



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **K. S.**, zastoupena Mgr. Vladimírem Holcem, advokátem, sídlem Jičínská 1346/6, Praha 3, proti žalovanému: **rektor Univerzity Pardubice**, sídlem Studentská 95, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 9. 2023, č. j. STAG/FES/2023/0000001766, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 4. 2024, č. j. 52 A 75/2023-87,

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 o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Děkan Fakulty ekonomicko-správní Univerzity Pardubice (dále jen „fakulta“) rozhodnutím ze dne 3. 7. 2023, č. j. STAG/FES/2023/0000001766, zastavil přijímací řízení žalobkyně jako uchazečky o studium bakalářského studijního programu Ekonomika a management, protože žalobkyně nedoložila svou jazykovou způsobilost.

[2] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí děkana potvrdil. Žalovaný shledal, že podle podmínek pro přijetí ke studiu pro akademický rok 2023/2024 (dále jen „podmínky pro přijetí ke studiu“) bylo nezbytné jazykovou způsobilost prokázat certifikovanou zkouškou z češtiny pro cizince minimálně na úrovni B2

nebo jinou formou, která byla postavena na roveň této certifikované zkoušce. Žalobkyně doložila pouze osvědčení o absolvování kurzu, které stanovené podmínky nesplňovalo.

[3] Žalobu žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného zamítl Krajský soud v Hradci v Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) nyní napadeným rozsudkem.

[4] Krajský soud konstatoval, že stanovení podmínek pro přijetí ke studiu patří podle § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), do samosprávné působnosti vysokých škol. Vysoká škola může ve své samosprávné působnosti stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu z předchozího studia. Krajský soud shledal, že žalobkyní předložené *Osvědčení o absolvování intenzivního kurzu jazyka českého* (dále jen „osvědčení“) vydané Pražským vzdělávacím střediskem není dokladem o státní zkoušce a jeho vydavatel není členem sdružení *Association of Language Testers in Europe* (dále jen „ALTE“). Žalobkyně proto nesplnila podmínku jazykové znalosti českého jazyka vyžadovanou podmínkami pro přijetí ke studiu. Podmínky přijímacího řízení považoval krajský soud za souladné s principy rovnosti příležitostí a transparentnosti.

[5] K diskriminačnímu charakteru sporné podmínky krajský soud podotkl, že žalobkyně neuvedla nic, co by jí bránilo, aby v jí zvolené instituci – Pražském vzdělávacím středisku složila státní jazykovou zkoušku základní z českého jazyka. Intenzivní kurz českého jazyka, který absolvovala a v němž složila závěrečnou zkoušku, podmínky formulované fakultou nenaplnil. Krajský soud uvedl, že vysoká škola může mít, resp. zcela jistě má, oprávněný zájem na tom, aby studenti programů vyučovaných v českém jazyce měli takové jazykové znalosti, aby již v počátku studia bylo zřejmé, že nevznikne jazyková bariéra v komunikaci mezi studentem a školou. Žalobkyně fakticky požadovala, aby za prokázání jazykové způsobilosti byla uznána jakákoli zkouška v úrovni B2 společného evropského referenčního rámce pro jazyky (dále jen „SERR“), s čímž krajský soud nesouhlasil.

II. Podání účastníků řízení

[6] Proti rozsudku krajského soudu podává žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost.

[7] Stěžovatelka namítá, že v rámci přijímacího řízení předložila certifikát o vykonání požadované zkoušky na úroveň B2 dle SERR. Žalobkyně neviděla důvod ani nutnost konat tuto zkoušku opakovaně u Univerzity Pardubice, která není poskytovatelem jazykového vzdělávání dle školského zákona. Metodika sdružení ALTE nemá a ani nemůže mít přednost před národní metodikou, přesto žalovaná zvýhodňuje klienty instituce s certifikací ALTE. Jednání žalované nese znaky diskriminace uchazečů o studium na základě jiného postavení, tedy na základě toho, zda uchazeči jsou či nejsou klienty jedné konkrétní instituce působící mimo vzdělávací systém stanovený zákonem.

[8] K argumentaci krajského soudu stěžovatelka uvádí, že složení státní zkoušky, jako například maturitní zkoušky, je možné pouze dvakrát do roka. Z časových důvodů se stěžovatelka neměla možnost přihlásit ke státní zkoušce a neměla možnost ji složit. Ke

pokračování

způsobu řešení sporu soudní cestou se uchýlila jako k jediné možné variantě. Stěžovatelka opakuje, že testování sdružení ALTE je systém odlišný od certifikace dle SERR. Podle stěžovatelky nelze upřednostňovat zkoušku Karlovy Univerzity konanou dle systému ALTE před zkouškou oprávněného poskytovatele jazykového vzdělávání pořádanou podle SERR. Není dán žádný důvod k diskriminaci licencovaných poskytovatelů jazykových služeb či omezení hospodářské soutěže, a to ani v případě zákona o pobytu cizinců.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřipustnou, protože stěžovatelka pouze opakuje žalobní argumentaci. Žalovaný dále uvádí, že stěžovatelka svou jazykovou způsobilost žádným z možných způsobů neprokázala. Tvrzení stěžovatelky, že žalovaný stanovil diskriminační podmínky pro přijetí uchazečů, je nesmyslné a nepodložené. Stanovení podmínky doložení jazykové způsobilosti sleduje legitimní cíl, kterým je zajistit, aby studenti studijních programů v českém jazyce uměli česky na dostatečné úrovni potřebné ke studiu. Subjektů, u kterých je možno složit státní jazykovou zkoušku, je několik desítek. Stěžovatelka se mohla s podmínkami pro přijetí ke studiu včas seznámit. Žalovaný podotýká, že předmětem řízení u Nejvyššího správního soudu není srovnání úrovně různých jazykových zkoušek, ani kvalita jazykových služeb poskytovaných Univerzitou Karlovou.

[10] Stěžovatelka v replice na vyjádření žalovaného uvádí, že žalobní argumentaci opakuje v těch bodech, se kterými se krajský soud nevypořádal či vypořádal nesprávně. Není pravdivé tvrzení žalovaného, že kasační stížnost stěžovatelky pouze opakuje obsah její žaloby.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.), takže se kasační námitky musí upínat právě k tomuto rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73). Stěžovatel musí podle § 104 odst. 4 s. ř. s. v kasační stížnosti reagovat na argumentaci krajského soudu a uvádět, z jakých důvodů jsou jeho závěry nesprávné. Pokud tak neučiní a pouze znovu zopakuje námitky, které uvedl v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoliv reflektoval argumentaci krajského soudu, pak za předpokladu, že uvedené námitky krajský soud vypořádal a nelze v jejich opakování spatřovat setrvání na dříve vznesené argumentaci, která je nadále schopná obstát proti závěrům krajského soudu, nejsou takové námitky přípustné (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS). Úkolem Nejvyššího správního soudu není opětovné projednání žaloby, ale přezkoumání správnosti postupu a závěrů krajského soudu.

[14] Stěžovatelka v první části kasační stížnosti na odůvodnění napadeného rozsudku nikterak nereaguje, nýbrž opakuje argumentaci přednesenou před krajským soudem. Nejvyšší správní soud ze spisu krajského soudu ověřil, že kasační stížnost je až do odstavce uvozeného slovy „*Napadaná argumentace soudu*“ kopií repliky stěžovatelky na vyjádření žalovaného k podané žalobě (vyjma obecného uvození „*soud prvního stupně shodně se stěžovatelkou konstatuje*“ a dílčích, nepodstatných korektur). Jestliže tedy stěžovatelka v této části kasační stížnosti pouze doslovně zopakovala, co uváděla v řízení před krajským soudem, aniž by jakkoli reflektovala vypořádání stejné argumentace v napadeném rozsudku a s ním polemizovala, jde o nepřipustné námitky podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se mýlí s rozhodovacími důvody krajského soudu (srov. např. usnesení NSS ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, či nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23, body 12 – 16). Kasační soud se proto touto argumentací nezabýval a odkazuje k závěrům vysloveným krajským soudem.

[15] V přípustné části kasační stížnosti stěžovatelka v první řadě polemizuje s tvrzením krajského soudu, že jí nic nebránilo složit státní jazykovou zkoušku, a oponuje, že „*složení státní zkoušky, jako například maturitní zkoušky, je možné pouze dvakrát do roka*“. Krajský soud však přílehlavě konstatoval, že stěžovatelka měla dostatek možností, jak jazykovou způsobilost prokázat (viz dále), a proto nemůže úspěšně tvrdit, že vyžadovaný certifikát o jazykové způsobilosti bylo možno získat pouze dvakrát do roka. Stěžovatelce nic nebránilo doložit absolvování jazykové zkoušky, kterou fakulta výslovně a zřetelně vymezila v podmínkách pro přijetí ke studiu. Stěžovatelka mohla také v jí zvolené instituci – Pražském vzdělávacím středisku složit státní jazykovou zkoušku základní z českého jazyka, která by oproti osvědčení prokázala její jazykovou způsobilost. S podmínkami pro přijetí ke studiu se stěžovatelka mohla včas seznámit a nic jí (objektivně) nebránilo dostat stanoveným požadavkům.

[16] Poukaz krajského soudu v této části odůvodnění na využití soudní ochrany byl pouze okrajový, aniž by tato úvaha měla jakýkoli vliv na posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Z napadeného rozsudku se nepodává, že by krajský soud stěžovatelku jakkoli „penalizoval“ za podání žaloby a využití ochrany jejích veřejných subjektivních práv před soudem.

[17] K námitce stěžovatelky, že „*ve své žalobě tvrdila a prokazovala, že nelze diskriminovat instituce, které poskytují jazykové vzdělávání dle školských právních předpisů*“, Nejvyšší správní soud podotýká, že stěžovatelka se v tomto tvrzení nedovolává ochrany svých vlastních subjektivních práv. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipována jako *actio popularis*. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která měla dopad v jeho právní sféře, a není oprávněn si osobovat námitky vyplývající z práv třetích osob (srov. např. rozsudky ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 12/2013-30, odst. 19, nebo ze dne 23. 10. 2020, č. j. 5 Ads 289/2020-26, odst. 13). Jestliže tedy stěžovatelka pouze obecně uvádí, že nelze diskriminovat určité instituce, nemůže být tato její argumentace úspěšná.

[18] Stěžovatelka v této souvislosti dále tvrdí, že není důvod upřednostňovat zkoušku Univerzity Karlovy konanou dle systému ALTE před osvědčením vydaným dle SERR. Nejvyšší správní soud však považuje za zásadní, že podmínky přijetí ke studiu nebyly

pokračování

nepřípustně restriktivní, neboť dávaly vícero možností, jak jazykovou způsobilost prokázat. Podle čl. 1.2 odst. 9 podmínek pro přijetí ke studiu bylo certifikované zkoušce z češtiny pro cizince, pořádané Univerzitou Karlovou, postaveno na roveň mimo jiné úspěšné absolvování přezkoušení z českého jazyka minimálně na úrovni B2 na Jazykovém centru Univerzity Pardubice, úspěšné absolvování zkoušky z českého jazyka minimálně na úrovni B2 v posledních 5 letech na instituci, která byla certifikována organizací ALTE a je plnoprávným členem této organizace, či úspěšné složení státní jazykové zkoušky základní (B2) z českého jazyka v posledních 5 letech na jazykové škole s právem státní jazykové zkoušky. Stěžovatelce nic nebránilo prokázat svou jazykovou způsobilost jedním z těchto způsobů, což neučinila. Krajský soud proto správně shledal, že pokud předložila osvědčení o jiné než vyžadované zkoušce, nesplnila podmínku jazykové znalosti českého jazyka dle podmínek přijetí ke studiu.

[19] K polemice stěžovatelky, že nebylo opodstatněné trvat pouze na těchto způsobech doložení jazykové způsobilosti, Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem podotýká, že stanovení podmínek přijetí ke studiu patří do samosprávné působnosti vysokých škol (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2017, č. j. 4 As 24/2017-37). Samosprávná působnost vysokých škol není zásadně omezena, naopak je zásadně omezena ingerence do této samosprávy ze strany státu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. II. ÚS 3764/12). Vysoké školy mohou svoji samosprávnou působnost nicméně vykonávat pouze v mantinelech stanovených zákonem a v souladu s demokratickými principy, jak stanoví také § 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Mezi demokratické principy, které mají umožnit přístup k vysokoškolskému vzdělání, náleží také zákaz diskriminace a neodůvodněné nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu. Odlišnost v zacházení je diskriminační a v rozporu s ústavním pořádkem (principem rovnosti) tehdy, jestliže jí schází objektivní a rozumné ospravedlnění. Krajský soud ovšem správně konstatoval, že v posuzované věci přijímací podmínky přistupovaly ke všem cizincům neutrálně a nevytvářely mezi osobami bez rodilé znalosti českého jazyka, zvláštní rozdíl. Zároveň sledovaly legitimní cíl, aby již před přijetím ke studiu bylo zřejmé, že nevznikne jazyková bariéra v komunikaci mezi studentem a školou s tím, že požadavek na jistou garanci úrovně postupů testování a prokazování znalostí, na kterou se lze spoléhat, je oprávněný. Stěžovatelka tyto závěry krajského soudu v přípustné části kasační nikterak nezpochybňuje, pouze obecně srovnává jí předložené osvědčení pro úroveň B2 SEER s úrovní zkoušky pořádané Univerzitou Karlovou. Nejvyšší správní soud proto stejně obecně uvádí, že není jeho úkolem srovnávat úroveň jednotlivých jazykových zkoušek. Stěžovatelka měla široké spektrum možností, jak vykonat a následně prokázat jazykovou způsobilost, předložila však osvědčení, které nebylo dokladem o jazykové způsobilosti dle podmínek pro přijetí ke studiu. Tyto podmínky pro prokázání jazykové způsobilosti nepovažuje s ohledem na jejich šíři Nejvyšší správní soud za nedůvodně omezující ani nepřípustně diskriminační, jak stěžovatelce vysvětlil již krajský soud.

[20] Opakovaná tvrzení stěžovatelky, že žalovaný sám uznal negativní zkušenosti s certifikáty vydávanými Univerzitou Karlovou, Nejvyšší správní soud považuje za zkreslená, neboť žalovaný ve svých vyjádřeních zdůrazňoval především nutnost řádného ověření jazykové vybavenosti uchazečů o studium. Navíc předmětem tohoto řízení není hodnocení kvality jazykových služeb poskytovaných Univerzitou Karlovou, nýbrž posouzení, zda stěžovatelka splnila podmínky pro přijetí ke studiu. Obdobně námitka

stěžovatelky, že „není dán žádný důvod k diskriminaci licencovaných poskytovatelů jazykových služeb či omezení hospodářské soutěže ani v případě zákona o pobytu cizinců“, se míjí s podstatou nyní projednávané věci, v níž nebyly aplikovány ani posuzovány předpisy cizineckého práva. Poukaz krajského soudu na skutečnost, že stejné požadavky jako podmínky pro přijetí ke studiu stanoví také některé veřejnoprávní předpisy, byl toliko okrajový a krajský soud jej vyslovil pro podpoření argumentace o nediskriminační povaze podmínek pro přijetí ke studiu.

IV. Závěr a náklady řízení

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

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně jako stěžovatelka neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 2. dubna 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu