



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Sylvy Šiškeové a Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **nezl. A. H.**, Kostelní 364/26, Praha 7, zastoupeného advokátem Mgr. Michalem Štrofem, Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, zastoupenému advokátem JUDr. Janem Nemanským, Těšnov 1059/1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 7. 2019, čj. MHMP 1008780/2019, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, čj. 5 A 126/2019 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 28. 2. 2019 podal žalobce přihlášku ke vzdělávání na střední škole – GYMNÁZIUM JANA PALACHA PRAHA 1, s.r.o. (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo „gymnázium“). Jelikož se ze zdravotních důvodů nemohl zúčastnit řádného termínu přijímací zkoušky v prvním kole přijímacího řízení, požádal o možnost vykonat zkoušku v náhradním termínu a gymnázium této žádosti vyhovělo. Dne 13. 5. 2019 žalobce vykonal zkoušku v náhradním termínu.

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2019 správní orgán prvního stupně žalobce nepřijal ke studiu. Žalobce sice vyhověl požadavkům přijímacího řízení, s ohledem na počet dosažených bodů se však neumístil ve stanoveném počtu přijímaných žáků. Poslední přijatý uchazeč získal 124 ze 166 možných bodů; žalobce obdržel 97 bodů.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[4] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u městského soudu, který jeho žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. První kasační námitka se týká otázky, zda mají být uchazeči hodnoceni v rámci jedné skupiny bez ohledu na to, zda se účastnili řádného nebo náhradního termínu přijímací zkoušky. Podle stěžovatele je stěžejní výklad části dokumentu nazvaného *Požadavky, obsah a kritéria přijímacího řízení*, který byl zveřejněn na webových stránkách gymnázia a připojen k pozvánce k účasti na přijímacím řízení. Sporný text zní:

Předpokládaný počet přijímaných uchazečů v prvním kole je 42 žáků (včetně dvou míst pro případný náhradní termín). Budou otevřeny dvě třídy prvních ročníků.

[6] Podle stěžovatele z tohoto textu jednoznačně plyne, že nejlepších 40 uchazečů účastnících se řádného termínu přijímací zkoušky mělo obsadit 40 míst a nejlepší dva uchazeči z náhradního termínu měli obsadit zbývající dvě místa. Tomuto výkladu podle stěžovatele odpovídá i postup gymnázia, které po konání řádného termínu na svém intranetu u uchazečů s pořadím 1 až 40 uvedlo *přiját ke studiu*, u uchazečů s pořadím 41 a 42 pak *nepřiját ke studiu*. Stěžovatel z toho dovozuje, že tato dvě místa byla vyhrazena pro náhradní termín.

[7] Stěžovatel je přesvědčen, že jeho výklad je v souladu se zákonem č. 561/2004 Sb., školský zákon, který umožňuje zvlášť hodnotit uchazeče účastnící se řádného a náhradního termínu. Pokud by NSS tyto závěry nepřijal, dovolává se stěžovatel ochrany legitimního očekávání, které založilo prohlášení gymnázia citované v bodě 5 rozsudku ve spojení s rozsudkem NSS ze dne 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016 - 54. Z tohoto rozsudku plyne, že i v případě jednání správního orgánu *ultra vires* je namístě upřednostnit legitimní očekávání účastníka řízení, pokud není dán protichůdný veřejný zájem. Jako nepřiléhavé označil stěžovatel body 42 a 43 napadeného rozsudku, v nichž se městský soud zabývá existencí praxe správních orgánů, která by mohla založit stěžovatelovo legitimní očekávání. Stěžovatel přitom tvrdil, že jeho legitimní očekávání založilo prohlášení gymnázia a nikoli praxe správních orgánů.

[8] Stěžovatel poukázal na to, že rozhodná pasáž podmínek přijímacího řízení pro školní rok 2021/2022 zní na webových stránkách gymnázia takto:

Předpokládaný počet přijímaných uchazečů v prvním kole je 40 žáků. Budou otevřeny dvě třídy prvních ročníků.

Touto změnou formulace gymnázium podle stěžovatele zohlednilo jeho výklad. Městský soud však odmítl provést výslech ředitele gymnázia, který mohl vysvětlit důvod odlišného znění. Stěžovatel rovněž poukázal na podmínky přijímacího řízení Gymnázia Evolution s.r.o., které jsou podle jeho názoru příkladné.

pokračování

[9] Stěžovatel dále poukázal na zásadu rovnosti přístupu uchazečů ke vzdělání. Nesouhlasí se závěrem městského soudu, podle něhož je jeho výklad diskriminační vůči uchazečům, kteří se účastnili řádného termínu. Stěžovatel považuje za spravedlivější, pokud jsou obě skupiny uchazečů hodnoceny odděleně, neboť skládají odlišné varianty testů. Stěžovatel se též ohradil vůči závěru městského soudu o účelovosti svého výkladu (náhradního termínu se totiž účastnil pouze stěžovatel a jeden další uchazeč). Podle stěžovatele nelze vycházet zpětně z toho, jak přijímací řízení ve skutečnosti proběhlo.

[10] Druhá kasační námitka se týká otázky, zda je odvolací správní orgán oprávněn ve svém rozhodnutí zcela nahradit chybějící úvahu správního orgánu prvního stupně. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, který neshledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným. Správní orgán prvního stupně se přitom k výkladu sporného textu vůbec nevyjádřil, ačkoli šlo o stěžovatelovu stěžejní námitku. Odvolací správní orgán je oprávněn doplnit či upřesnit úvahy správního orgánu prvního stupně. Zde však žalovaný tuto úvahu zcela nahradil, neboť sám uvedl, co měl mít správní orgán prvního stupně na mysli při formulaci podmínek přijímacího řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že oddělené hodnocení obou skupin uchazečů by vedlo k diskriminaci a odporovalo by § 60 odst. 2 školského zákona, který hovoří o celkovém pořadí úspěšnosti uchazečů ke vzdělávání v prvním kole přijímacího řízení. Všechny účastníky prvního kola přijímacího řízení je proto nutno posuzovat podle stejných kritérií. Nesprávnost stěžovatelova výkladu, který je nelogický, odporuje jazykovému výkladu, školskému zákonu i základním právům uchazečů o vzdělávání, nemůže zhojit odkaz na legitimní očekávání a dobrou víru.

[12] K otázce nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že nenahrazoval úvahu správního orgánu prvního stupně, ale pouze doplnil a rozvedl jeho předchozí úvahy. Úvahy obou správních orgánů na sebe logicky navazovaly a jejich závěry shledal následně správnými i městský soud.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost není důvodná.

III. 1. Hodnocení uchazečů účastnících se řádného a náhradního termínu přijímací zkoušky

[14] Stěžejní bod stěžovatelovy argumentace spočívá v tvrzení, že spornou část podmínek přijímacího řízení (citovanou v bodě 5 tohoto rozsudku) je nutno vykládat tak, že dvě ze 42 míst v přijímacím řízení jsou vyhrazena *pouze* pro účastníky náhradního termínu přijímací zkoušky. Tento výklad však neobstojí.

[15] Lze připustit, že při izolovaném vnímání bez širšího kontextu může sporný text podmínek přijímacího řízení vyvolávat určité výkladové pochybnosti. Je však nutné připomenout obecná výkladová východiska, jimiž se soudy řídí při své rozhodovací činnosti. NSS je vyjádřil například v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, čj. 1 Afs 86/2004 - 54, č. 795/2006 Sb. NSS, v němž ve shodě s ustálenou judikaturou

Ústavního soudu oproti jazykovému výkladu vyzdvihl zejména výklad teleologický či systematický. NSS si je vědom, že citovaný rozsudek se týká výkladu právních norem, přičemž podmínky přijímacího řízení stanovené ředitelem školy právní normou nejsou. Není však důvod zmiňovaná východiska přiměřeně nepoužít i na tyto podmínky, neboť jsou stanovované na základě zákonného zmocnění a nelze je vnímat izolovaně bez zohlednění smyslu a účelu přijímacího řízení.

[16] Podle § 60e odst. 1 věty první školského zákona *ředitel školy v případě oborů vzdělání s maturitní zkouškou ukončí hodnocení do 2 pracovních dnů po zpřístupnění hodnocení uchazeče Centrem a zveřejní seznam přijatých uchazečů*. Zároveň podle § 60d odst. 2 věty druhá téhož zákona platí, že *Centrum zpřístupňuje hodnocení uchazeče příslušné střední škole, na níž se uchazeč hlásí k přijetí do prvního ročníku středního vzdělávání, nejpozději do 28. dubna*. V souladu s § 60c odst. 3 věty třetí školského zákona ve spojení s odst. 1 téhož ustanovení pak náhradní termín jednotné zkoušky stanovuje ministerstvo, přičemž ve stěžovatelské případě byl tento termín stanoven na 13. 5. 2019.

[17] Ze vzájemných časových vztahů citovaných ustanovení je evidentní, že seznam přijatých uchazečů podle § 60e odst. 1 školského zákona může mít pouze předběžnou povahu, neboť nemůže zohlednit výsledky náhradního termínu. Odkaz stěžovatele na informaci zveřejněnou v intranetu gymnázia je proto pro otázku společného posuzování uchazečů zcela lichý.

[18] Obdobně se ostatně k tomuto problému staví i komentářová literatura, jež se sice vztahuje ke staršímu znění školského zákona, nicméně je přílehlavá i v tomto případě: „Je zřejmé, že k sestavení pořadí jednotlivých uchazečů lze přistoupit až poté, kdy bude možné hodnotit u přihlášených uchazečů všechna stanovená kritéria. Takto stanovené pořadí uchazečů však po uplynutí uvedené lhůty zpravidla nebude konečné, neboť je nutno počítat i s uchazeči, kteří mají za splnění zákonem stanovených podmínek právo na konání přijímací zkoušky v náhradním termínu (odstavec 11). Tyto uchazeče – na něž je ovšem nutno hledět tak, jako by skládali přijímací zkoušku v některém z řádných termínů – bude možné do stanoveného pořadí zahrnout až po vykonání přijímací zkoušky v náhradním termínu stanoveném ředitelem školy nejpozději do měsíce po termínu konání řádné přijímací nebo talentové zkoušky (odstavec 11). Je proto nutné případně počítat s určitou rezervou míst právě pro tyto uchazeče, kteří stejně jako uchazeči účastníci se zkoušky v řádném termínu mají šanci na přijetí za rovných podmínek. Až poté bude možné považovat stanovené pořadí uchazečů po prvním kole přijímacího řízení za konečné.“ (BAHÝLOVÁ, Lenka. § 60 [Přijímání do prvního ročníku vzdělávání ve střední škole]. In: RIGEL, Filip, BAHÝLOVÁ, Lenka, MORAVEC, Ondřej, PUŠKINOVÁ, Monika, KUDROVÁ, Veronika. Školský zákon. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 303).

[19] Ona dvě místa pro případný náhradní termín ve sporném textu podmínek přijímacího řízení gymnázia tedy představují rezervu ve smyslu citovaného komentáře, která však není výhradní rezervací dvou míst pro účastníky náhradního termínu, jak ji chápe stěžovatel.

[20] Tento závěr je nezbytný už s ohledem na znění § 60 odst. 2 písm. a) školského zákona, které ukládá řediteli školy stanovit jednotná kritéria přijímání do oboru vzdělávání

pokračování

a formy vzdělávání a způsob hodnocení jejich splnění *pro jednotlivá kola přijímacího řízení*. Z tohoto pravidla městský soud správně dovodil (zejména v bodech 35 a 36 rozsudku), proč školský zákon vyžaduje společné hodnocení účastníků řádného i náhradního termínu přijímací zkoušky a proč je třeba v tomto smyslu vyložit i spornou část podmínek přijímacího řízení.

[21] Z faktu, že jiné gymnázium (Gymnázium Evolution, s. r. o.) formulovalo příslušné ustanovení jinak, třeba i srozumitelněji, nelze dovozovat, že má jiný význam, neboť smysl obou sdělení je zjevně totožný. NSS se shoduje s městským soudem v tom, že porovnání obou formulací není stěžovateli ku prospěchu a podporuje spíše výklad zastávaný správními orgány i soudy. NSS se ztotožnil také s tím, že v řízení před městským soudem nebylo třeba provádět výslech ředitele gymnázia. Důvod, proč gymnázium upravilo spornou formulaci pro přijímací řízení ve školním roce 2021/2022, není pro posuzovanou věc relevantní.

[22] NSS uzavírá, že souladný se školským zákonem je pouze takový způsob hodnocení, při němž jsou účastníci řádného i náhradního termínu přijímací zkoušky v témže kole posuzováni společně.

[23] Stěžovatel poukázal také na rozsudek NSS ze dne 19. 4. 2017, čj. 6 As 98/2016 - 54. Tvrdil, že mu vzniklo legitimní očekávání, které je způsobilé požívat soudní ochrany, i když je vyvoláno chováním správního orgánu *ultra vires*. Stěžovatel však pomíjí některé klíčové aspekty rozsudku, jehož se dovolává. Předně nezmiňuje, že tento rozsudek setrává na zásadě, podle níž legitimní očekávání mohou obecně založit toliko postupy *na základě a v mezích zákona* (bod 39 citovaného rozsudku). Jestliže je z tohoto pravidla umožněna za určitých podmínek výjimka, tedy že legitimní očekávání vyvolá i postup *ultra vires*, jde o situace svázané přísnými, v rozsudku uvedenými podmínkami, které stěžovatel v této věci nenaplní.

[24] Jak správně vysvětlil městský soud (zejména v bodech 42 a 43 rozsudku), stěžovatel neprokázal výskyt příslušné praxe správních orgánů, ale naopak upozornil na příklady praxe zcela opačné, která vznik jeho legitimního očekávání vylučuje (srov. bod 21 tohoto rozsudku). Ani kritérium aktů, *kteřé se zřetelně neprotiví ustanovení zákona nebo soudní judikatuře a které nebyly vyvolány, vydány nebo udržovány korupcí nebo jiným trestným nebo nepoctivým jednáním úředních osob či na základě nepravdivých, nesprávných či neúplných údajů* (bod 39 rozsudku čj. 6 As 98/2016 - 54) není naplněno, neboť stěžovatelův výklad je v rozporu s § 60 odst. 2 písm. a) školského zákona.

[25] V případě stěžovatele nelze dovodit ani chybějící konkurující závažný veřejný zájem. Stěžovatelova věc je součástí komplexu správních řízení, v nichž je s ohledem na omezenou kapacitu gymnázia úspěch jednoho z účastníků způsobilý velmi silně zasáhnout do veřejných subjektivních práv ostatních účastníků. Zatímco v rozsudku čj. 6 As 98/2016 - 54 byl důsledkem ochrany legitimního očekávání založeného chováním *ultra vires* pouze zásah do fiskálních zájmů státu v podobě vrácení úroků z peněžité záruky, v projednávané věci by důsledkem téže ochrany mohl být zásah do práva na vzdělání ostatních účastníků přijímacího řízení zaručeného čl. 33 Listiny základních práv a svobod ve spojení s ústavním požadavkem rovnosti před zákonem. V tom je pak naopak nutné spatřovat konkurující závažný veřejný zájem.

III. 2. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí

[26] Druhá námitka směřuje k otázce, zda v dané věci žalovaný pouze upřesnil argumentaci gymnázia (jak tvrdí žalovaný) nebo zcela nahradil jeho chybějící úvahu (jak tvrdí stěžovatel), respektive zda správní orgán prvního stupně reagoval na stěžovatelovu zásadní argumentaci týkající se vyhrazení dvou míst pro náhradní termín.

[27] Městský soud přílehavě poukázal na judikaturu NSS, která považuje rozhodnutí správních orgánů obou stupňů za jeden celek a umožňuje doplnění argumentace správního orgánu prvního stupně (rozsudky ze dne 13. 4. 2004, čj. 2 A 10/2002, č. 280/2004 Sb. NSS, či ze dne 31. 10. 2014, čj. 6 As 161/2013).

[28] V posuzované věci je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně poměrně stručné. Po odkazu na podmínky, za nichž se přijímací řízení konalo, gymnázium uvádí, že stěžovatel získal 97 ze 166 možných bodů, a umístil se tak na 77. místě, a dále vyčísluje jeho bodový zisk za jednotlivé části zkoušky. Rozhodnutí následně konstatuje, že stěžovatel vyhověl požadavkům přijímacího řízení, avšak neumístil se do stanoveného počtu přijímaných žáků. Na závěr rozhodnutí je uvedeno, že stěžovatel a jeho zákonný zástupce byli poučeni o právu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a tohoto práva využili.

[29] Vyjádření stěžovatelova zákonného zástupce k podkladům rozhodnutí zní: „Seznámen se spisem. Po nahlédnutí do spisu jsem přesvědčen, že syn splnil podmínky přijetí pro GJP v náhradním termínu a s ohledem na počet (2) míst určených pro náhradní termín splnil podmínky pro vydání rozhodnutí o přijetí.“

[30] Je patrné, že s ohledem na obsah odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně neobstojí stěžovatelovo tvrzení, že žalovaný *plně* nahradil úvahu gymnázia. Z odůvodnění je totiž patrné, jakými úvahami se gymnázium při svém rozhodování řídilo. Klíčové pro rozhodnutí ve stěžovatelově věci bylo jeho zařazení do bodového pořadí uchazečů. Správní orgán prvního stupně v souladu se školským zákonem hodnotil stěžovatele i druhého účastníka náhradního termínu společně s účastníky řádného termínu přijímací zkoušky, což je patrné ze stěžovatelova umístění v celkovém bodovém pořadí. Na tuto úvahu pak navázal žalovaný, který podrobněji popsal, proč zákon vyžaduje jednotné hodnocení uchazečů v rámci jednoho kola přijímacího řízení.

[31] Stejně tak nelze tvrdit, že by se gymnázium nijak nevypořádalo s vyjádřením stěžovatele k podkladům rozhodnutí. Stěžovatel prostřednictvím svého zákonného zástupce vyslovil přesvědčení, že by měl být přijat na jedno ze dvou míst podle jeho názoru vyhrazených pro účastníky náhradního termínu. Gymnázium na toto vyjádření, byť implicitně, reagovalo tím, že v odůvodnění rozhodnutí v souladu se školským zákonem konstatovalo, že stěžovatel byl v rámci prvního kola přijímacího řízení hodnocen společně s ostatními uchazeči. Ani tato kasační námitka tedy není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] NSS z výše uvedených důvodů kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

pokračování

[33] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.); žalovanému nevznikly v tomto řízení náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 27. dubna 2022

Ondřej Mrákota
předseda senátu