uvedenému žalovaný

pokračování

konstatoval, že stěžovatelka tvrzení o nutnosti zohlednění času určeného k vypracování domácích úkolů uplatnila poprvé až v podané žalobě. Žalovaný se plně ztotožnil s názorem vysloveným městským soudem, že se může jednat o snahu stěžovatelky obejít zásadu koncentrace řízení zakotvenou v § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, kterou nelze připustit. Pro úplnost žalovaný doplnil, že stěžovatelka řádně neprokázala, že by domácí úkoly v tvrzeném rozsahu v průběhu jejího vzdělávání na Ukrajině skutečně absolvovala. Odkaz na internetovou stránku obsahující pouhé doporučení nepokládá žalovaný v tomto směru za dostačující, zvláště pokud jde o internetovou stránku ministerstva zdravotnictví, které zpravidla nevykonává působnost v oblasti vzdělávání. Ani případné povinné zpracování domácích úkolů v tvrzeném rozsahu však neovlivňuje správnost závěrů správních orgánů. Zpracování domácích úkolů nemá z hlediska efektivity výuky stejnou hodnotu jako účast na výuce ve škole, a to zejména s ohledem na absenci okamžité zpětné vazby ze strany vyučujícího, která umožňuje žákovi na takovou okamžitou zpětnou vazbu bezprostředně reagovat a případně ihned opravit chybný úsudek. Žalovaný se rovněž plně ztotožnil se závěrem městského soudu, že námitka stěžovatelky, podle níž musí být pro nařízení nostrifikační zkoušky současně splněna podmínka odlišnosti v obsahu i rozsahu zahraničního vzdělání, byla stěžovatelkou poprvé uplatněna v podané replice, tj. po uplynutí zákonné lhůty pro podání žaloby. Rozšíření žaloby o další žalobní body po uplynutí lhůty pro podání žaloby tak podle žalovaného odporuje § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s.

[18] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

## V.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud na úvod uvádí, že se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že jediným účelem uznání zahraničního středoškolského vzdělání je umožnění následného studia na vysoké škole. Naopak zcela souhlasí s žalovaným i městským soudem, že význam kladného rozhodnutí o nostrifikaci středoškolského vzdělání pro žadatele spočívá nejen v možnosti doložit takto splnění podmínky pro přijetí k vysokoškolskému studiu, ale i v možnosti přístupu k těm regulovaným povoláním, k jejichž výkonu je v České republice nezbytné získat střední vzdělání s maturitní zkouškou.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal pochybení v postupu městského soudu, který s poukazem na zásadu koncentrace řízení se věcně nezabýval žalobní námitkou, že v daném případě nebyly splněny podmínky stanovené v § 108 odst. 5 školského zákona pro nařízení

nostrifikační zkoušky, protože nebyla splněna zákonem stanovená podmínka spočívající v současném zjištění odlišností jak v rozsahu, tak v obsahu zahraničního vzdělání.

[23] Správní soudnictví je ovládáno zásadou koncentrační. Žalobu je třeba podat v zákonem stanovené lhůtě (§ 72 s. ř. s.) a pouze v této lhůtě může žalobce rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body (§ 71 odst. 2 s. ř. s.); zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout (§ 72 odst. 4 s. ř. s.). Soud při přezkoumání správního rozhodnutí je vázán rozsahem napadení, jak je žalobce ve své žalobě vymezí a (nejde-li o rozhodnutí nicotné, kdy je oprávněn nicotnost deklarovat i bez návrhu) přezkoumá jen ty výroky rozhodnutí, které byly žalobou napadeny, a jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.).

[24] Bylo tedy na stěžovatelce, aby v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby žalobou vymezila, které výroky rozhodnutí a z jakých skutkových a právních důvodů mají být soudem přezkoumány. Ze spisu vyplývá a v dané věci je nesporné, že stěžovatelka převzala napadené rozhodnutí dne 21. 8. 2023, lhůta k vymezení rozsahu a mezí soudního přezkumu tak uplynula dnem 23. 10. 2023. Stěžovatelka podala žalobu dne 20. 10. 2023, přičemž předmětný žalobní bod v ní neuvedla. Poprvé tento žalobní bod uplatnila až v replice ze dne 19. 2. 2024, tj. nepochybně po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby. Nelze proto souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že žalobu o další žalobní body nerozšiřovala. K tomu pak městský soud s odkazem na konkrétní judikaturu kasačního soudu zcela správně uvedl, že projednání opožděně uplatněných žalobních námitek by znamenalo porušení principu koncentrace řízení (viz rozsudek NSS ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004-69).

[25] Jelikož stěžovatelka námitku nesplnění zákonné podmínky podle § 108 odst. 5 školského zákona pro nařízení nostrifikační zkoušky neuplatnila v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohla (tj. neuplatnila ji ve lhůtě pro podání žaloby), nemohl se jí zabývat ani Nejvyšší správní soud, a to z důvodu její nepřijatelnosti (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[26] Městský soud rovněž nepochybil, když nepřikročil k provedení stěžovatelkou navrženého důkazu v podobě webové stránky Ministerstva zdravotnictví Ukrajiny. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na svůj rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, publ. pod č. 618/2005 Sb. NSS, ve kterém uvedl, že „*Soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli, toto právo jej však nezavazuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné.*“ Této povinnosti v projednávané věci městský soud dostál, konstatoval-li v bodě 21 svého rozsudku konkrétní důvody, pro které shledal provedení tohoto důkazu nepotřebným pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

[27] Nejvyšší správní soud rovněž souhlasí s žalovaným i městským soudem, že požadavek stěžovatelky, aby jí byla nařízena nostrifikační zkouška z předmětů „s přihlédnutím ke zvolenému oboru studia“, odporuje smyslu a účelu právní úpravy obsažené ve školském zákoně. Správní orgán I. stupně stěžovatelce nařídil vykonání nostrifikační zkoušky z těch předmětů, u nichž zjistil největší rozdíl v hodinových dotacích v neprospěch středoškolského studia absolvovaného stěžovatelkou. Jak správně uvedl

pokračování

městský soud, lze totiž důvodně předpokládat, že právě znalosti stěžovatelky z těchto předmětů by s ohledem na rozsah jejich výuky na Ukrajině mohly být nižší ve srovnání se znalostmi absolventů tuzemského oboru vzdělání 79-41-K/41 Gymnázium. Proto je nezbytné prostřednictvím nostrifikační zkoušky ověřit, zda znalosti stěžovatelky z těchto předmětů odpovídají cílům a obsahu vzdělávání podle RVPG. Školský zákon neopravňuje správní orgán k zohlednění jiných skutečností než obsahu a rozsahu vzdělávání absolvovanému v zahraniční škole, a posuzování zahraničního středního vzdělání absolvovaného stěžovatelkou tak nemůže zahrnovat hledisko jejích subjektivních zájmů. Z uvedených důvodů neobstojí tvrzení stěžovatelky, že postupem správních orgánů v dané věci došlo k porušení jejího základního práva na vzdělání, jelikož toto právo stěžovatelce náleží pouze v mezích zákona (čl. 33 ve spojení s čl. 41 Listiny základních práv a svobod), a ten postupem správních orgánů v projednávané věci porušen nebyl.

[28] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[29] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 18. prosince 2024

David Hipšr  
předseda senátu