



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **Ing. Mgr. L. M.**, proti žalovanému: **Univerzita Karlova v Praze**, Právnická fakulta, se sídlem nám. Curieových 7, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 1. 2007, č. PF/114/2007, a ze dne 5. 12. 2006, č. PF 112/8/2006, ve věci přezkumu státní zkoušky, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, č. j. 6 Ca 181/2007 - 84,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se podanou kasační stížností domáhal zrušení v záhlaví označeného pravomocného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, v zastoupení proděkana pro magisterský studijní program JUDr. Jiřího Hřebejka, ze dne 18. 1. 2007, č. PF/114/2007.

Tímto rozhodnutím bylo stěžovateli, v reakci na jeho dopis datovaný dne 8. 11. 2006 (správně zřejmě dne 8. 12. 2006, pozn. Nejvyššího správního soudu) a označený jako „žádost o přezkoumání rozhodnutí PF/112/8/2006“, mimo jiné sděleno, že klasifikace zkoušky není správní rozhodnutí, a proto se na ní nemohou vztahovat předpisy o správním řízení. Podání stěžovatele, datované dne 19. 10. 2006 (označené jako žádost o změnu kvalifikace III. SSZK z „neprospěl“ na „dobře“, žádost o omluvu od zkoušejících z občanského a trestního práva a návrh o propracování procesního postupu státních zkoušek), proto nemohlo být posuzováno podle správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.) a proto také ani výše citovaná odpověď děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., č. PF/112/8/2006, ze dne 5. 12. 2006, není koncipována jako rozhodnutí, a z tohoto důvodu nemůže obsahovat ani poučení o opravném prostředku a nelze ji přezkoumat.

Napadeným usnesením shledal městský soud žalobu jako nepřípustnou a odmítl ji podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), s tím, že v daném případě Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze nerozhodovala jako správní orgán. Dle jeho závěru žalobou napadené rozhodnutí děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ze dne 18. 1. 2007, č. PF/114/2007, jimž byla vyřízena podání stěžovatele, kterými brojil proti postupu a klasifikaci u státní souborné zkoušky, nepředstavuje rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy, které by podléhalo přezkumu ve správním soudnictví. Zkušební komise není orgánem, kterému bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy. Klasifikace státní zkoušky je posouzením odborné úrovně odpovědi studenta, tento úkon je činěn v průběhu studia, v jehož rámci státní zkouška probíhá. Klasifikací není rozhodováno o právech a povinnostech, pouze jsou hodnoceny vědomosti studentem při zkoušce prezentované. Z těchto důvodů se nelze domáhat toho, aby soud zrušil klasifikaci státní souborné zkoušky stěžovatele stupněm „neprospěl“. Stejně tak se dle městského soudu nelze domáhat soudního přezkumu v případě shora uvedených rozhodnutí (přípisů) děkana. Odkázal přitom na zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, s tím, že není stanoveno, že student má právo žádat o změnu klasifikace udělené při státní zkoušce; takový postup neupravuje ani Studijní a zkušební řád. Naproti tomu zákon o vysokých školách taxativně vyjmenovává případy, kdy je třeba rozhodnutí o žádosti studenta odůvodnit a kdy jsou proti zamítavému vyřízení žádosti připuštěny opravné prostředky (§ 68 odst. 3 a 4).

Dle názoru městského soudu se změny klasifikace při státní zkoušce nelze domáhat, neboť se nejedná o práva a povinnosti studenta, nýbrž o hodnocení jeho znalostí. Fakticky samozřejmě nelze zabránit tomu, aby nespokojený student projevil nesouhlas s hodnocením svých znalostí, tj. klasifikací, a podal si stížnost k funkcionáři vysoké školy, jak to učinil stěžovatel. Vyřízení takové stížnosti je pak

písemným stanoviskem představitele školy, není však úkonem, kterým by bylo rozhodováno o konkrétních právech či povinnostech stěžovatele. Žalobou napadeným rozhodnutím děkana ze dne 18. 1. 2007, č. PF/114/2007, bylo stěžovateli pouze sděleno jeho stanovisko k obsahu podané stížnosti, čímž došlo k formálnímu ukončení „stížnostního řízení“. Závěrem, ve vztahu k argumentaci stěžovatele rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 8 As 26/2006 – 71, městský soud uvedl, že citovaný rozsudek řeší zcela jinou problematiku, a to otázku nepřijetí ke studiu. Vztahuje se tedy k době, kdy dosud nedošlo k zahájení studia.

V kasační stížnosti a v jejím následném doplnění stěžovatel uvedl, že právnická fakulta jako součást Univerzity Karlovy v Praze (dále také „právnická fakulta“) vykonává v rámci své působnosti určité pravomoci orgánu veřejné správy v oblasti vzdělávání svěřené jí zákonem o vysokých školách. Dle § 1 písm. b) zákona o vysokých školách umožňuje v souladu s demokratickými principy získání odpovídající profesní kvalifikace, přičemž mezi demokratické principy dle stěžovatele jistě patří i fundamentální zásady správního řízení a podmínky pro složení závěrečné státní souborné zkoušky musí být proto předem určeny a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Stejně tak rozhodnutí zkušební komise při závěrečné státní zkoušce známkou neprospěl nemůže být v demokratickém státě otázkou libovůle, nýbrž věcí vyžadující objektivizovatelná hlediska. To v případě stěžovatele nebylo dodrženo, neboť samotná právnická fakulta v rámci žalobou napadeného rozhodnutí děkana a jemu předcházejících písemností přiznala ne zcela vlídné a laskavé prostředí v průběhu zkoušky stěžovatele s tím, že jednotliví členové zkušebních komisí mohou mít specifický styl projevu, včetně způsobu zkoušení, a že stěžovatelova zkouška z občanského práva trvala cca 28 minut namísto obvyklých 10 až 15 minut. Z toho stěžovatel dovozuje, že právnická fakulta přiznala porušení principu rovnosti stěžovatele v porovnání s jinými studenty a neodůvodněné zacházení s ním, když mu nevytvořila prostředí vhodné k vykonání závěrečné státní zkoušky, ačkoliv tak učinit měla a své rozhodnutí ani formálně neodůvodnila.

V této souvislosti stěžovatel připomněl, že soudní řád správní, zákon o vysokých školách ani jiný zvláštní zákon rozhodnutí zkušební komise o závěrečné státní souborné zkoušce ze soudního přezkumu nevylučuje a tudíž je proti jejímu rozhodnutí (potažmo proti rozhodnutí děkana o tom, že žádný opravný prostředek proti ní není) v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod přípustná žaloba ve správním soudnictví. Dále uvedl, že pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydaná v oblasti veřejné správy, je z povahy věci nutné, aby byla odůvodněna. U stěžovatele navíc byla situace taková, že prospěl pouze dvěma hlasy ze čtyř, tj. jeden hlas mu chyběl k tomu, aby vykonal státní zkoušku a i z tohoto důvodu bylo nanejvýš namístě, aby rozhodnutí zkušební komise bylo odůvodněno a pokud proti němu není přípustný opravný prostředek, měly by to příslušné předpisy jasně

stanovovat. Vnitřní předpisy právnické fakulty, ani Univerzity Karlovy v Praze, dokonce ani zákon o vysokých školách však nic takového neuvádějí a nevylučují existenci opravného prostředku proti rozhodnutí státní zkušební komise, zvláště pokud řízení před touto komisí probíhalo nestandardně tak, jako v případě stěžovatele.

Jádrem sporu je v daném případě rozhodnutí zkušební komise ze dne 16. 10. 2006, které nebylo nijak odůvodněno, a v této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 8 As 26/2006 – 71, kterým bylo přezkoumáno rozhodnutí vydané taktéž v rámci výchovně vzdělávacího procesu a vzdělávací subjekt pouze formálně (ale alespoň nějakým způsobem) zdůvodnil nepřijetí žalobkyně ke studiu. V jeho případě se sice nejedná o zkoušku nutnou k přijetí ke studiu, ale o závěrečnou zkoušku, která má však dle stěžovatele stejně zásadní (ne-li zásadnější) význam pro jeho další život.

V tomto ohledu stěžovatel dále poukázal také na ustanovení § 105 zákona o vysokých školách, podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Rozhodnutí zkušební komise ze dne 16. 10. 2006 je tak rozhodnutím nepřezkoumatelným, neboť v něm zcela chybí důvody, o něž se dané (negativní) rozhodnutí opírá. V souvislosti s tím stěžovatel rovněž upozornil, že Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze teprve dne 7. 2. 2007, opatřením děkana č. 1/2007, o organizaci státní zkoušky v magisterském studijním programu „právo a právní věda“, v čl. 13 uvádí, že: „V případě klasifikace neprospěl/a komise stručně tuto kvalifikaci odůvodní. Do protokolu může komise zaznamenat i jiné skutečnosti z průběhu zkoušky, které považuje za důležité.“

K absenci odůvodnění rozhodnutí zkušební komise stěžovatel dále doplnil, že předsedu zkušební komise výslovně o řádné odůvodnění předmětného rozhodnutí žádal a rovněž požadoval, aby jeho námitka vztahující se k průběhu zkoušky a následně i ke konečnému rozhodnutí byla uvedena do protokolu. To se ovšem nestalo a předseda zkušební komise stěžovatele pouze odkázal s celou záležitostí na děkana právnické fakulty s tím, aby si k němu podal žádost. To také stěžovatel učinil s tím, že toto i své následné podání jednoznačně formuloval jako žádosti (dle Studijního a zkušebního řádu právnické fakulty, části IV. Rozhodování ve věcech studia, čl. 26 odst. 1 a odst. 4) a nikoli jako stížnosti, jak se snaží tvrdit žalovaný potažmo městský soud. Z tohoto důvodu byl stěžovatel nucen podat žalobu nikoliv ihned přímo proti rozhodnutí zkušební komise ze dne 16. 10. 2006, ale až proti následnému rozhodnutí děkana, kterým byla zamítnuta jeho žádost.

Na základě shora uvedeného má tedy stěžovatel za to, že žalovaný nepochopil význam svého rozhodování, tedy že rozhoduje o individuálních právech a povinnostech fyzických osob a že jeho rozhodování musí být transparentní, odůvodněné a podléhající kontrole. Řízení o průběhu a vyhodnocení závěrečné

státní zkoušky, po které může žalovaný (v případě úspěšného složení) udělit akademický titul Mgr., je dle stěžovatele typickým druhem správního řízení, které se řídí zvláštními právními předpisy, konkrétně zákonem o vysokých školách a vnitřními předpisy univerzity a fakulty nebo dle obecných správních předpisů. Na obsah takového řízení je pak nutné klást určité nároky, a to přinejmenším takové, že by se zkoušející student měl jasně a srozumitelně dozvědět, z jakých konkrétních důvodů závěrečnou státní zkoušku nesložil. Tím více to dopadá na rozhodnutí děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, které je výsledkem skutečnosti, že stěžovatel s rozhodnutím zkušební komise nesouhlasil a byl poučen předsedou této komise o tomto opravném prostředku (podat žádost o změnu klasifikace děkanovi Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze). V opačném případě by tento opravný prostředek postrádal smysl.

V tomto směru stěžovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu vydanou ještě ve vztahu ke staré úpravě správního soudnictví v části páté o. s. ř. (zákona č. 99/1963 Sb., v jeho znění účinném do 31. 12. 2002) – viz náleze ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/2000, a náleze ze dne 26. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 282/01. Současně poukázal taktéž na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se otázek soudního přezkumu rozhodnutí, která jsou založena na správním uvážení, a sice zejména rozsudek ze dne 30. 1. 2004, č. j. 3 As 24/2004 – 79, a usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42; v neposlední řadě stěžovatel odkázal taktéž na rozsudky Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 As 73/2006, 2 As 37/2006 a 3 As 10/2003.

Závěrem stěžovatel požádal Nejvyšší správní soud, aby nařídil k projednání kasační stížnosti jednání, neboť považuje za nezbytné zdejšímu soudu objasnit případné nejasnosti, a to i vzhledem k tomu, že žalovaný po celou dobu jednal značně neurčitě, nesprávně, zmatečně a opožděně. Na základě všech výše uvedených skutečností pak navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu č. j. 6 Ca 181/2007 – 84, ze dne 11. 4. 2008, zrušil (tj. uznal kasační stížnost důvodnou) a věc mu vrátil k dalšímu řízení s tím, že městský soud zaváže k projednání věci samé.

Žalovaný prostřednictvím děkana právnické fakulty, Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že zcela souhlasí s napadeným usnesením městského soudu a trvá na již dříve vysloveném právním názoru, že klasifikace u státní zkoušky není rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy. Právo na vzdělání je subjektivním právem fyzické osoby, rozhodně však nelze koncipovat právo na úspěšné vykonání státní zkoušky. Žalovaný trvá na tom, že stěžovatel nemůže objektivně posoudit svůj výkon u státní zkoušky a toto posouzení je plně v kompetenci řádně ustavené komise.

Dále žalovaný uvedl, že stěžovatel ve druhém termínu při státní závěrečné zkoušce uspěl, čímž byla předchozí klasifikace „neprospěl“ zkonsumována. Podanou žalobu i kasační stížnost považuje za účelovou, když ji stěžovatel opírá

o neexistenci odůvodnění rozhodnutí o klasifikaci „neprospěl“ u státní zkoušky dne 16. 10. 2006, neboť ani stěžovatel se nikdy nedomáhal odůvodnění klasifikace pro něj příznivé, která se rovněž oficiálně neodůvodňuje. Stanoví-li opatření děkana č. 1/2007 (ode dne účinnosti 19. 2. 2007) povinnost odůvodňovat do protokolu klasifikaci „neprospěl/a“, není možné z toho dovozovat, že předešlá úprava a praxe byly pochybením.

Závěrem žalovaný poukázal na to, že zákon o vysokých školách zakládá odlišný právní režim pro přijímání ke studiu (§ 48 až § 50) a pro státní zkoušky (§ 53) a tudíž není možné oba režimy slučovat, resp. argumentovat analogií legis; z tohoto důvodu není ani na místě odkaz na judikát Nejvyššího správního soudu pod č. j. 8 As 26/2006 – 71, který se klasifikace při zkouškách netýká.

Z těchto důvodů žalovaný navrhuje podanou kasační stížnost odmítnout a tím potvrdit usnesení městského soudu ze dne 11. 4. 2008, č. j. 6 Ca 181/2007 – 84.

Z obsahu předloženého soudního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti. Stěžovatel neuspěl u státní souborné zkoušky na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, která se konala dne 16. 10. 2006 před zkušební komisí složené z předsedy Doc. JUDr. V. M. (správní právo – hodnocení 3), Doc. JUDr. J. M. (občanské právo – hodnocení 4), Prof. JUDr. O. N., CSc. (trestní právo - hodnocení 4) a JUDr. M. Z., CSc. (obchodní právo – hodnocení 3). Následně se podáním ze dne 19. 10. 2006, označeným jako žádost o změnu klasifikace III. SSZK z „neprospěl“ na „dobře“, žádost o omluvu od zkoušejících z občanského a trestního práva a návrh o propracování procesního postupu státních zkoušek, obrátil na děkana uvedené fakulty, Prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., s tím, že brojil především proti výsledku zkoušky v oboru občanského a trestního práva a v důsledku jejího nestandardního průběhu žádal o změnu své klasifikace. Z obsahu přípisu ze dne 5. 12. 2006, č. PF/112/8/2006, děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy je patrné, že komise, před kterou stěžovatel dne 16. 10. 2006 od 13. hod. skládal III. část státní zkoušky, byla řádně ustanovena, všichni její členové měli oprávnění státní zkoušky zkoušet, stěžovatel byl do dané komise řádně vylosován a sám si vylosoval v jednotlivých oborech legitimní, předem zveřejněné otázky. Dále je zde popsán průběh zkoušky, jakož i uvedení důvodů, dle kterých není stěžovatelem požadovaná změna klasifikace „od stolu“ možná. Pokud jde o samotný protokol o průběhu státní zkoušky, založený na listu č. 60, jsou v něm zaznamenány otázky, které si stěžovatel vylosoval, jakož i ohodnocení jednotlivých zkoušejících. Děkan připustil, že jednotliví členové zkušebních komisí mohou mít specifický styl projevu včetně způsobu zkoušení, který ne vždy musí všem vyhovovat, avšak neshledal žádný důvod, proč by dva členové dané komise právě v daný den a právě stěžovatele chtěli jakkoliv poškodit či ponížit. To, že stěžovatel chtěl uplatnit svou připravenou odpověď, kdežto zkoušející trval na jiném zaměření odpovědi a na reakci stěžovatele na jeho námitky, ještě nemusí znamenat, že měl stěžovatel pravdu a jím připravená odpověď byla perfektní. Současně z toho lze

stěží objektivně dovodit, že došlo ke stěžovatelem namítanému hrubému zásahu do jeho ústavně zaručených základních práv a svobod a k porušení jeho veřejných subjektivních práv. Dále uvedl, že změna klasifikace z „neprospěl“ na „dobře“ není možná, neboť hodnocení přísluší pouze komisi, která studenta zkoušela. Určení klasifikace „od stolu“ nepřísluší ani děkanovi fakulty, který u zkoušky nebyl přítomen, nepřísluší však ani studentovi samotnému, který může jen stěží objektivně posoudit svůj výkon. Závěrem pak na stěžovatele apeloval s tím, aby na danou věc pohlédl s odstupem času a bez emocí a zvážil i argumenty druhé strany, proč byl klasifikován „neprospěl“.

Žádostí datovanou dne 8. 11. 2006 (správně zřejmě 8. 12. 2006, pozn. Nejvyššího správního soudu) se stěžovatel domáhal přezkoumání daného přípisu, který označil za rozhodnutí, s tím, že pokud ho děkan nezmění, žádal o postoupení věci rektorovi nebo o poučení o podání žaloby proti napadenému rozhodnutí. K samotné věci pak mj. uvedl, že není zřejmé, proč byl klasifikován stupněm neprospěl, neboť mu to nebylo řečeno. Podle čl. 19 odst. 2 Studijního a zkušebního řádu právnické fakulty se mají důvody, kdy je student klasifikován známkou „neprospěl“, uvést do protokolu. V něm však kromě známek není žádné vysvětlení uvedeno. Stěžovatel proto trval nadále na tom, že postupem zkoušejících došlo k hrubému porušení jeho ústavně zaručených základních práv a svobod a k porušení jeho veřejných subjektivních práv.

Přípisem ze dne 18. 1. 2007, č. PF/114/2007, proděkan pro magisterský studijní program, JUDr. Jiří Hřebejk, odkázal na závěry osobního rozhovoru stěžovatele s děkanem uskutečněného dne 21. 12. 2006, jemuž byl přítomen. Současně stěžovateli sdělil, že klasifikace u zkoušky není správním rozhodnutím, proto se na ni nemohou vztahovat předpisy o správním řízení včetně jejího přezkoumání. Stejně tak jeho podání, datované dne 19. 10. 2006, formálně nazvané jako „žádost“, nemohlo být posuzováno jako podání podle správního řádu. Proto ani odpověď děkana není koncipována jako rozhodnutí, čímž nemůže obsahovat ani poučení o oprávněm prostředku a nelze ji ani přezkoumat.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), ověřil při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je důvod uvedený pod ustanovením § 103 odst. 1

písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Ve shodě s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu – srov. např. rozsudek ze dne 27. 5. 2004, č. j. 3 Azs 32/2003 - 92 (všechna zde cit. rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) – totiž platí, že v případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, lze podat kasační stížnost pouze z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

I v této věci je proto třeba jako určující považovat ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., přičemž otázkou, kterou je třeba v rámci posouzení zákonnosti napadeného usnesení vyřešit, je, zda se v případě rozhodování (děkana) ohledně klasifikace u státní zkoušky jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Pro odpověď na tuto otázku je přitom určující povaha tohoto rozhodování, jakož i postavení vysokých škol.

Vysoké školy jsou – jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy – vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti s tím, že mj. umožňují v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti [§ 1 písm. b) zákona o vysokých školách].

Přístup k vysokoškolskému vzdělání a získání odpovídající profesní kvalifikace pramení z práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod, které je třeba vnímat především tak, že nikomu nesmí být a priori odmítána možnost vzdělávání. Vzdělání je velmi důležitým faktorem v životě jednotlivce a vůbec celé společnosti, jejíž další vývoj je významně ovlivňován právě úrovní dosaženého vzdělání (a s tím souvisejícího vědeckého pokroku, duchovního a kulturního bohatství, ekonomického rozvoje, zvyšování konkurenceschopnosti atd.). Právo na vzdělání tak patří mezi základní priority státu, které jsou považovány za zásadní, neopominutelné a závazné pro školy a školská zařízení všech zřizovatelů; a je veřejnou službou (srov. Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 876).

Z tohoto pohledu je tedy nutno nazírat i na právo na vzdělání na vysoké škole, a to při zachování rovnosti šancí na dosažení této úrovně vzdělání, jež je ovšem podmíněna schopnostmi občana a možnostmi společnosti (čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Právo na vysokoškolské vzdělání totiž nelze chápat jako základní právo v tom smyslu, že by každý byl oprávněn studovat na vysoké škole, jakou si sám zvolí, a že by stát byl povinen zaručit komukoliv takové vzdělání, jaké si přeje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, publikovaný pod č. 112/1996 Sb., jakož i pod č. 26 Sb. n. u. US, sv. 5, s. 215, všechna zde cit. rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>).

Právo na vysokoškolské vzdělání je, jakožto součást široce formulovaného práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod, zařazeno mezi práva hospodářská, sociální a kulturní a jeho konkrétní obsah určuje prováděcí zákon, a sice zákon o vysokých školách. Právo na vysokoškolské vzdělání je tedy primárně určováno citovaným zákonem, v jehož mezích lze dané právo realizovat a dovolávat se ho (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Zákon o vysokých školách stanoví, že vysokoškolské vzdělání se získává studiem v rámci akreditovaného studijního programu podle studijního plánu, jenž stanoví časovou a obsahovou posloupnost předmětů, formu jejich studia (prezenční, distanční nebo jejich kombinaci) a způsob ověření studijních výsledků. Studijní programy se rozlišují na bakalářský, magisterský a doktorský, přičemž studium se ukončuje absolutoriem příslušného studijního programu, tj. dnem, kdy byla vykonána státní zkouška předepsaná na závěr studia nebo její poslední část. Státní zkouška se koná před zkušební komisí a má veřejný charakter, neboť její průběh i vyhlášení výsledků jsou veřejné. Právo zkoušet při státní zkoušce mají pouze profesori, docenti a odborníci schválení příslušnou vědeckou radou, případně i další významní odborníci v daném oboru jmenovaní Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Dokladem o absolvování studijního programu v příslušném studijním oboru je vysokoškolský diplom.

Podle zákona o vysokých školách je vysoká škola právnickou osobou a rozlišuje se na dva typy: univerzitní nebo neuniverzitní. V souzené věci se jedná o vysokou školu univerzitního typu, která je jako veřejná vysoká škola zřízena zákonem o vysokých školách, jenž upravuje jak samosprávu, tak i veřejnou správu na úseku vysokého školství.

Samosprávný charakter veřejné vysoké školy je zvláště patrný z možnosti vydávat vnitřní předpisy veřejné vysoké školy, z nichž nejvýznamnější je statut, jenž obsahuje mj. i podmínky studia v rámci některého ze studijních programů. Jejich tvorba a uskutečňování, stejně jako organizace studia a rozhodování o právech a povinnostech studentů, tedy patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy. Tato skutečnost, která výslovně vyplývá z ustanovení § 6 odst. 1 písm. c), d) a e) zákona o vysokých školách, však nic nemění na tom, že studijní programy podléhají akreditaci, neboť není-li studijní program akreditován, nelze k jeho studiu přijímat uchazeče, konat výuku, zkoušky ani přiznávat akademické tituly. O udělení akreditace rozhoduje ministerstvo (v návaznosti na stanovisko Akreditační komise), které v rámci své působnosti, jež mu byla svěřena jako ústřednímu orgánu státní správy, rovněž registruje výše zmíněné vnitřní předpisy vysokých škol.

Touto formou státní správa zabezpečuje realizaci základních úkolů veřejné správy v oblasti vysokého školství, mezi které patří i umožnění přístupu k vysokoškolskému vzdělání a získání odpovídající profesní kvalifikace.

Ministerstvo tak v rámci své zákonem svěřené působnosti určitým způsobem garantuje zákonnost vysokoškolského vzdělávacího systému. Přístup k vysokoškolskému vzdělání a získání odpovídající profesní kvalifikace vysoká škola tedy umožňuje prostřednictvím akreditovaných studijních programů, v jejichž rámci ověřuje znalosti, jež jsou vyústěním její pedagogické činnosti na straně jedné a přípravy samotného studenta na straně druhé. Součástí tohoto systému je mimo jiné i státní zkouška, při které se jedná o finální ověření znalostí studenta získaných během studia v příslušném studijním programu.

S konáním každé zkoušky přitom není spojeno pouze její ohodnocení, ale zákon s konáním zkoušky spojuje také subjektivní veřejné právo studenta na to, aby daná zkouška proběhla za podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem [§ 62 odst. 1 písm. d)], přičemž tomuto právu studenta odpovídá povinnost vysoké školy stanovené podmínky dodržet. V tomto kontextu lze v kontrole jejich dodržení spatřovat výkon státní správy. Jinými slovy veřejná vysoká škola, resp. její orgán rozhodující ve věci dodržení podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem pro konání státní zkoušky je vykonavatelem veřejné správy, která na něho byla přenesena právě prostřednictvím akreditace daného studijního programu a registrace vnitřních předpisů, včetně studijního a zkušebního řádu.

Rozhodování ve věci dodržení stanovených podmínek během zkoušky se tedy nepochybně týká rozhodování o právech a povinnostech studenta, na které se vztahuje ustanovení § 68 zákona o vysokých školách; to znamená, že pokud student v tomto směru podá žádost, musí být o této žádosti rozhodnuto a student o tom musí být prokazatelně uvědoměn (§ 68 odst. 1 a 2 uvedeného zákona). Příslušný orgán vysoké školy přitom rozhoduje jako orgán veřejné správy.

Dle Nejvyššího správního soudu je proto nutné vnímat veřejnou vysokou školu jako právnickou osobu svého druhu s charakteristickými rysy veřejnoprávní korporace, a to právě s ohledem na výše zmíněné smíšené formy činnosti představující jednak státní správu a jednak korporativní veřejnou samosprávu v oblasti výzkumu a výuky. Veřejná vysoká škola, resp. její orgány rozhodující o právech a povinnostech studentů vystupují nikoli nezávisle na svém charakteru veřejné korporace, ale právě z důvodu svého charakteru veřejné korporace, tedy jako nositelé pravomocí. Adresáti jejich veřejnoprávního působení jsou potom dotčení studenti, kteří se proti takovým rozhodnutím mohou bránit, neboť nelze akceptovat, aby se v tomto ohledu veřejná vysoká škola vymkla jakékoliv kontrole a svému účelu, k jehož plnění je zavázána státu, jakožto primárnímu nositeli vrchnostenské pravomoci.

Podpůrně lze k výše uvedeným závěrům odkázat rovněž na rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, který opakovaně judikoval, že funkce univerzity, resp. její fakulty jsou jednou funkcí orgánu korporace,

po druhé funkce státního úřadu (např. Boh. A 1596/22, Boh. A 15040/22, Boh. A 8836/34). Obdobně je možné připomenout usnesení federálního Ústavního soudu ze dne 19. 3. 1992, sp. zn. II. ÚS 18/92, dle kterého je vysoká škola orgánem veřejné moci v případech jí zákonem svěřených, či stěžovatelem zmiňované usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/2000, vycházející z toho, že rektor Univerzity Karlovy, resp. děkan Filozofické fakulty Univerzity Karlovy, ve věci týkající se výsledků přijímacího řízení rozhodoval v postavení orgánu veřejné správy.

V obecné rovině má tedy rozhodnutí ve věci dodržení podmínek (stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem) pro konání státní zkoušky charakter rozhodnutí ve věcech veřejné správy, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Městský soud proto pochybil, pokud v části svého odůvodnění dospěl k opačnému závěru. Skutečnost, zda se jedná o problematiku týkající se přijímacího řízení či problematiku zákonného průběhu zkoušky, přitom není rozhodná. Rozhodné je i s ohledem na ratio decidendi výše citovaného rozhodnutí Ústavního soudu pod sp. zn. I. ÚS 620/2000, že v obou zmíněných případech lze vycházet z autoritativní povahy rozhodnutí rektora, resp. děkana. Ten zde vystupoval jako nositel pravomoci propůjčené státem vysoké škole jako veřejnoprávní korporaci, což je pro posuzovanou věc podstatné.

Za situace, kdy děkan veřejné vysoké školy rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, je z povahy věci nutné, aby své rozhodnutí odůvodnil, bez ohledu na to, zda dané rozhodnutí spadá do zákonem taxativně vyjmenovaných případů, kdy je třeba rozhodnutí o žádosti studenta odůvodnit a kdy jsou proti zamítavému vyřízení žádosti připuštěny opravné prostředky (§ 68 odst. 3 a 4). Pokud by tomu bylo naopak, postrádal by soudní přezkum rozhodnutí svůj smysl a napadené rozhodnutí by bylo nutné pro nepřezkoumatelnost zrušit, neboť by v řízení před soudem – při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se děkan při posuzování dané věci řídil – nebylo co přezkoumávat; nehledě na to, že nedostatečné odůvodnění svým způsobem eliminuje i smysluplný výkon práva na podání žaloby podle soudního řádu správního.

Současně je zde i ústavní rovina celého problému, neboť právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci, respektive rozhodujících správních orgánů. Zásadu zákazu libovůle Ústavní soud formuloval v několika svých rozhodnutích tak, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/97, publikovaný pod č. 24 Sb. n. u. US, svazek 7, str. 153).

Navíc je třeba připomenout i stěžovatelem uváděné úvodní ustanovení § 1 písm. b) zákona o vysokých školách, které konstatuje, že vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy umožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v souladu s demokratickými principy. Mezi demokratické principy ve smyslu, v němž je tento pojem zákonem o vysokých školách užit (tedy v podstatě principy rovnosti a zákazu diskriminace a neodůvodněně nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu), jistě patří i fundamentální zásady správního řízení, dle kterých je nutno zohlednit při rozhodování věci konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí (blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, publikovaný pod č. 1112/2007 Sb. NSS).

Podstatná pro posouzení předmětu sporu v nyní projednávané věci je však otázka jiná, a to otázka přezkumu rozhodnutí děkana ve věci klasifikace státní zkoušky.

Zákon o vysokých školách nestanoví, že student má právo na úspěšné vykonání zkoušky a z toho plynoucí právo žádat o změnu klasifikace udělené při státní zkoušce. Zjednodušeně řečeno student při konání státní zkoušky nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ní související, který je primárně určován podmínkami danými studijním programem, resp. studijním a zkušebním řádem [§ 62 odst. 1 písm. d) zákona o vysokých školách]. „Řádný proces“ garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi studenty za obecným způsobem stanovených podmínek.

Hodnocení vědomostí uplatněných studentem u zkoušky náleží pouze zkušební komisi, před níž ji student koná, jak ostatně stěžovateli ve svém rozhodnutí z 5. 12. 2006 sdělil děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Jak již bylo výše uvedeno, právo na vzdělání v sobě (bez dalšího) negarantuje právo na dosažení určité úrovně vzdělání. To je, zvláště u vysokoškolského vzdělání, jakožto nejvyšší formy vzdělání, podmíněno řadou faktorů, včetně vědomostí studenta, které jsou výslednicí jeho předchozí přípravy a pedagogické činnosti vysoké školy a které lze zvláště při ústní formě zkoušek zpětně jen obtížně hodnotit, a to tím spíše, že hlediska odborná mohou převážet nad právními. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že klasifikací státní zkoušky jsou hodnoceny vědomosti studenta, které nemohou být podrobeny soudnímu přezkumu.

Princip přezkumu (státních) zkoušek na vysoké škole nespočívá a ani spočívat nemůže v přezkumu vědomostí uplatněných studentem při výkonu zkoušky a přezkumu tomu odpovídajícího ohodnocení ze strany zkoušejícího,

nýbrž v přezkumu zákonnosti těch postupů, které lze ve smyslu shora uvedeného podřadit pod výkon státní správy.

V závislosti na zjištěném porušení podmínek „řádného procesu“ stanovených pro konání státní závěrečné zkoušky (či jiné zkoušky) by bylo možné např. z důvodu neúplného či chybného obsazení zkušební komise, případně jiného porušení pravidel stanovených právními či studijními předpisy, rozhodnout o anulaci příslušné zkoušky (práva studenta by byla obnovena analogicky v souladu s § 68 odst. 5 zákona o vysokých školách).

V souzené věci však stěžovatel dovozoval dotčení svých práv od výsledku své státní zkoušky, tj. dotčení svých zákonných veřejných práv spatřoval v klasifikaci „neprospěl“ a žádal její změnu na „prospěl“, a to jak ve své žádosti, tak v následné žalobě podané městskému soudu dne 8. 2. 2007, tj. poslední den běhu dvouměsíční lhůty, započaté doručením shora uvedeného přípisu děkana ze dne 5. 12. 2006. V této souvislosti je nutno připomenout, že u stěžovatele nedošlo k přerušení státní zkoušky ve smyslu ustanovení čl. 19 odst. 2 Studijního a zkušebního řádu, a proto důvody, pro které byl student klasifikován známkou „neprospěl“, nemusely být v protokolu o průběhu státní zkoušky výslovně uváděny. Následná žádost stěžovatele a replika děkana prostřednictvím proděkana pro magisterský studijní program již byly za situace, že se nejednalo o rozhodování ve smyslu § 68, z hlediska striktně právního nadbytečné (viz výše), byť replika děkana byla samozřejmě projevem základní zásady správního řízení, podle níž správní orgány mají povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc (§ 4 odst. 1 in fine správního řádu).

Pokud jde o argumentaci žalovaného, spočívající v „konzumaci“ klasifikace „neprospěl“ úspěšným vykonáním státní zkoušky ve druhém termínu, pak tuto argumentaci kasační soud nesdílí. Se žalovaným lze souhlasit v tom smyslu, že nedomáhal-li se stěžovatel anulace prvního neúspěšného pokusu u státních zkoušek z důvodu porušení stanovených podmínek, ale požadoval změnu své klasifikace, ačkoliv v den podání žaloby již měl na základě druhého úspěšného pokusu ukončené vysokoškolské vzdělání na právnické fakultě, postrádá jeho žaloba hlubší smysl. V obecné rovině však eventuální nezákonný postup při prvním konání státních zkoušek (porušení „řádného procesu“) nemůže být zkonzumován úspěšným vykonáním zkoušky na druhý pokus. Jinými slovy počítal-li by se neúspěšný pokus zkoušky, která probíhala nezákonným způsobem, do platných pokusů, nelze bez dalšího vyloučit, že by taková zkouška sama o sobě nemohla zasáhnout právní sféru dotčeného studenta.

Nejvyšší správní soud i přes výše uvedené (dílčí) nesprávné odůvodnění městského soudu dospěl ke stejnému závěru jako městský soud, a to, že v souzené věci možnost věcného přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí děkana ve věci

klasifikace u státní zkoušky dána nebyla. Vědomosti uplatněné studentem při výkonu zkoušky nepodléhají přezkumu ve správním soudnictví.

Pokud by Nejvyšší správní soud pro pouhé dílčí nedostatky v argumentaci městského soudu jeho usnesení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu rozhodnutí, jednalo by se o formalistický přístup, jehož jediným výsledkem by bylo převzetí příslušné části argumentace Nejvyššího správního soudu městským soudem, aniž by tato skutečnost měla jakýkoliv vliv na samotný výrok rozhodnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti již dříve vyslovil (srov. rozsudek ze dne 19. 1. 2006, č. j. 2 Afs 100/2005 - 106), že pokud je rozhodnutí krajského, resp. městského soudu ve výsledku (co do výroku) věcně správné, lze jeho dílčí nesprávné závěry (za předpokladu, že jsou přezkoumatelné) korigovat právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu, aniž by napadené rozhodnutí bylo zrušeno (srov. např. rozsudek ze dne 16. 2. 2005, č. j. 1 Afs 20/2004 - 51, publikovaný pod č. 1045/2007 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 23/2005 - 93, publikovaný pod č. 781/2006 Sb. NSS.).

Závěrem, ve vztahu k návrhu stěžovatele na nařízení jednání, Nejvyšší správní soud odkazuje na ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání. Jednání nařizuje, jen uzná-li za vhodné nebo provádí-li dokazování, tj. provádí-li nebo opatřuje-li sám důkazy, které stěžovatel nemohl v předchozím řízení před krajským, resp. městským soudem navrhnout, ale které jsou podstatné pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Z výše uvedeného je přitom zřejmé, že zdejší soud v projednávané věci dokazování neprováděl, neboť k řádnému objasnění věci to s ohledem na vyslovenou argumentaci nebylo třeba.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že přes některé dílčí rozdíly v argumentaci neshledal napadené usnesení městského soudu nezákonným, a proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalované Univerzitě Karlově v Praze, Právnické fakultě, náklady řízení nad rámec její činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti za použití § 120 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 17. prosince 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu