

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Mgr. M. D.**, zastoupený JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Opletalova 1535/4, Praha 1, proti žalovanému: **Rektor Univerzity Karlovy v Praze,** se sídlem Ovocný trh 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 11 A 33/2010 - 53,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 11 A 33/2010 – 53, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2011, č. j. 11 A 33/2010 – 53, byly zamítnuty žaloby podané žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterými se domáhal zrušení tří rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „rektor UK“), a to rozhodnutí ze dne 5. 10. 2009, č. j. 2745/09-D III/PF/KáKol, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „děkan“) ze dne 15. 6. 2009, č. j. 2226/2009 a věc byla vrácena k novému projednání, dále rozhodnutí ze dne 12. 2. 2010, č. j. 2058/08-D III/4-PF/KolŠa/2, jímž bylo zrušeno rozhodnutí děkana ze dne 23. 6. 2008, č. j. 1748/2008 a věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí ze dne 13. 1. 2010, č. j. 2745/09-D III/PF/KáKol/2, kterým byla zamítnuta žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí děkana ze dne 22. 11. 2009, č. j. 8364/2009. Uvedenými rozhodnutími děkana nebyl stěžovatel přijat k prezenčnímu studiu v magisterském studijním programu v akademickém roce 2008/2009 a 2009/2010 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, obor Právo a právní věda.

Městský soud za stěžejní žalobní námitku uplatněnou ve všech třech napadených rozhodnutích označil námitku, že zákonem vymezené nedostatky rozhodnutí děkana musí vždy vést k tomu, že zamítavé děkanovo rozhodnutí musí být rektorem změněno na kladné rozhodnutí o přijetí uchazeče ke studiu. Podle názoru městského soudu je ust. § 50 odst. 7 zákona č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o vysokých školách“) speciálním ustanovením, které modifikuje obecné způsoby rozhodnutí o řádném opravném prostředku. Výlučně gramatický výklad stěžovatele se dostává do rozporu s účelem a obsahem vlastního institutu přezkumu rozhodnutí děkana rektorem, podle kterého rektor v pozici odvolacího orgánu přezkoumává mimo jiné v plném rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy. Bylo by v rozporu se zásadami legality a ochrany veřejného zájmu v rámci dovoleného použití analogie práva dovozovat, že dojde-li se v přezkumném řízení k závěru, že rozhodnutí bylo vydáno zcela nebo zčásti v rozporu s právními předpisy, není možné je zčásti nebo zcela zrušit, pokud se tím v plném rozsahu nevyhoví žádosti o přezkoumání. I v řízení přezkumném podle ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách se postupuje tak, že rektor může nejen řízení zastavit, ale i vrátit věc k novému projednání. Zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení není a nemůže být vázáno doslovně na podmínku plného vyhovění žádosti o přezkoumání, neboť zrušením rozhodnutí je třeba rozumět i postup, který byl rektorem UK zvolen, tj. zrušení rozhodnutí a zároveň vrácení věci k novému projednání. Městský soud také neshledal důvodnou žalobní námitku nezákonnosti rozhodnutí rektora UK způsobené absencí otisku úředního razítka, neboť zákon o vysokých školách jako náležitost rozhodnutí otisk úředního razítka nestanoví. Je nesporné, že jedná o pochybení, ale toto nemělo podstatný vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. V případě nesprávně uvedeného data narození stěžovatele se jedná o chybu v psaní, jejíž odstranění je předvídáno v procesních předpisech. Důvodnost tvrzení stěžovatele, že jde o zlý úmysl s cílem co nejvíce časově oddálit dosažení meritorního rozhodnutí ve věci, vylučuje skutečnost, že byla vydána opravná usnesení, která uvedený nedostatek napravují. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nezákonnosti rozhodnutí v důsledku chybného přepočtu výsledků testu obecných studijních předpokladů a testu základu společenských věd, neboť bodový zisk přesto, že nebyl správně vypočten pro chybné zaokrouhlování, se liší oproti výsledku dosaženému děkanem pouze o jednu desetinu. Na správnost napadeného rozhodnutí nemá takový rozdíl vliv. Nemění se totiž stěžovatelovo pořadí, ani tím nebyly překonány hranice získaných bodů požadovaná k přijetí ke studiu. Stěžovatel ani neprokázal, že by složil státní jazykovou zkoušku či mezinárodně uznávanou zkoušku, aby mu z tohoto titulu příslušelo deset bonifikačních bodů v přijímacích zkouškách. Městský soud dále dospěl k závěru, že poplatek za úkony spojené s přijímacím řízením nebyl stanoven v rozporu s ust. § 58 odst. 1 zákona o vysokých školách. Nebyla ani porušena ustanovení vnitřních předpisů vysoké školy, čl. 16 odst. 2 přílohy č. 5 Statutu Univerzity Karlovy v Praze (dále jen „Statut“) nebo čl. 3 odst. 2 Přílohy č. 5 téhož předpisu, jak stěžovatel namítal, a ani nebyla překročena lhůta pro vydání rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle názoru stěžovatele se interpretace ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách provedená městským soudem příčí účelu institutu přezkoumávání rozhodnutí jako jediného opravného prostředku v přijímacím řízení. Zákonodárce veden úmyslem zajistit včasné rozhodnutí ve věcech přijetí ke studiu,

aby řízení bylo skončeno do začátku nejbližšího následujícího akademického roku, vyloučil ustanovením § 50 odst. 4 zákona o vysokých školách dopady obecných předpisů o správním řízení a tak primární břemeno rozhodování klade na děkany fakulty. Jestliže rozhodnutí děkana je imperfektní a je proti němu brojeno žádostí o jeho přezkoumání, pak rozhodně nebylo úmyslem zákonodárce prodlužování doby správního rozhodování tím, že rektor děkanovo vadné rozhodnutí zruší a věc mu vrátí k novému projednání. Tímto způsobem by donekonečna mohla být spouštěna další a další kola rozhodování. Proto je v zákoně jednoznačně vymezena pravomoc rektora změnit imperfektní rozhodnutí. Pod touto změnou nelze spatřovat jiný úkon, než že rektor negativně vymezený výrok o přijetí změní na pozitivní. Vzhledem k tomu, že pochybení rektora UK v podobě formální imperfekce napadených rozhodnutí není izolované, ale soustavné a systematické, jde o úmyslnou vadu, na níž byl rektor UK v průběhu řízení opakovaně upozorněn. Přinejmenším se jedná o výkon veřejné správy *sui generis* v rozporu s obecně platnými zásadami a principy tzv. dobré správy. Jakákoliv chybějící náležitost, jejíž přítomnost v rozhodnutí zákon taxativně vyžaduje, ústí v neplatnost takového rozhodnutí. Stěžovatel pokládá otázku, jaké další součásti rozhodnutí je možné oželet, než bude rozhodnutí seznáno nezákonným. Ve světle logiky městského soudu nemusí rozhodnutí obsahovat záhlaví ani výrok, podpis, číslo jednací, místo ani datum vyhotovení. Třebaže zákon o vysokých školách vylučuje užití obecných předpisů o správním řízení, stěžovatel má za to, že ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) se v přijímacím řízení na vysoké školy užije všude tam, kde daná otázka není zákonem o vysokých školách výslovně řešena.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýkal, že při posuzování žalobní námitky týkající se porušení vnitřních předpisů vysoké školy vycházel pouze z obsahu spisu a neprovedl důkaz listinou připojenou k žalobě, která je v rozporu se zněním listiny založené ve spisu rektorem UK. Čl. 3 odst. 2 přílohy č. 5 Statutu ve verzi založené rektorem ve spise zní: „Podmínky podle odstavce 1 písm. a) se ověřují zpravidla přijímací zkouškou;...“ a stěžovatel dokládal, že verze citovaného článku dostupná na internetových stránkách rektora UK ke dni 6. 2. 2010 neobsahovala slovo „zpravidla“. Při podání žaloby stěžovatel vycházel z tohoto jediného známého a dostupného zdroje vnitřních předpisů školy, když poukazoval na skutečnost, že upustí-li škola od přijímací zkoušky a tuto nahradí jiným způsobem ověření dalších podmínek ke studiu, postupuje v rozporu s výše citovaným ustanovením vnitřního předpisu. Stěžovatel vyjádřil své přesvědčení, že rektor UK publikoval na internetových stránkách znění celé řady vnitřních předpisů v odlišeném znění od jejich aktuální platné a účinné verze. V současné době je tento nedostatek zhojen, když dokumenty na webu byly narychlo nahrazeny soubory ve formátu PDF. Není však možné zpětně zjistit, jaká verze vnitřních předpisů byla ke kterému datu relevantní. Městský soud se nevypořádal s tímto žalobním bodem, čímž napadený rozsudek zatížil vadou řízení v podobě nezákonného nepřihlédnutí k tvrzeným skutečnostem, a *in eventum* vadou řízení spočívající v tom, že při zjišťování skutkové podstaty byl porušen zákon takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel dále rozporuje postup faktického svěření procesu přijímacího řízení do rukou soukromého subjektu, neboť ten je v rozporu s ust. § 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Městský soud se s touto námitkou vůbec nevypořádal, čímž zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby

Nejvyšší správní soud napadený rozsudek v celém rozsahu zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Rektor UK ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že Univerzita Karlova zveřejňuje na svých internetových stránkách platná a účinná znění svých předpisů, ale také jejich předchozí znění a jednotlivé změny předpisů. Činí tak již několik let a není pravda, že tak učinila až po podání stěžovatelovy žaloby. Nenese odpovědnost za způsob, jakým si stěžovatel tyto předpisy vyhledává a za to, že si vyhledává jejich neúčinná znění. Stěžovatel městskému soudu předložil znění přílohy č. 5 Statutu účinné do 30. 9. 2006, zatímco rektor UK předložil platné a účinné znění tohoto vnitřního předpisu. Pokud se jedná o stanovení podmínek přijímacího řízení, je toto plně v samosprávné působnosti veřejné vysoké školy a je tedy možné, aby zohlednila i znalosti a schopnosti uchazeče prověřené a doložené jiným subjektem. Záleží výlučně na vysoké škole, jakou váhu v přijímacím řízení bude požadovaným znalostem přikládat a jak je bodově ohodnotí. Zohledňování výsledků národních srovnávacích zkoušek bylo zvoleno i z důvodu, že testy může uchazeč konat vícekrát a získat tak lepší výsledek, což je u přijímací zkoušky vyloučeno. Proto rektor UK navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 1 písm. b) zákona o vysokých školách umožňují vysoké školy v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti.

Podle ust. § 50 odst. 2 zákona o vysokých školách rozhoduje o přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje fakulta, děkan fakulty. O přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje vysoká škola, rozhoduje rektor. Podle odst. 4 citovaného ustanovení se na rozhodování o přijetí ke studiu nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Nejvyšší správní soud posoudil jako důvodnou stížní námitku, že se městský soud nevypořádal s otázkou rozhodného znění vnitřních předpisů Univerzity Karlovy a s otázkou souladu přijímacího řízení s ust. § 1 písm. b) zákona o vysokých školách. Ze spisu je patrné, že stěžovatel k žalobě připojil přílohu č. 5 Statutu a totéž učinil rektor UK při podání vyjádření k této žalobě, přičemž jejich znění se liší. Městský soud v napadeném rozsudku citoval znění čl. 3 odst. 2 přílohy č. 5 Statutu ve znění předloženém rektorem UK se závěrem, že „(n)ámitka porušení předpisů právnickou fakultou tím, že nekonala přijímací zkoušky, tedy není důvodná, což shodně konstatoval žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí.“ Je přitom zřejmé, že stěžovatelova námitka vycházela z jeho přesvědčení, že v době rozhodné nebylo součástí výše uvedeného ustanovení slovo „zpravidla“. Právě s tímto rozporem se měl městský soud vypořádat, neboť stěžovatel nevyvozoval své námitky ze Statutu ve znění předloženém rektorem UK. Bylo proto třeba zjistit, v jakém znění bylo sporné ustanovení Statutu schváleno akademickým senátem

vysoké školy podle ust. § 9 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, kdy a v jakém znění byly akademickým senátem schváleny jeho případné změny a kdy rozhodné znění Statutu nabylo účinnosti. Posouzení této žalobní námitky přitom bylo jedním z nutných kroků k tomu, aby bylo možno posoudit důvodnost stěžovatelovy námitky, že svěření přijímacího řízení soukromému subjektu není, resp. nebylo v daném případě možné, a to z důvodu, že tato možnost mohla být omezena či vyloučena jak zákonem, tak i vnitřními předpisy vysoké školy. Městský soud sice správně identifikoval žalobní námitku rozpornosti podmínek přijímacího řízení s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, ale nijak se jí nezabýval.

Pokud stěžovatel vyjádřil výhrady týkající se náležitostí rozhodnutí rektora UK, Nejvyšší správní soud se náležitostmi rozhodnutí rektora zabýval již v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, v němž vyslovil názor, že ust. § 50 odst. 5 zákona o vysokých školách, které stanoví nároky na odůvodnění rozhodnutí děkana, dopadá i na řízení o přezkoumání rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu: „*Umožňuje - li totiž zákon uchazeči žádat o přezkoumání rozhodnutí, pak mu tím zcela jistě dává i právo namítat konkrétní skutečnosti. Uvádí - li uchazeč konkrétní důvody, proč má za to, že rozhodnutí děkana je v rozporu se zákonem, vnitřními předpisy či podmínkami stanovenými podle § 49 odst. 1 a 3, je nutné, aby se rektor při přezkumu tohoto rozhodnutí těmito důvody zabýval, jinak by nedostál zákonu, který stanoví povinnost změnit rozhodnutí, jež je s těmito podmínkami v rozporu. Pokud by rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení nemuselo být řádně odůvodněno a správní orgán by se nemusel vypořádat s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana, postrádal by tento opravný prostředek svůj smysl. Z povahy věci lze proto dovodit, že náležitosti rozhodnutí podle odstavce pátého se netýkají pouze rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu, nýbrž i rozhodnutí o přezkoumání tohoto rozhodnutí. K tomuto závěru lze dospět i prostřednictvím argumentu od menšího k většímu (a minore ad maius): poskytuje - li norma oprávnění spojené s menším rámcem svého opodstatnění, tím víc jej poskytuje při existenci rámce závažnějšího. Tato interpretace se opírá i o 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 jako nutnost zohlednit při rozhodování 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. Podmínky přijímání na vysoké školy musí být proto určeny předem a musí vycházet z principu rovnosti příležitostí. Vysoké školy by proto podle citovaného úvodního ustanovení zákona o vysokých školách měly umožnit přístup k vysokoškolskému vzdělání především v souladu s principem transparentnosti, který v širším smyslu vyjadřuje, že postupy při rozhodování jsou srozumitelné a otevřené, rozhodnutí jsou odůvodněna a informace, na nichž jsou rozhodnutí založena, jsou v nejširší možné míře, která ještě nebrání efektivnímu fungování vysokých škol a nezasahuje v nepřiměřené míře do soukromí jednotlivců, dostupné veřejnosti. Rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu nemůže být v demokratickém státě otázkou libovůle, nýbrž věcí, vyžadující objektivizovatelná hlediska.*“ Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „*(p)okud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy, je z povahy věci nutné, aby bylo možno ze správního spisu usoudit na to,*

z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Jinak je totiž nutné napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušil.“

Na nyní posuzovaný případ stěžovatele lze vztáhnout rovněž závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008 - 52, kdy se zabýval možností použití obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studenta a vyslovil, že *„Zákon o vysokých školách vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení na rozhodování o právech a povinnostech studenta. Vzhledem ke znění § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách nelze bez dalšího postupovat podle § 105 téhož zákona, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, postupuje se v řízení ve věcech upravených tímto zákonem podle obecných předpisů o správním řízení. Takto to zákonodárce určitě nezamýšlel, protože pak by § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách neměl smysl. Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 21/04 ze dne 26. 4. 2005, mimo jiné, uvedl „vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných představuje rozpor se zásadou, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny) a také rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. Připouští-li vůbec doktrína použití analogie v oboru správního řízení, pak toliko za omezujících podmínek - pouze v omezeném rámci za účelem vyplňování mezer procesní úpravy a dále pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze z těchto stanovisek ale dovodit závěr, dle něhož by bylo lze považovat za akceptovatelné použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.“* Z toho Nejvyšší správní soud dovodil, že *„(v)e smyslu výše uvedeného nelze bez dalšího na základě ustanovení § 105 zákona o vysokých školách bez ohledu na dikci ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách aplikovat všechny instituty správního řádu, tak jak se domnívá stěžovatel. Na druhou stranu však nelze zcela akceptovat názor krajského soudu, který aplikaci ustanovení správního řádu s odkazem na ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách zcela vyloučil. Nedokonalá procesní úprava nemůže jít k tíži účastníka řízení. Nejvyšší správní soud má tak zato, že správní řád, respektive základní zásady správního řízení lze aplikovat pouze výjimečně za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, tak jak již judikoval Ústavní soud.“*

Jak již bylo judikováno, ani v případě rozhodování o přijetí ke studiu nelze bez dalšího aplikovat všechny instituty správního řádu, jak se nedůvodně domnívá stěžovatel. Nároky na rozhodnutí děkana o přijetí či nepřijetí uchazeče ke studiu, resp. rozhodnutí rektora podle ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách, je nutno odvodit jednak od demokratických principů ve smyslu ust. § 1 písm. b) zákona o vysokých školách, jednak podle ust. § 177 odst. 1 správního řádu od základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu, které se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zároveň platí, že analogicky lze základní zásady správního řízení aplikovat pouze výjimečně za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, a to ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Taková aplikace pak nesporně může směřovat např. k zastavení řízení o přijetí uchazeče ke studiu v případě, že uchazeč zemře, jak dovozuje městský soud přesto, že tento procesní postup není zákonem o vysokých školách předvídán. Nelze jí ale vyplňovat mezery jen zdánlivé, tedy specifika řízení o přijetí ke studiu, právě kvůli nimž zákonodárce vyloučil užití obecných předpisů o správním řízení. Tento závěr podporuje argumentace rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publ. pod. č. 1865/2009 Sb. NSS, v němž se rovněž zabýval pravomocí odvolacího orgánu podle předpisu, jenž je ve vztahu ke správnímu řádu předpisem zvláštním. V bodech 17. až 21. a 39. citovaného usnesení vyjádřil úvahy, z nichž je lze uvést: *„18. (...) Pokud je tedy v odvolacím správním řízení třeba doplnit řízení či odstranit jeho vady, správní řád dává odvolacímu orgánu právo volby, zda doplnění dokazování či odstranění vad řízení provede sám, nebo zda rozhodnutí zruší a věc vrátí se závazným právním názorem. Takový postup pak lze po novém rozhodnutí opakovat, přičemž správní orgán je limitován pouze příslušnou lhůtou pro vydání toho kterého rozhodnutí. (...) 20. Daňový řád upravuje možnosti odvolacího rozhodnutí zčásti odlišně od správního řádu a obecně vnímané principy, na nichž je úprava odvolacího správního řízení založena, jsou při výkladu ustanovení týkajících se daňového odvolacího řízení použitelné jen v mezích respektujících tyto rozdíly. (...) 39. (...) daňový řád nezná možnost zrušení platebního výměru a vrácení věci správci daně prvního stupně k dalšímu řízení. Z toho plyne, že rozhodnutím o odvolání daňové řízení končí, bez ohledu na to, o jaké rozhodnutí se jedná.“*

Zákon o vysokých školách neobsahuje zvláštní ustanovení o formálních náležitostech rozhodnutí orgánů vysoké školy, jednají-li jako správní orgány, tj. rozhodují-li o právech a povinnostech. Pouze v ust. § 50 odst. 5 věta první citovaného zákona je stanoveno, že takové rozhodnutí musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání. Nestanoví tedy výslovně jako formální náležitost rozhodnutí otisk úředního razítka. Rozhodnutí orgánu vysoké školy v takovém případě musí proto odpovídat pouze základním zásadám činnosti správních orgánů, takže – ve vztahu ke stěžovatelově námitce – z něho musí být zřejmé, že jde o vrchnostenský akt směřovaný vůči konkrétně určené osobě, kterým se rozhoduje o jejích právech nebo povinnostech a který je vydáván na základě zákonem svěřené pravomoci orgánu vysoké školy majícího postavení správního orgánu. Úřední razítko může být tedy součástí rozhodnutí, ale není jeho součástí nezbytnou, plynou-li uvedené znaky rozhodnutí z jeho obsahu jiným nepochybným způsobem. Proto lze souhlasit s městským soudem, že jeho absence nezpůsobuje nezákonnost přezkoumávaných rozhodnutí rektora UK za situace, že z rozhodnutí je zřejmé, kdo tato rozhodnutí vydal a v jaké věci. Všechna napadená správní rozhodnutí jsou opatřena hlavičkou rektorátu Univerzity Karlovy v Praze s vyobrazením pečetidla univerzity, výslovně je v nich uvedeno, že rozhodnutí vydal rektor UK a jsou rektorem UK i podepsána. Není-li otisk úředního razítka zákonným požadavkem, pak pouze v případě, kdy by teprve otisk úředního razítka umožnil identifikovat subjekt, který rozhodnutí vydal, by jeho nepřítomnost způsobovala nezákonnost rozhodnutí. Tak tomu však v tomto případě není. S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v rozhodovací činnosti rektora UK nelze ve vztahu ke stěžovateli vypozorovat soustavnou a systematickou činnost směřující k tomu, aby prostřednictvím formální imperfekce rozhodnutí byl stěžovatel poškozen. Tuto svoji námitku totiž stěžovatel opírá o skutečnost, že jen jedno rozhodnutí rektora UK z pěti, která mu byla doručena, bylo opatřeno otiskem úředního razítka. Navíc je nutno poukázat na to, že podle obsahu spisu razítkem bylo opatřeno vedle napadeného rozhodnutí rektora UK ze dne 5. 10. 2009 také jeho rozhodnutí ze dne 12. 9. 2008 č. j. 2058/08-D III/4-PF/KolŠa, které předcházelo napadenému rozhodnutí rektora UK ze dne 12. 2. 2010. Jestliže absence razítka sama o sobě nemůže být důvodem pro zrušení rozhodnutí, pak úvaha o tom, že jeho vynechávání

u části z vydaných rozhodnutí je znakem záměrné snahy umožnit jakýsi nekončící rozhodovací „pingpong“ mezi děkanem a rektorem, postrádá racionální podklad.

Nejvyšší správní soud se však neztotožnil s názorem městského soudu, že v řízení přezkumném podle ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách může rektor rozhodnutí děkana zrušit a vrátit mu věc k novému projednání, tedy postupovat způsobem zvoleným rektorem UK. Neztotožnil se ale ani s názorem stěžovatele, že pod změnou rozhodnutí nelze spatřovat jiný úkon, než že rektor negativní výrok o nepřijetí změní na pozitivní.

Podle ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách může uchazeč požádat o přezkoumání rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů prominout. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti vyhovět a rozhodnutí změnit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změní rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem vysoké školy nebo její součásti nebo podmínkami stanovenými podle ust. § 49 odst. 1 a 3 zákona o vysokých školách (další podmínky stanovené vysokou školou nebo fakultou). Jinak žádost zamítne a původní rozhodnutí potvrdí.

Dikce věty čtvrté a páté citovaného ustanovení je zjevně obsahově odlišná od dikce ust. § 90 odst. 1 správního řádu. Tato odlišnost spočívá v tom, že zákon o vysokých školách nezná alternativu, která je v ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání. Zákonodárce v ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách naopak jednoznačně vyjádřil svoji vůli, aby výsledkem řízení o opravném prostředku bylo, v případě, že je rozhodováno meritorně, buď potvrzení rozhodnutí děkana nebo jeho změna. Třetí alternativu zákon o vysokých školách nepřipouští. Důvody pro to lze spatřovat především v důležitosti časové dimenze při rozhodování o přijetí ke studiu. Jelikož studium je zpravidla koncipováno po jednotlivých ročnících a jelikož uchazeč má zpravidla zájem, aby mohl zahájit studium co možná nejdříve poté, co podal ke studiu přihlášku, je třeba proceduru přijímacího řízení a rozhodování o přijetí či nepřijetí ke studiu koncipovat tak, aby v naprosto převažujícím počtu případů bylo rozhodnuto ještě předtím, než bude zahájena výuka ve studijním ročníku, v němž má uchazeč zájem studovat. Prostředkem k dosažení tohoto účelu je právě taková podoba dvojinstančního řízení, která vyloučí vrácení věci děkanovi k novému rozhodnutí a uloží rektorovi ve věci rozhodnout s konečnou platností. Ostatně stejný postup rektora je předvídán i v případech, kdy o přijetí rozhoduje rektor již v první instanci, tedy v případech, kdy studijní program uskutečňuje vysoká škola, nikoli fakulta (§ 50 odst. 2 věta druhá zákona o vysokých školách). Je proto na rektorovi, aby v řízení o opravném prostředku odstranil veškeré případné vady řízení nebo hmotněprávních pochybení, k nimž v řízení prvoinstančním došlo. Za tím účelem je rektor povinen zjistit rozhodné skutečnosti, a tedy i případně provést potřebné důkazy, a poté bez prodlení rozhodnout a rozhodnutí přezkoumatelně odůvodnit, zejména se ve skutkové i právní rovině vypořádat s námitkami uchazeče uplatněnými v řízení o opravném prostředku. Rektor je oprávněn a povinen odstranit i takové vady prvoinstančního rozhodnutí, které by v „běžném“ správním řízení vedly k jeho zrušení a vrácení správnímu orgánu I. stupně k novému projednání podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (např. nepřezkoumatelnost rozhodnutí nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav).

V hmotněprávní rovině může v řízení o opravném prostředku nastat několik situací, přičemž všechny varianty úprava v ust. 50 odst. 7 zákona o vysokých školách řeší: 1) V případě, že uchazeč objektivně vzato splnil podmínky pro přijetí a bylo mu vydáno rozhodnutí o přijetí ke studiu, rektor žádost o přezkum rozhodnutí děkana zamítne a rozhodnutí potvrdí. Tato eventualita je v zásadě pouze teoretická, neboť není pravděpodobné, že by uchazeč proti vyhovujícímu rozhodnutí podal opravný prostředek. 2) V případě, že uchazeč objektivně vzato nesplnil podmínky, avšak byl v rozporu s tím ke studiu přijat, rektor rozhodnutí děkana změní tak, že jej ke studiu nepřijme. I tato eventualita je teoretická, neboť uchazeč proti nezákonnému, avšak jej zvýhodňujícímu rozhodnutí stěží bude brojit. Pokud by však k ní došlo, rektor může svým rozhodnutím zhoršit postavení uchazeče ve srovnání se stavem v prvoinstančním řízení, neboť zvláštní úprava v zákoně o vysokých školách vylučuje použití obecné úpravy v ust. § 90 odst. 1 písm. c), resp. odst. 3 správního řádu. 3) V případě, že uchazeč objektivně vzato splnil podmínky pro přijetí ke studiu, avšak děkanem bylo rozhodnuto o jeho nepřijetí ke studiu, rektor zjistí skutečný stav věci a je-li takový, že uchazeč měl být ke studiu přijat, změní rektor rozhodnutí děkana tak, že se uchazeč ke studiu přijímá. 4) Konečně v případě, že uchazeč objektivně vzato nesplnil podmínky pro přijetí ke studiu a děkan rozhodl o jeho nepřijetí, rektor žádost o přezkoumání rozhodnutí zamítne a původní děkanovo rozhodnutí potvrdí.

Součástí řízení musí tedy být v případech, kdy je to namítáno nebo kdy pochybnost o tom v řízení jinak vyjde najevo, i věcné posouzení, zda uchazeč správně odpověděl na otázky či zkušební úlohy při přijímací zkoušce, včetně případného posouzení, zda zadané otázky či úlohy byly podle současného stavu vědeckého poznání formulovány správně a zda byly logicky a jazykově formulovány dostatečně jednoznačně. Je-li přijímací řízení založeno na hodnocení či testování prováděném externím subjektem a nikoli vysokou školou, vztahuje se přezkum rektorem (a následně případně i soudní kontrola) i na zkušební otázky a úkoly zadávané v takových externích testovacích řízeních. Zjistí-li rektor, že otázka či úkol nebyly formulovány z vědeckých hledisek správně či nebyly dostatečně jednoznačné, nemůže jít toto pochybení k tíži uchazeče. Pouze je-li součástí přijímacího řízení zkoumání vlastností a schopností exaktně neměřitelných či závislých na vkusu nebo jiných subjektivních úsudcích (např. uměleckého talentu), přezkumná činnost rektora se omezí na kontrolu nestrannosti, objektivity a odbornosti správní úvahy osoby či osob posuzujících uchazeče a toho, zda nevybočily z mezí správního uvážení či je nezneužily. V řadě případů může docházet k tomu, že rozhodnutí děkana je sice objektivně vzato nezákonné, např. pro nesprávné vyhodnocení otázek či zkušebních úloh v přijímacím řízení, ale ani při zohlednění této skutečnosti není důvodu rozhodnout o přijetí uchazeče ke studiu, neboť ani takto uchazeč nedosáhne takového výsledku přijímací zkoušky, jenž by jej zařadil mezi ty, kteří mohou být ke studiu přijati. Je-li tomu tak, rektor v řízení odstraní nezákonnosti, k nimž došlo v prvoinstančním řízení, avšak přesto žádost o přezkum zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí. Ve svém rozhodnutí pak odůvodní, proč zjištěné nezákonnosti nemají vliv na správnost výroku prvoinstančního rozhodnutí. S názorem městského soudu lze pak souhlasit jen potud, že i v řízení o opravném prostředku může nastat situace, kdy rektor rozhodne jinak než změnou prvoinstančního rozhodnutí, anebo zamítnutím žádosti o přezkoumání rozhodnutí a potvrzením prvoinstančního rozhodnutí. Bude tomu tak například při úmrtí uchazeče

v průběhu přijímacího řízení, kdy bude na místě použít analogicky ust. § 90 odst. 4 správního řádu o zastavení řízení.

Ve stěžovatelově případě dospěl rektor UK u napadených rozhodnutí ze dne 5. 10. 2009 a ze dne 12. 2. 2010 k závěru, že rozhodnutí děkana je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V souladu s ust. § 50 odst. 7 zákona o vysokých školách byl následně povinen posoudit (na základě vyžádaných podkladů) a řádně zdůvodnit, zda stěžovatel splnil podmínky pro přijetí ke studiu a rozhodnutí děkana při pozitivním závěru změnit tak, že se stěžovatel přijímá ke studiu, nebo při negativním závěru žádost stěžovatele o přezkoumání rozhodnutí děkana zamítnout. Tento postup neodporuje ani čl. 16 odst. 2 Statutu, podle kterého rektor žádost zamítne a rozhodnutí děkana potvrdí, jestliže rozhodnutím nebyly porušeny předpisy, podmínky a pravidla uvedená v čl. 11 odst. 2 Statutu (soulad se zákonem o vysokých školách, Statutem, vnitřními předpisy univerzity a příslušné fakulty, dalšími podmínkami pro přijímání stanovené fakultou a způsoby jejich ověřování), nebo jestliže jejich porušení neovlivnilo správnost výroku rozhodnutí. Jinak rektor rozhodnutí změní tak, že se uchazeč o studium přijímá. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí děkana představuje porušení požadavku odůvodnění jeho rozhodnutí podle ust. § 50 odst. 5 zákona o vysokých školách. Pokud nemá vliv na správnost výroku rozhodnutí a zároveň rektor při její nápravě nezjistí takové porušení předpisů, podmínek a pravidel uvedených v čl. 11 odst. 2 Statutu, které by vliv na správnost výroku rozhodnutí mělo, pak žádost uchazeče o přijetí ke studiu zamítne a rozhodnutí děkana potvrdí.

Jelikož kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 8. září 2011

JUDr. Eliška Cihlářová

předsedkyně senátu