



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudkyň Martiny Kűchlerové a Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **S. D.**, zastoupené JUDr. Ivanem Houfkem, Ph.D., advokátem se sídlem Novotného lávka 200/5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 9. 2022, čj. MSMT-18573/2021-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 2. 2024, čj. 15 A 92/2022-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval přezkoumatelností kasační stížností napadeného rozsudku a tím, zda je možné podrobit nostrifikačnímu procesu dle § 89 a násl. zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“), vzdělání, které bylo získáno na soukromé vysoké škole zřízené podle tuzemských předpisů a které bylo akreditováno v zahraničí.

[2] Univerzita Karlova usnesením ze dne 19. 4. 2021, čj. NO/UKRUK/249/21/Če, odložila podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu žádost žalobkyně ze dne 18. 3. 2021 o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání získaného na Anglo-americké vysoké škole, z. ú. (dále jen „AAVŠ“) v oboru „Humanities and Social Sciences (major Politics and

Societ)“. Žalobkyně se vůči tomuto rozhodnutí odvolala. Žalovaný svým rozhodnutím její odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Vůči rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Městský soud dospěl k závěru, 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 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 podle § 43 odst. 1 písm. b) správního řádu správně, jestliže žádost žalobkyně o uznání vysokoškolského vzdělání odložily, neboť k vyřízení předmětné žádosti není věcně příslušný žádný správní orgán.

[4] Městský soud se zabýval charakterem vzdělání, které se odvíjí od zahraniční akreditace, jíž však disponuje česká vysoká škola. Zdůraznil, že zákon o vysokých školách neupravuje situaci, kdy vysoká škola zřízená podle českého práva poskytuje vedle českých akreditovaných programů též vzdělání na základě zahraniční akreditace. Městský soud dospěl k závěru, že uvedená mezera v zákoně je (z pohledu judikatury Ústavního soudu) tzv. protiplánovaná mezerou a může tak být řešena cestou dotváření práva (analogie legis). Pomocí nastíněné úvahy analogicky aplikoval na pojem „zahraniční vysoká škola“ dle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách definici tohoto pojmu uvedenou v jiné části zákona, konkrétně v § 93a zákona o vysokých školách. Uzavřel, že ustanovení zákona o vysokých školách upravující postavení zahraničních vysokých škol v systému vzdělávání poskytovanému na území České republiky jsou pro danou situaci nejbližší aplikovatelná, jelikož vychází ze zahraničního aspektu vzdělávání. Dle definice § 93a zákona o vysokých školách však AAVŠ není zahraniční vysokou školou, neboť nesplňuje podmínky tam uvedené, protože není jako „zahraniční vysoká škola“ zřízena podle předpisů cizího státu. Nadto městský soud uvedl, že AAVŠ nedisponovala ani tuzemským povolením podle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, které by ji opravňovalo poskytovat na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělání v zahraničním vysokoškolském studijním programu.

II. Obsah kasační stížnosti a další vyjádření účastníků

[5] **Žalobkyně** (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[6] V první kasační námitce stěžovatelka uvádí, že městský soud založil svůj rozsudek na nesprávném právním závěru, že není absolventkou zahraniční vysoké školy ve smyslu § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách, přičemž argumentací stěžovatelky týkající se definice právního pojmu „zahraniční vysoká škola“ se vůbec nezabýval a sám tento pojem vyložil přepjatě formalisticky. Pro zodpovězení otázky, zda AAVŠ měla při poskytování vzdělání ve studijním programu stěžovatelky status zahraniční vysoké školy, je za daných skutkových okolností zcela bez významu skutečnost, že AAVŠ je českou právnickou osobou (inkorporovanou dle českého práva), která současně působí jako česká vysoká škola. Městský soud zcela opomenul argumentaci stěžovatelky uvedenou již v žalobě, že se nelze řídit hlediskem místa inkorporace, nýbrž hlediskem akreditace. Akreditace určuje, zda bylo

pokračování

vzdělání stěžovatelky ve studijním programu poskytnuto ze strany AAVŠ v postavení české anebo zahraniční vysoké školy. Stěžovatelka v řízení před městským soudem tvrdila, že je absolventkou zahraniční vysoké školy, která je součástí vysokoškolského systému Spojených států amerických. AAVŠ je optikou dikce § 89 zákona o vysokých školách součástí vysokoškolského systému jiného státu a studijní program byl akreditovaný za podmínek stanovených tímto státem. Rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný rovněž z důvodu, že je v něm ryze formalisticky a chybně dovozen aplikační vztah řízení dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách a právní úpravy v § 93a a násl. zákona o vysokých školách s ohledem na dikci § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách.

[7] Stěžovatelka dále uvádí, že městský soud se nevypořádal ani s její argumentací, že výklad pojmu zahraniční vysoká škola, který přijal žalovaný, není v souladu s definicí obsaženou v čl. 1 Úmluvy o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělání v evropském regionu, podepsané dne 11. 4. 1997 v Lisabonu, publikované pod č. 60/2000 Sb. m. s. (dále jen „Lisabonská úmluva“). Toto ustanovení dle názoru stěžovatelky neklade 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, což je v souladu s argumentací stěžovatelky. AAVŠ je institucí, která je součástí vysokoškolského systému Spojených států amerických, neboť disponuje akreditací vydanou příslušnou akreditační agenturou (WASC) a jí vydané diplomy mají srovnatelnou hodnotu jako diplomy vydávané jakoukoli jinou institucí akreditovanou od WASC.

[8] V rámci druhé kasační námítky stěžovatelka uvádí, že městský soud se dopustil nepřípustného použití analogie v neprospěch adresáta a zároveň nepřípustného dotváření práva. Městským soudem použitá analogická aplikace § 93a zákona o vysokých školách je nepřípustná, neboť jí je ukládána povinnost subjektům, kteří nejsou adresáty právní normy. Zároveň tím dochází k rozšíření pravomoci žalovaného, jakožto orgánu veřejné správy, tím, že by měl mít pravomoc vydat tuzemské povolení (dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách) i jiným subjektům než těm, kteří jsou výslovnými adresáty právní normy. Pro úplnost stěžovatelka doplňuje, že AAVŠ tuzemské povolení v současnosti získat nemůže, protože právě na tuto formu zahraniční vysoké školy (subjekt inkorporovaný dle českého práva, který není pobočkou jiné zahraniční školy, ale který má vlastní zahraniční akreditaci) aktuálně účinná právní úprava nepamatuje. Návrh novely zákona o vysokých školách, který má danou mezeru v právní úpravě odstranit, je v souladu s argumentací stěžovatelky – ke znění návrhu novely ale městský soud nepřihlédl. Městský soud se dopustil i nepřípustného dotváření práva, a to přidáním nového definičního znaku zahraniční vysoké školy do § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách spočívajícího v nutnosti získání tuzemského povolení dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách. Z úvah městského soudu plyne, že pokud by AAVŠ získala tuzemské povolení dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, považoval by ji městský soud za zahraniční vysokou školu a stěžovatelce poskytnuté vzdělání za uznatelné vzdělání. Stěžovatelka je přesvědčena, že použitím analogie se má dojít k závěru, že podmínky uznatelnosti zahraničního vzdělání obsažené v § 89 zákona o vysokých školách je nutné vztáhnout i na vzdělání poskytnuté právnickou osobou ustanovenou dle českého právního řádu uskutečňující zahraniční vysokoškolské vzdělání akreditované dle právních předpisů cizího státu. Takový výklad v největší možné míře šetří práva adresátů právní normy a nezpůsobuje jejich nedůvodnou diskriminaci.

[9] Třetí kasační námitkou stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro jeho vnitřní rozpornost. Městský soud v napadeném rozsudku uvedl, že pokud by AAVŠ získala tuzemské povolení dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách, přistupoval by k ní jako k zahraniční vysoké škole a vzdělání stěžovatelky by bylo uznatelné. Sám soud tak připustil, že není rozhodné, zda je AAVŠ právnickou osobou inkorporovanou v České republice a současně tuzemskou vysokou školou, neboť tyto dvě skutečnosti by i v případě získání povolení dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách zůstaly beze změny, a přesto by dle názoru soudu bylo poté vzdělání stěžovatelky uznatelné.

[10] Ve čtvrté a poslední kasační námitce stěžovatelka namítá vady správního řízení spočívající v tom, že správní orgány vycházely ze skutkových závěrů nemajících oporu ve spisu. Ačkoliv to městský soud považoval za irelevantní, vycházel žalovaný v rámci odůvodnění svého rozhodnutí ze závěru, že stěžovatelka studovala studijní program akreditovaný v České republice, na základě čehož uzavřel, že AAVŠ vystupovala při vydání diplomu stěžovatelce v postavení české vysoké školy. Stěžovatelka ale studovala studijní program disponující příslušnou akreditací od americké akreditující instituce (WASC). S tím, že stěžovatelka studovala studijní program, jenž byl akreditován v zahraničí, pracuje i městský soud na několika místech svého rozsudku. Na rozdíl od městského soudu však stěžovatelka nepovažuje za irelevantní, že správní orgány obou stupňů dospěly k chybnému závěru o skutkovém stavu projednávané věci. Právě z povahy akreditace studijního programu lze usoudit, zda má vzdělání zahraniční prvek a zda toto vzdělání bylo ve smyslu § 89 zákona o vysokých školách poskytnuto zahraniční vysokou školou.

[11] **Žalovaný** uvádí, že se plně ztotožňuje s argumentací městského soudu, podle něhož pro možnost postupu podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách musí být splněna základní podmínka, že žadatel je absolventem zahraniční vysoké školy. Pokud by bylo možné nahlížet na právní pojem „zahraniční vysoká škola“ obsažený v § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách izolovaně a bez návaznosti na definici zahraniční vysoké školy v § 93a zákona o vysokých školách, pak by regulace zahraničního vzdělávání inkorporovaná do zákona o vysokých školách s účinností od 1. 9. 2016 postrádala smyslu. V této souvislosti žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2024, čj. 1 As 38/2023-57, odstavec 29, kde je řešena problematika „vzdělání získaného v zahraničí“. Za situace, kdy AAVŠ v postavení české vysoké školy poskytovala předmětné vzdělání žalobkyni samostatně, tedy bez spolupráce se zahraniční vysokou školou, nemůže být takové vzdělání žalobkyně v České republice uznáno podle § 89 a § 90 zákona o vysokých školách. Vzhledem k tomu, že z pohledu zákona o vysokých školách žalobkyně nestudovala v zahraničí (a to na zahraniční vysoké škole), nebyla dle žalovaného materiálně naplněna první ze dvou podmínek dle § 89 zákona o vysokých školách a žalobkyně tedy vůbec nemohla žádat o uznání *zahraničního* vysokoškolského vzdělání. Skutečnost, že AAVŠ měla disponovat příslušnou institucionální zahraniční (americkou) akreditací, je tak dle žalovaného v řešené právní věci zcela bez významu, neboť z pohledu zákona o vysokých školách, podle kterého je příslušné správní řízení vedeno, vzdělání žalobkyně nebylo získáno v zahraničí.

[12] Dále žalovaný uvádí, že aby se některý subjekt kvalifikoval z hlediska tuzemského právního řádu jakožto zahraniční vysoká škola ve smyslu zákona o vysokých školách a jím poskytované vzdělání bylo možné nostrifikovat, je primární podmínkou předchozí získání

pokračování

tuzemského oprávnění dle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách. Případně je možné získat tuzemské oprávnění ve smyslu § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách, avšak v projednávané věci tuzemská právnická osoba nerealizuje spolupráci s mimoevropskou zahraniční vysokou školou, jak zmíněné ustanovení vyžaduje.

[13] **Stěžovatelka** v replice z žalovaným citované části rozsudku Nejvyššího správního soudu, čj. 1 As 38/2023-57, dovozuje naopak závěry podporující její dosavadní výklad stran akreditace jako rozhodujícího kritéria pro naplnění pojmu zahraniční vysoká škola dle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] V první a třetí kasační námitce stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů, respektive pro to, že nebyla vypořádána veškerá její argumentace, a pro vnitřní rozpornost rozsudku.

[17] Nejvyšší správní soud se tak nejprve zabýval v první kasační námitce namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Podle konstantní judikatury tohoto soudu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené; rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (srov. rozsudky NSS z 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, z 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, z 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS).

[18] Není pravdou, jak tvrdí stěžovatelka, že se městský soud opomněl vypořádat s její argumentací, podle níž rozhodující pro výklad pojmu „zahraniční vysoká škola“ je (zahraniční) aspekt akreditace. Městský soud se tím, co je rozhodujícím aspektem pro výklad pojmu „zahraniční vysoká škola“ ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách zabýval v rámci téměř celé své právní argumentace na stranách 9–13 rozsudku. Městský soud v odstavci 53 svého rozsudku uvedl, že podstatou projednávané věci je výklad pojmu „absolvent zahraniční vysoké školy“ ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Konkrétně 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. To vše bez ohledu na to, zda studium bylo absolvováno na vysoké škole institucionálně zřízené podle českého práva či podle právních předpisů cizího státu. Městský soud si vymezil, že 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.

[19] Dále městský soud uvedl, že 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. Městský soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky a dospěl k závěru, že na posuzovanou věc je nutno analogicky aplikovat ustanovení § 93a zákona o vysokých školách. Právě přítomnost cizího prvku byla dle názoru soudu určující pro posouzení (právního) režimu, v němž lze uskutečňovat studijní program na základě akreditace udělené podle právních předpisů cizího státu. Uzavřel, že 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.

[20] Vypořádání žalobních námitek považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené a vzhledem k argumentaci stěžovatelky uplatněné před městským soudem za dostatečné i přezkoumatelné (byť tuto argumentaci Nejvyšší správní soud níže podstatným způsobem doplňuje po věcné stránce). Z odůvodnění rozsudku městského soudu je zřejmé, z jakého skutkového stavu vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Nejvyšší správní soud dodává, že pouhý nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (rozsudky NSS z 12. 11. 2013, čj. 2 As 47/2013-30, z 29. 4. 2010, čj. 8 As 11/2010-163). Nepřezkoumatelnost není ani projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, a z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35). Lze tak konstatovat, že napadený rozsudek je ve výše uvedeném ohledu přezkoumatelný a první kasační námitka není důvodná.

[21] Na výše uvedeném závěru nic nemění ani skutečnost, že se městský soud explicitně nevyjádřil k dílčí argumentaci stěžovatelky, podle níž výklad žalovaného nekoresponduje s čl. 1 Lisabonské úmluvy. K tomu lze uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že městský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, čj. 7 As 126/2013-19). Městský soud dospívá, byť částečně jiným právním výkladem, ke stejným závěrům jako žalovaný. Žalovaný se souladností svých závěrů s požadavky Lisabonské úmluvy zabýval na str. 9-10 žalobou napadeného rozhodnutí. Městský soud se od názoru žalovaného na Lisabonskou úmluvu v kontextu dané věci neodchýlil. Žalovaný poukázal na definici vysokoškolské instituce v Lisabonské úmluvě. Jde o zařízení poskytující vysokoškolské vzdělání uznané příslušným orgánem strany za součást jejího vysokoškolského systému. Toto vymezení odpovídá definicím českých vysokých škol (§ 2, § 5, § 39 a § 95 zákona o vysokých školách) – Česká republika je uznává za součást svého vysokoškolského systému. Ze stejného porozumění vychází

pokračování

i definice zahraniční vysoké školy v § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách, kdy se má jednat o zahraniční právnickou osobu, která je podle předpisů daného státu uznávána jako součást jejího vysokoškolského systému. Taková zahraniční vysoká škola u nás může poskytovat vzdělání pouze za splnění podmínek v § 93a a násl. zákona o vysokých školách. AAVŠ je tuzemskou právnickou osobou, konkrétně zapsaným ústavem podle § 402 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[22] První kasační námitka však vedle nepřezkoumatelnosti kasační stížností napadeného rozsudku míří i na nesprávné právní posouzení otázky možnosti nostrifikace vzdělání stěžovatelky ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách městským soudem. Argumenty svědčící pro nesprávné právní posouzení pro toto řízení klíčové právní otázky jsou pak obsaženy i v druhé kasační námitce.

[23] Městský soud dospěl k závěru, že zákon o vysokých školách neupravuje situaci, kdy na české vysoké škole (zřízené dle tuzemských právních předpisů) studuje student dle zahraniční akreditace. Na tuto situaci tak analogicky aplikoval právní úpravu § 93a a násl. zákona o vysokých školách (zejména tedy definici pojmu zahraniční vysoká škola uvedenou v § 93a odst. 1), neboť shledal, že daná právní úprava má k posuzované situaci nejbližší s ohledem na existenci onoho zahraničního prvku v podobě akreditace. Zároveň uzavřel, že AAVŠ nesplňuje definici pojmu zahraniční vysoká škola ve smyslu § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách, neboť není zřízena podle právních předpisů cizího státu. Uzavřel, že stěžovatelka je absolventkou české vysoké školy, a proto její vzdělání nejde nostrifikovat postupem dle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách.

[24] Výše uvedené závěry městského soudu je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutné korigovat, nicméně tato korekce nemá vliv na závěr rozsudku městského soudu, a tudíž ani na jeho zákonnost. Níže tak Nejvyšší správní soud podává právní výklad, kterým nenahrazuje závěry městského soudu, tyto spíše koriguje v tom směru, že městský soud k nim nemusel dojít (jak plyne z jeho odůvodnění) pomocí analogie, ale prostým uceleným výkladem komplementární právní úpravy obsažené v zákoně o vysokých školách. Na komplementárnost právní úpravy poukazoval i žalovaný, zejména na straně 10 svého rozhodnutí, kde se zabýval systémem českých vysokých škol a poté možností zahraničních vysokých škol poskytovat na území České republiky zahraniční vysokoškolské vzdělání (§ 93a a násl. zákona o vysokých školách).

[25] Podle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách platí, že *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.

[26] Podle § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách platí, že *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.*

[27] Podle § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách platí, že *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").*

[28] Podle § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách platí, že *tuzemská právnická osoba, která hodlá na území České republiky v rámci spolupráce s mimoevropskou zahraniční vysokou školou poskytovat zahraniční vysokoškolské vzdělávání v zahraničním vysokoškolském studijním programu mimoevropské zahraniční vysoké školy podle právních předpisů domovského státu mimoevropské zahraniční vysoké školy, (dále jen "pobočka mimoevropské zahraniční vysoké školy") je oprávněna toto vzdělávání na území České republiky poskytovat, pokud jí ministerstvo udělilo oprávnění podle § 93h k poskytování zahraničního vysokoškolského vzdělávání na území České republiky (dále jen "tuzemské oprávnění").*

[29] Podle § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách platí, že *na uznávání dokladů o vzdělání získaných studiem v zahraniční vysoké škole uskutečňovaným v České republice se použijí § 89 až 90b obdobně.*

[30] Zákon o vysokých školách v § 89 a násl. upravuje uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace, tedy vzdělání, které bylo získáno na zahraniční vysoké škole v zahraničí (nikoli v tuzemsku). K této právní úpravě je potom speciální (a zároveň komplementární) právní úprava v části čtrnácté zákona o vysokých školách, tedy ta v § 93a a násl. zákona o vysokých školách, kde je upravena možnost získávání zahraničního vysokoškolského vzdělávání na území České republiky. Tato právní úprava reguluje, kdo může na území České republiky zahraniční vzdělání poskytovat a za jakých podmínek. Jsou potom rozlišeny situace, kdy jde o zahraniční vysoké školy (dle sídla nebo právního režimu zřízení či založení) evropské a mimoevropské (§ 93a odst. 2 a odst. 3 zákona o vysokých školách). A dále je pamatováno na situaci, kdy zahraniční vzdělání poskytují tuzemské právnické osoby, avšak ve spolupráci s evropskou či mimoevropskou zahraniční vysokou školou (§ 93a odst. 4 a odst. 5 zákona o vysokých školách). Takto získaná zahraniční vzdělání jsou potom rovněž nostrifikována postupem dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, neboť tak výslovně stanoví § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách.

[31] Zákon o vysokých školách jednoznačně rozlišuje vzdělání, které poskytují zahraniční vysoké školy v zahraničí (§ 89 a násl. zákona o vysokých školách), dále vzdělání, které poskytují zahraniční vysoké školy v tuzemsku (§ 93a odst. 2 a 3 zákona o vysokých školách), a v neposlední řadě vzdělání, které poskytují tuzemské právnické osoby ve spolupráci se zahraničními vysokými školami (§ 93a odst. 4 a 5 zákona o vysokých školách). Všechna tato získaná vzdělání pak mohou být nostrifikována postupem dle § 89 a násl. ve spojení s § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách.

[32] Právní úprava zákona o vysokých školách tak komplexně upravuje nostrifikaci vzdělání získaného v zahraničí na zahraniční vysoké škole a stejně tak (možnost nostrifikace zahraničního vysokoškolského vzdělání fakticky získaného na území České republiky. Již

pokračování

s ohledem na komplexnost a celistvost této právní úpravy je zřejmé, že není možné analogicky na případ stěžovatelky aplikovat § 89 zákona o vysokých školách. Dikce § 89 a násl. zákona o vysokých školách nedopadá na vzdělání získané v tuzemsku (na území České republiky), neboť na tato dopadá regulace části čtrnácté zákona o vysokých školách. Závěr, že právní úprava nostrifikace v § 89 a násl. zákona o vysokých školách dopadá jen na zahraniční vzdělání získané v zahraničí, má oporu i v tom, že právní úprava § 93a a násl. (zahraniční vzdělání získávané v tuzemsku) se do právní úpravy zákona o vysokých školách dostala později (s účinností od 1. 9. 2016).

[33] S ohledem na výše uvedené a na dikci § 93a odst. 7 se dá zároveň konstatovat, že právní úprava v části čtrnácté zákona o vysokých školách (problematika zahraničního vysokoškolského vzdělání na území České republiky) je nejširším možným dosahem právní regulace nostrifikačního procesu v § 89 a násl. zákona o vysokých školách. Z logiky této komplementární právní úpravy tak není možné dovodit možnost analogické aplikace dikce § 89 a násl. zákona o vysokých školách na nyní posuzovanou situaci stěžovatelky cestou zohlednění zahraniční akreditace, kterou disponuje tuzemská vysoká škola. Pokud by městský soud akceptoval stěžovatelkou namítaný výklad pojmu zahraniční vysoká škola dle § 89 odst. 1 zákona o vysokých školách, znamenalo by to v konečném důsledku obsolentnost právní úpravy obsažené v části čtrnácté zákona o vysokých školách. Výsledkem by byla možnost obcházet právní úpravu zakotvenou v § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách (povinnost získat tuzemské oprávnění ve smyslu uváděného ustanovení). Rozhodujícím kritériem ve smyslu tuzemské právní úpravy (stran nostrifikace zahraničního vzdělání získaného v zahraničí či zahraničního vzdělání získaného v tuzemsku) není samotná akreditace, jak opakovaně uvádí stěžovatelka. Právní úprava je postavena na institucionálním i programovém (de facto akreditačním) prvku.

[34] Uvedený výklad lze obecně podpořit i dřívějšími závěry Nejvyššího správního soudu, ke kterým dospěl ve svém rozsudku ze dne 22. 3. 2024, čj. 1 As 38/2023-57. Z něj plyne, že: „Názor žalovaného, že pro uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání se musí jednat skutečně o vzdělání získané v zahraničí, má oporu jak v textu, tak logice zákona o vysokých školách, stejně jako Lisabonské úmluvě. Ustanovení § 89 odst. 1 předvídá zahraniční vysokoškolské vzdělání. Stejně i § 90 odst. 2 zákona o vysokých školách, stanoví, že podkladem pro uznání jsou mimo jiné 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. Ostatně i sama Lisabonská úmluva jak ve svém preambuli (4. úvodní bod), tak ve svých definičních ustanoveních (kupř. definice „uznání“ jako „oficiální potvrzení hodnoty akademické kvalifikace získané v zahraničí ...“) mluví vždy o uznávání studií, osvědčení, diplomů a titulů získaných v jiné zemi evropského regionu, a nikoliv na území té samé smluvní strany. Podstatou úpravy nostrifikace je tedy uznávání vysokoškolského studia získaného v jiném státě, než ve kterém o jeho uznání žadatel usiluje. Tím není dotčena ani podpora mobility studentů či pedagogů, ani svoboda usazování či poskytování služeb v oblasti vzdělávání, typicky možností zahraničních univerzit zřizovat v tuzemsku své pobočky či pracoviště. V rámci svobody pohybu či usazování v rámci Evropské unie, pokud dané zahraniční korporaci svědčí, může i zahraniční studium probíhat v tuzemsku.“

[35] Závěr městského soudu o tom, že na vzdělání stěžovatelky je nutno analogicky aplikovat definici zahraniční vysoké školy uvedenou v § 93a odst. 1 zákona o vysokých

školách tak byl chybný, neboť s ohledem na komplexnost právní úpravy zde analogie nemá místa. Pojem „zahraniční vysoká škola“ je pro účely zákona o vysokých školách definován v § 93a odst. 1 zákona o vysokých školách. Nerozhodné přitom je, že se tato definice do právní úpravy dostala později, než právní úprava nostrifikačního procesu v § 89 a násl. zákona o vysokých školách.

[36] S ohledem na výše uvedené je tak zcela nedůvodná kasační námitka stěžovatelky mířící do problematiky analogie a nepřipustného dotváření práva městským soudem, jak je specifikována výše, neboť v daném případě k žádné analogii dojít nemělo. Městský soud správně dospěl k závěru, že vzdělání stěžovatelky není možné nostrifikovat postupem dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, nicméně důvodem pro tento závěr neměla být analogická aplikace pojmu „zahraniční vysoká škola“ na případ stěžovatelky, ale závěr o tom, že její vzdělání nesplňuje podmínky pro možnost jeho nostrifikace ve smyslu pravidel plynoucích z komplexí právní úpravy zákona o vysokých školách, jak jsou popsána výše. Ze stejných důvodů ostatně není možné přisvědčit ani stěžovatelčinu výkladu pojmu „zahraniční vysoká škola“ ve smyslu § 89 a násl. zákona o vysokých školách odděleně od regulace v části čtrnácté zákona o vysokých školách, a to optikou zahraniční akreditace.

[37] V daném případě tak vzdělání stěžovatelky nelze nostrifikovat postupem dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách, neboť nejde o zahraniční vysokoškolské vzdělání získané v zahraničí a nadto nejde ani o vzdělání získané s ohledem na pravidla stanovená v § 93a odst. 3 či zejména spíše v § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách – sama stěžovatelka tvrdí, že AAVŠ nespadá pod právní úpravu části čtrnácté zákona o vysokých školách. Do budoucna není vyloučeno, že zákonodárce zohlední i situaci, ve které se nyní stěžovatelka nachází. V tuto chvíli by však její výklad vedl k dotváření práva, které by navíc znamenalo obsolentnost právní úpravy v § 93a a násl. zákona o vysokých školách.

[38] S ohledem na výše uvedené tak Nejvyšší správní soud dospívá ke stejnému závěru, jako městský soud, a totiž, že stěžovatelka nedisponuje vzděláním, které by bylo možné nostrifikovat postupem dle § 89 a násl. zákona o vysokých školách.

[39] Stejně tak není důvodná třetí kasační námitka stěžovatelky mířící na to, že rozsudek městského soudu je vnitřně rozporný. Městský soud v odstavci 63 rozsudku uvedl, že v poměrech posuzované věci nelze odhlížet od toho, že AAVŠ nedisponovala ani 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. Uvedené konstatování nečiní rozsudek městského soudu vnitřně rozporným, a tudíž nepřezkoumatelným. Městský soud uvedeným de facto poukázal na to, že v právní úpravě zákona o vysokých školách existují varianty (podléhající nostrifikaci), kdy jde o vzdělání získané na území České republiky, ale zároveň jde o vzdělání zahraniční. To ostatně koresponduje s celým nyní poskytovaným výkladem poukazujícím na komplementárnost právní úpravy. Pro zpřesnění a nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud uvádí, že městský soud v této souvislosti poukázal na dikci § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách. Na případ stěžovatelky však lépe dopadá dikce § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách. Pokud by AAVŠ spadala pod některý z těchto případů – s ohledem na to, že jde o tuzemskou právnickou osobu, nabízí se varianta v § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách – mohla by poskytovat zahraniční vysokoškolské vzdělání (ve spolupráci se

pokračování

zahraniční vysokou školou), které by podléhalo nostrifikaci dle § 89 a násl. ve spojení s § 93a odst. 7 zákona o vysokých školách. AAVŠ nicméně nedisponuje tuzemským oprávněním ve smyslu § 93a odst. 5 zákona o vysokých školách. Stejně tak nedisponuje tuzemským povolením ve smyslu § 93a odst. 3 zákona o vysokých školách – tím ale ani disponovat nemůže (jak správně tvrdí stěžovatelka), neboť není zahraniční vysokou školou ve smyslu § 93a odst. 1, 3 zákona o vysokých školách.

[40] Nedůvodným je konečně i čtvrtý kasační bod, ve kterém stěžovatelka namítala, že správní orgány vycházely z chybně zjištěného skutkového stavu, což městský soud nepovažoval za relevantní pro posouzení projednávané věci. Městský soud se relevantností zjištění skutkového stavu správními orgány zabýval v odstavci 56 svého rozsudku, kde přisvědčil argumentaci stěžovatelky, podle níž správní orgány chybně dospěly k závěru, že studovala studijní obor akreditovaný v tuzemsku, nicméně zdůraznil, že charakter akreditace není pro posouzení dané věci rozhodujícím (což ostatně plyne i ze všeho výše uvedeného). Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem považuje za irrelevantní charakter akreditace, kterou disponoval studijní program, ve kterém stěžovatelka studovala. v této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že zjištěný skutkový stav nebyl ani stěžejním argumentačním důvodem, pro který žalovaný aproboval závěr správního orgánu I. stupně o důvodnosti odložení žádosti stěžovatelky. Tím byl závěr o tom, že AAVŠ není zahraniční vysokou školou ze své podstaty (způsobu zřízení a fungování na území České republiky). Otázkou akreditace se žalovaný (skutkově chybně) zabývá až v rámci vypořádání odvolacích námitek stěžovatelky, tedy v části rozhodnutí, která navazuje na samostatnou a nosnou právní argumentaci žalovaného. Správní orgány tak stran charakteru akreditace stěžovatelky dospěly k nesprávným skutkovým závěrům, tyto ale neměly vliv na nosné důvody rozhodnutí žalovaného a následně ani městského soudu, tedy na zákonnost rozhodnutí žalovaného a kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[42] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 9. ledna 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu