ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **J. V.,** zast. JUDr. Tomášem Nahodilem, advokátem se sídlem Slezská 36, Praha - Vinohrady, proti žalované: **Univerzita Palackého v Olomouci,** se sídlem Křížkovského 8, Olomouc, proti rozhodnutí - oznámení rektora žalované ze dne 22. 10. 2010, č. j. 2183/2010-R, ve věci prodloužení lhůty určené ke složení státní závěrečné zkoušky a o stanovení nového termínu k odevzdání a obhajobě diplomové práce, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 2. 2011, č. j. 22 A 207/2010 - 14,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného pravomocného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí – oznámení rektora žalované ze dne 22. 10. 2010, č. j. 2183/2010-R, v němž bylo stěžovateli sděleno, že není přípustná jeho žádost o přezkoumání rozhodnutí rektora žalované ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1842/2010-R.

Citovaným rozhodnutím nebylo vyhověno žádosti stěžovatele o povolení výjimky ze Studijního a zkušebního řádu Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „studijní a zkušební řád“) spočívající v prodloužení lhůty určené ke složení státní závěrečné zkoušky a stanovení nového termínu k odevzdání a obhajobě diplomové práce.

Podle studijního a zkušebního řádu student, který v akademickém roce splnil všechny podmínky pro vykonání státní zkoušky, musí státní zkoušku složit nejpozději ve dvou bezprostředně po sobě následujících akademických rocích při současném dodržení maximální doby studia. V daném případě stěžovatel podmínky pro vykonání státní zkoušky splnil v akademickém roce 2007/2008, avšak státní zkoušku dosud nesložil ani neodevzdal diplomovou práci, jejíž obhajoba je součástí výkonu státní zkoušky; té se účastnil pouze jednou dne 1. 6. 2010 z předmětů správní právo a trestní právo, ale neuspěl. Proto požádal o shora uvedenou výjimku podle čl. 41 studijního a zkušebního řádu, kterou mu rektor nepovolil s tím, že v případě dva roky trvajících zdravotních problémů, jimiž stěžovatel svoji žádost dokládal, měl celou situaci řešit přerušením studia do doby, než se jeho zdravotní stav zlepší natolik, aby byl schopen splnit své studijní povinnosti.

Napadeným usnesením krajský soud podanou žalobu odmítl na základě § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Krajský soud dospěl k závěru, že rozhodnutí rektora žalované ohledně výjimky ve smyslu čl. 41 studijního a zkušebního řádu není rozhodnutím, které by bylo vydáno v oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s., protože stěžovatel nemá subjektivní veřejné právo na udělení této výjimky a jeho žádosti žalovaná nemusí vyhovět. Nastane-li v důsledku nevyhovění žádosti o povolení výjimky taková situace, která povede k ukončení studia v důsledku nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, pak teprve rozhodnutí o ukončení studia bude rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jako takové bude přezkoumatelné ve správním soudnictví.

V tomto směru krajský soud vycházel analogicky z usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09, podle kterého: „*...stěžovatel totiž nemá subjektivní veřejné právo na udělání zkoušky, kterému by zmíněná zkušební komise musela vyhovět. Závěr, zda stěžovatel u zkoušky uspěl či nikoliv, je na uvážení této komise... není v kompetenci Ústavního soudu, aby jakémukoliv subjektu cokoli nařizoval, tedy, aby rozhodoval o „plnění“, kterého by se mělo stěžovateli dostat. To plyne z maximy, která se stoprocentně vztahuje i na Ústavní soud, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky)*“. Podle krajského soudu lze uvedené vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, a to s ohledem na obdobný

charakter právní problematiky, kdy stejně jako u složení, resp. výsledku zkoušky, tak i u udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, neexistuje subjektivní veřejné právo k vyhovění požadavku studenta.

V kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že usnesení krajského soudu napadá v celém rozsahu a z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo zastavení řízení.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, který považuje za nepřesvědčivě zdůvodněný s tím, že učiněný odkaz na uvedené usnesení Ústavního soudu není případný. Jedná se o odmítavé, nemeritorní rozhodnutí, které nebylo publikováno ani ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu a které se týkalo odlišné situace, kdy stěžovatel dle zkušební komise Ministerstva spravedlnosti neuspěl ve zkouškách insolvenčního správce. V nyní souzené věci však stěžovatel v důsledku rozhodnutí rektora žalované státní závěreční zkoušky ani nevykonal. Současně stěžovatel upozornil na to, že předestřené usnesení Ústavního soudu se týkalo odlišné větve veřejné správy, a sice státní správy (konkrétně resortu spravedlnosti), zatímco ve věci stěžovatele jde o výkon samosprávy. Navíc není zřejmé, nebyla-li důvodem odmítnutí ústavní stížnosti její předčasnost, neboť stěžovatel mohl v daném případě vykonat opravnou zkoušku.

V souvislosti s tím, jakým způsobem krajský soud koncipoval odůvodnění svého usnesení, v němž se v podstatě pouze odkázal na usnesení Ústavního soudu, pak stěžovatel naznačuje možnou vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů s tím, že zde lze úspěšně *a simili* aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008 – 60 (dostupný na www.nssoud.cz, stejně jako i další uvedená rozhodnutí zdejšího soudu); dle tohoto rozsudku platí, že odůvodnil-li správní orgán své rozhodnutí pouze tím, že odkázal na rozsudek soudu v občanskoprávní věci, ve kterém se však soud spornou otázkou, jež byla stěžejní pro správní rozhodnutí, meritorně vůbec nezabýval a vyjádřil se k ní pouze hypoteticky, zatížil tím správní orgán své rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Stěžovatel je přesvědčen, že mu svědčí subjektivní veřejné právo na udělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu, neboť celý režim žalobcova studia se uskutečňuje v režimu veřejnoprávního předpisu – zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších přepisů. Ustanovení čl. 41 studijního a zkušebního řádu by tedy bylo obsoletní, bezvýznamné a toliko deklaratorní, pokud by stěžovateli subjektivní veřejná práva nezakládalo. Zásah do subjektivních veřejných práv je přitom rozhodnutím rektora žalované o to větší, že ani nepřistoupil k řízení o přezkoumání svého původního rozhodnutí ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1842/2010-R, a namísto toho vydal paakt – oznámení (srov. k tomu § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách).

S odkazem na všechny výše uvedené skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil zpět k dalšímu projednání.

Rektor žalované ve vyjádření k předložené kasační stížnosti uvedl, že nelze souhlasit s názorem stěžovatele, dle kterého nelze analogicky aplikovat na předmětnou věc usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09. V uvedeném usnesení Ústavní soud konstatoval, že stěžovatel nemá subjektivní veřejné právo na udělání zkoušky s tím, že veřejné subjektivní právo každého na vzdělání je nutné vykládat jako právo na přístup ke vzdělání, nikoliv právo na řádné ukončení vzdělání, tj. v daném případě právo na udělování výjimek z vnitřních předpisů vysoké školy za účelem úspěšného absolvování studia. Studijní a zkušební řád zakotvuje povinnosti studentů, které jsou závazné a totožné pro všechny, přičemž rektor (nebo se souhlasem rektora děkan) z nich může udělit výjimku podle čl. 41 studijního a zkušebního řádu, pokud nazná, že to odůvodňují závažné skutečnosti. Závisí tak pouze na jeho posouzení, zda výjimku udělí či nikoliv, na udělení výjimky však neexistuje subjektivní veřejné právo. Ohledně stěžovatelem namítané nutnosti přezkoumání rozhodnutí ze dne 26. 8. 2010, č. j. 1842/2010-R, rektor žalované poukázal na to, že se nejedná o žádné z rozhodnutí podle § 68 odst. 3 zákona o vysokých školách a tudíž nelze žádat ani o jeho přezkum podle § 68 odst. 4 citovaného zákona. Proto vydal pouze výše uvedené oznámení ze dne 22. 10. 2010, které stěžovatel napadl žalobou, kterou krajský soud odmítl. S tímto postupem, jakož i s odůvodněním usnesení krajského soudu, se rektor žalované ztotožnil a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

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 je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení krajského 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jediným a současně rozhodným důvodem kasační stížnosti je namítaná nezákonnost usnesení krajského soudu, přičemž otázkou, kterou je třeba v tomto směru posoudit, je, zda se v případě rozhodnutí rektora žalované o nepovolení výjimky ze studijního a zkušebního řádu jedná o správní rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, nebo zda na něj dopadá kompetenční výluka ve smyslu § 70 písm. a) s. ř. s., a je tudíž ze soudního přezkoumání vyloučeno na základě § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Před posouzením této otázky se ovšem Nejvyšší správní soud přednostně zabýval námitkou stěžovatele směřující k nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu. Ostatně nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (ex offo). Je-li totiž rozhodnutí nepřezkoumatelné, lze jen stěží uvažovat o jeho přezkumu kasačním soudem, což vyplývá již z lingvistické stránky věci, kdy nepřezkoumatelné rozhodnutí prostě nelze věcně přezkoumat.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. To prakticky znamená např. situaci, kdy by se krajský soud nevypořádal vůbec či alespoň dostatečně s uplatněnými žalobními body, neprovedl by navržené důkazy a ani by řádně nevyložil, proč tak neučinil (tzv. opomenutý důkaz), z rozhodnutí by nebyly seznatelné jeho nosné důvody (ratio decidendi) anebo by tyto důvody neměly oporu ve výsledcích provedeného řízení. Nic takového však Nejvyšší správní soud v projednávané věci nezjistil. Naopak z odůvodnění napadeného usnesení je jednoznačně seznatelné, jakou otázku krajský soud považoval za rozhodnou a proč o ní rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku. Závěry, ke kterým krajský soud dospěl, jsou primárně odrazem toho, jak posoudil povahu a charakter rozhodnutí rektora žalované o neudělení výjimky podle čl. 41 studijního a zkušebního řádu, což podpořil odkazem na usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 1910/09.

Napadené usnesení proto považuje kasační soud za přezkoumatelné s tím, že pokud krajský soud odkázal na to, že ve svých závěrech vycházel analogicky z uvedeného usnesení Ústavního soudu, nelze mu to vyčítat způsobem, jakým to činí stěžovatel.

Z formálního hlediska se jistě jedná o odmítavé rozhodnutí, které se podanou ústavní stížností věcně vůbec nezabývalo, nicméně nutným předpokladem tohoto postupu bylo vyhodnocení napadeného aktu, k čemuž Ústavní soud přistoupil a konstatoval, že rozhodnutí zkušební komise Justiční akademie v Kroměříži o tom, že stěžovatel u dané zkoušky neuspěl, nelze považovat za akt orgánu veřejné moci, neboť stěžovatel nemá subjektivní veřejné právo na udělání zkoušky (insolvenčního správce), kterému by musela zkušební komise vyhovět. Závěr, zda stěžovatel u zkoušky uspěl či neuspěl je na uvážení této komise, stejně jako je na uvážení rektora žalované, zda povolí či nepovolí výjimku ze studijního a zkušebního řádu. Nelze tedy říci, že by krajský soud nemohl své rozhodnutí argumentačně podpořit odkazem na dané usnesení Ústavního soudu, byť se nejedná o rozhodnutí precedenčního charakteru, které by bylo publikované ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu; k precedenční povaze rozhodnutí Ústavního soudu a závaznosti jeho usnesení srov. zejm. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, a ze dne 19. 9. 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06.

Podstatná je v tomto ohledu publikace a dostupnost usnesení Ústavního soudu z jeho oficiálních internetových stránek na http://nalus.usoud.cz, jakož i jeho relevance pro právě posuzovanou věc, kterou krajský soud vyjádřil v napadeném usnesení s tím, že stejně jako v případě nesložení zkoušky, tak i v případě rozhodnutí rektora žalované o neudělení výjimky ze studijního a zkušebního řádu nedochází k zásahu do subjektivního veřejného práva studenta. Toto je základní východisko, které je jednoznačně a srozumitelně formulované v napadeném usnesení krajského soudu, s nímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

Určující je přitom povaha a charakter rozhodnutí rektora žalované, která je veřejnou vysokou školu univerzitního typu zřízenou zákonem o vysokých školách, jenž upravuje jak samosprávu, tak i státní správu na úseku vysokého školství. Do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří podle § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách i tvorba a uskutečňování studijních programů a organizace studia. Veřejná vysoká škola tak činí mimo jiné prostřednictvím studijního a zkušebního řádu (§ 17 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Studijní a zkušební řád v podrobnostech upravuje především pravidla studia v jednotlivých studijních programech, jakož i způsob rozhodování o právech a povinnostech studentů. 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 školství, mládeže a tělovýchovy (v návaznosti na stanovisko Akreditační komise), které v rámci své působnosti, jež mu byla svěřena jako ústřednímu orgánu státní správy, rovněž registruje vnitřní předpisy vysokých škol, mezi které patří právě i studijní a zkušební řád.

Touto formou státní správa zabezpečuje realizaci základních úkolů veřejné správy v oblasti vysokého školství, jež byla prostřednictvím akreditace daného studijního programu a registrace vnitřních předpisů, včetně studijního a zkušebního řádu, přenesena na konkrétní veřejnou vysokou školu, resp. její orgán rozhodující ve věci dodržení podmínek stanovených studijním programem nebo studijním a zkušebním řádem. Tímto orgánem byl v daném případě rektor žalované veřejné vysoké školy, který se rozhodl nepřistoupit k výjimečnému prominutí povinností studenta – stěžovatele – a nevyhověl jeho žádosti o prodloužení lhůty určené ke složení státní závěrečné zkoušky a stanovení nového termínu k odevzdání a obhajobě diplomové práce.

Možnost rektora vyhovět této žádosti byla dána ustanovením čl. 41 studijního a zkušebního řádu a je třeba ji vnímat jako určité dobrodiní, kterým lze zohlednit a reagovat na některé výjimečné, nepředvídané situace, které mohou během studia bezpochyby nastat. Nelze však mít pochyb o tom, že na kladné rozhodnutí rektora a povolení výjimky z plnění povinností podle studijního

programu nebo studijního a zkušebního řádu nemá student právní nárok. Nicméně sama skutečnost, že rektor rozhodoval o žádosti studenta o poskytnutí výjimky, na niž nemá právní nárok, v režimu naznačeného správního uvážení, ještě bez dalšího neznamená, že se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že je na místě aplikace kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Písmeno a) ustanovení § 70 s. ř. s. vylučuje z přezkumu ve správním soudnictví úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutím. Ve spojení s ustanovením § 65 odst. 1, § 2 a § 4 písm. a) s. ř. s. je účelem tohoto ustanovení nepřipustit samostatný soudní přezkum u těch úkonů správních orgánů, které, byť mohou splňovat formální definiční znaky správního rozhodnutí, ve své podstatě nezasahují právní postavení daných subjektů. Rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je totiž nutno chápat v materiálním slova smyslu, jak již opakovaně judikoval zdejší soud; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107, publikovaný pod č. 923/2006 Sb. NSS, a ze dne 20. 7. 2005, č. j. 8 As 10/2005 – 38, publikovaný pod č. 1046/2007 Sb. NSS.

Rozhodnutí rektora o nepřipuštění výjimky ze studijního a zkušebního řádu však takovým rozhodnutím není, neboť v materiálním slova smyslu nezasáhlo do práv stěžovatele. Každý student má právo na řádný průběh studia; ten je vymezen jednak zákonem o vysokých školách a jednak vnitřními předpisy vysoké školy. Rozhodnutí o výjimce přitom představuje svým způsobem specifický, výjimečný postup jdoucí mimo obecně stanovená pravidla pro průběh studia, jak již bylo uvedeno výše. Nevyužil-li rektor tohoto svého mimořádného oprávnění povolit postup jdoucí právě mimo pravidla stanovená studijním a zkušebním řádem, nijak tím nezasáhl do subjektivního práva stěžovatele. Vydáním rozhodnutí o nepovolení výjimky dle čl. 41 studijního a zkušebního řádu rektor coby správní orgán stěžovateli žádná práva ani povinnosti neuložil a taktéž ani nic nezměnil na jeho dosud existujících právech a povinnostech. Na právním postavení stěžovatele se rozhodnutím o nepovolení výjimek ze studijního a zkušebního řádu nic nezměnilo. Nadále trval stav, kdy stěžovatel ve dvou bezprostředně po sobě následujících akademických rocích nesplnil povinnost složit státní zkoušku složit a odevzdat diplomovou práci, jejíž obhajoba je součástí výkonu státní zkoušky.

Rozhodnutí o výjimce tedy nevykazuje požadované znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a proto je nelze úspěšně napadnout žalobou ve správním soudnictví. Rozhodnutím, které je možné na základě žaloby napadnout a přezkoumat v rámci správního soudnictví, protože zasahuje do právního postavení studenta, je až rozhodnutí o ukončení studia, např. právě v důsledku nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, tj. i pro nesložení státní zkoušky a neodevzdání diplomové práce, jak správně poukázal krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení. Až toto rozhodnutí lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. a jako takové je lze podrobit přezkumu

ve správním soudnictví, jak ostatně judikoval Nejvyšší správní soud i ve svém rozsudku ze dne 14. 12. 2011, č. j. 8 As 38/2011 – 66.

Ohledně zmíněného rozhodnutí o ukončení studia je pak třeba ještě v obecné rovině poznamenat, že toto rozhodnutí není vázáno na povolení výjimky, ale na nesplnění podmínek stanovených zákonem o vysokých školách či studijním a zkušebním řádem. Při posuzování těchto podmínek má přitom student právo na „řádný proces“, který je primárně určován právě 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; k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009, č. j. 9 As 1/2009 – 141.

V souzené věci je však podstatné, že nešlo o dodržení či nedodržení podmínek, které pro průběh studia stanovil studijní a zkušební řád, ale naopak o povolení či nepovolení výjimky z uvedených podmínek, tj. o rozhodnutí, na které se nevztahuje § 68 zákona o vysokých školách, a nelze tudíž žádat ani jeho přezkum ve smyslu odst. 4 citovaného ustanovení, po kterém volá stěžovatel. Jeho procesní práva tak byla ze strany rektora žalované zachována, pokud o žádosti stěžovatele rozhodl a sdělil mu důvody, proč mu nevyhověl.

Na základě všech těchto skutečností byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalované žádné náklady řízení nad rámec její činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. prosince 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu