

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: **J. Š.**, zast. Mgr. Petrem Janečkem, advokátem, se sídlem Dr. Foustky 717, Kladno, proti žalovanému: **rektor Univerzity Palackého v Olomouci**, se sídlem Křížkovského 8, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 24. 1. 2017, č. j. 65 A 52/2014 – 44,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

Odůvodnění:

I.
Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 9. 2014, č. j. 959577/2014/R, zamítl odvolání proti rozhodnutí děkanky Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci (dále jen „PF UPOL“), která dne 13. 6. 2014 rozhodla podle § 50 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále též „ZVŠ“), tak že v akademickém roce 2014/2015 nepřijímá žalobce z kapacitních důvodů k prezenčnímu studiu magisterského studijního programu M6805 Právo a právní věda, oboru Právo. V odůvodnění rozhodnutí uvedla, že žalobce při přijímací zkoušce formou Národních srovnávacích zkoušek (dále jen „NSZ“) získal z maximálního počtu 2.000 bodů 1.183 bodů, čímž se umístil na 912. - 913. místě z celkového počtu 1.562 uchazečů, přičemž ke studiu bylo přijímáno 400 uchazečů.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Ostravě - pobočky v Olomouci. Namítal, že vysoké školy nemohou provádění přijímací zkoušky delegovat na soukromý subjekt, v tomto případě společnost www.scio.cz, s. r. o. (dále jen „společnost SCIO“). Žalobce odkázal v této souvislosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2008, č. j. 1 As 12/2008-67, v němž byla za nepřípustnou označena kontrola rychlosti vozidel soukromou společností, kterou si najala obec. Podle žalobce byli také v přijímacím řízení zvýhodněni majetní uchazeči, jelikož NSZ lze skládat vícekrát, přičemž účast na každém termínu podléhá poplatku 800 Kč, a společnost SCIO nabízí zpoplatněné kurzy k přípravě na NSZ.

[3] Krajský soud neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji. Organizace přijímacího řízení patří do samosprávné působnosti vysokých škol, v níž mají vysoké školy značnou míru autonomie. Zákon o vysokých školách umožňuje v § 49 odst. 1 vysoké škole stanovit pro přijetí ke studiu podmínky týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání, přičemž neukládá žádná omezení ve smyslu obsahu podmínek, jež pro přijetí uchazečů ke studiu může stanovit. Zároveň veřejné vysoké škole nepřikazuje, aby případné hodnocení a testování uchazečů nutně prováděla sama prostřednictvím svých zaměstnanců a nikoli pomocí externího subjektu, neboť v § 49 odst. 4 ZVŠ stanoví, že splnění uvedených podmínek se ověřuje přijímací zkouškou pouze zpravidla.

[4] Organizaci přijímacích zkoušek je třeba podle krajského soudu odlišit od měření rychlosti, kterým se zabýval rozsudek ze dne 2. 8. 2008, č. j. 1 As 12/2008 - 67. Zatímco zákon o silničním provozu výslovně k měření rychlosti zmocňuje policii a obecní policii, ZVŠ ponechává na vůli veřejné vysoké školy, aby v rámci samosprávné působnosti použila v zásadě formu jakoukoli. Právě pro odlišnou formulaci předmětných zákonných ustanovení, odlišnou oblast veřejné správy (státní správa versus samospráva) a věcnou nesrovnatelnost posuzované materie, nelze dle názoru krajského soudu judikaturu ve věcech měření rychlosti na silnicích použít pro posuzování podmínek pro přijetí na vysokou školu.

[5] K námitce sociální diskriminace uchazečů krajský soud shledal, že žalobce nijak nevztáhl tvrzení o diskriminaci na svou osobu a netvrdil, že by byl tímto způsobem znevýhodněn on sám, tj. že by byl uchazečem o studium, v jehož finančních možnostech nebylo zaplacení poplatku za absolvování dalšího termínu NSZ. K tomu doplnil, že částka 800 Kč, kterou by uchazeč za absolvování každého dalšího termínu NSZ musel vynaložit, nepředstavovala finanční bariéru, kterou by uchazeči nebyli schopni zaplatit, přičemž samo studium na vysoké škole, na něž se tito přihlašují, je spojeno s nesrovnatelně vyššími měsíčními náklady, a to po dobu 5 let.

II.
Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítá důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že § 49 odst. 1 ZVŠ umožňuje vysokým školám zvolit pro přijímací zkoušky v zásadě jakoukoliv formu. Podle stěžovatele z § 49 odst. 1 ZVŠ vyplývá pouze to, že vysoká škola si může stanovit například další podmínky tykající se všeobecných znalostí potřebných pro určitý studijní obor či týkající se uměleckého nadání. Vysoká škola si tedy může zvolit, jaké oblasti bude testovat, ale nikoliv kdo je bude testovat.

[8] Rovněž výklad § 49 odst. 4 ZVŠ v napadeném rozsudku je podle stěžovatele nesprávný, neboť je postavený na slovu „zpravidla“. Toto ustanovení podle stěžovatele dopadá na případy, kdy např. pro nízký zájem o obor je od přijímací zkoušky úplně upuštěno pro všechny uchazeče, nebo na případy uměleckých škol, kdy se nekoná zkouška přijímací, ale konají se zkoušky talentové, případně kdy je možné v některých případech od přijímací zkoušky upustit u určitých uchazečů (například u těch s vyznamenáním u maturitní zkoušky). Podle stěžovatele je však nelze vykládat tak, že vysoké školy mohou ověření týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání přenést výhradně na soukromý subjekt.

[9] Vzhledem k tomu, že i samosprávu vysoké školy je nutné pokládat za veřejnou správu, nemůže být podle stěžovatele v přijímacím řízení na veřejné vysoké školy postupováno podle zásady „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“, nýbrž je třeba důsledně aplikovat zásadu zákonnosti veřejné správy. To ve vztahu k projednávané věci znamená, že pokud v zákoně není nikde stanovena možnost vysoké školy přenést provádění úkonů přijímacího řízení na třetí (a navíc soukromý) subjekt, takový postup není možný.

[10] Podle stěžovatele nelze ničím zdůvodnit, že v jedné oblasti veřejné správy úkony správního řízení přenášet na soukromé subjekty nelze a v jiné oblasti úkony správního řízení přenášet na soukromé subjekty lze. Zde stěžovatel opět odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2008, č. j. 1 As 12/2008 - 67. Společnost SCIO si také měla udělat z NSZ „výnosný byznys“, jelikož poskytuje zpoplatněné služby sloužící k přípravě uchazečů na složení zkoušky. V tomto ohledu stěžovatel poukazuje na analogii s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 As 185/2014 - 27, který se rovněž týkal přenosu výkonu veřejné správy při měření rychlosti na soukromý subjekt.

[11] V přijímacím řízení jsou dále zvýhodněni majetní uchazeči, kteří kromě uvedených přípravných kurzů a dalších služeb mohou využít možnost NSZ opakovat. Testů NSZ je možné se zúčastnit až pětkrát, přičemž každý pokus stojí uchazeče 800 Kč. PF UPOL sice poskytuje poukaz na bezplatné absolvování jednoho termínu NSZ, nicméně pokud by měl uchazeč zájem zúčastnit se více termínů, musel by si již každý další termín zaplatit. To znevýhodňuje sociálně slabší uchazeče, kterým byl v době přijímacího řízení i stěžovatel.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že § 49 odst. 1 a 4 ZVŠ vysokou školu neomezuje v tom, zda bude splnění podmínek k přijetí ke studiu ověřovat sama nebo prostřednictvím jiného subjektu. Jako kritérium k přijetí může být stanoven také např. průměr známek ze střední školy, výsledky jazykových zkoušek apod. Rovněž v těchto

případech se vychází z informací poskytnutých vysoké škole třetími subjekty, ačkoliv vysoká škola by byla schopna si testované znalosti ověřit sama. V ostatním žalovaný odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku a navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[13] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že kritéria uvedená žalovaným je třeba odlišit od situace v posuzovaném případě, kdy byl stěžovatel nucen k účasti v přijímacím řízení uzavřít smlouvu s předem určenou obchodní společností, aniž by měl možnost volby. NSZ rovněž oproti státním jazykovým zkouškám nemají jasně definovaný právní status.

III.
Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou, podle níž podmínky přijetí pro účely přijímacího řízení na vysokou školu nemůže ověřovat jiný subjekt než vysoká škola.

[17] Stanovení podmínek přijetí ke studiu patří podle § 6 odst. 1 písm. b) ZVŠ do samosprávné působnosti vysokých škol. Samosprávná působnost vysokých škol není zásadně omezena, naopak je zásadně omezena ingerence do této samosprávy ze strany státu (srov. nález 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. Pro posouzení věci je tedy podstatné předně to, jakým způsobem ZVŠ tuto problematiku upravuje.

[18] Podle § 48 odst. 1 věty první ZVŠ *podmínkou přijetí ke studiu v bakalářském nebo v magisterském studijním programu je dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou*.

[19] Podle § 49 odst. 1 ZVŠ *vysoká škola nebo fakulta může stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu ze střední školy, popřípadě vyšší odborné školy nebo vysoké školy*. Podle odst. 4 *splnění podmínek stanovených podle odstavců 1 a 3 se ověřuje, a to zpravidla přijímací zkouškou*.

[20] Podle § 49 odst. 5 ZVŠ *vysoká škola nebo fakulta zveřejní v dostatečném předstihu, nejméně však čtyřměsíčním, (...) podmínky přijetí podle odstavců 1 a 3, termín a způsob ověřování jejich splnění, a pokud je součástí ověřování požadavek přijímací zkoušky, také formu a rámcový obsah zkoušky a kritéria pro její vyhodnocení*.

[21] Z citovaných ustanovení plyne, že základní podmínkou přijetí ke studiu v bakalářském nebo magisterském studijním programu na vysoké škole je dosažení středního vzdělání s maturitní zkouškou. Nad rámec této zákonné podmínky může vysoká škola ve své samosprávné působnosti stanovit další podmínky přijetí ke studiu týkající se určitých znalostí, schopností nebo nadání nebo prospěchu z předchozího studia.

[22] Splnění podmínek přijetí ke studiu se podle § 49 odst. 4 ZVŠ ověřuje „zpravidla" přijímací zkouškou, což zároveň umožňuje vysokým školám splnění podmínek přijetí ověřovat i jiným způsobem, než přijímací zkouškou. Tato skutečnost dále vyplývá z § 49 odst. 5 ZVŠ, který požadavek přijímací zkoušky uvádí jako volitelnou součást ověřování splnění stanovených podmínek přijetí. Zákon přitom přímo předpokládá ověřování podmínek přijetí na podkladě informací získaných od jiných subjektů, jelikož v § 49 odst. 1 odkazuje na prospěch ze střední, vyšší odborné nebo vysoké školy.

[23] Lze tedy konstatovat, že vysoké školy jsou oprávněny jako kritérium výběru uchazečů o studium stanovit výsledky testů a to i organizovaných jiným, případně dokonce soukromým, subjektem. Takový postup již Nejvyšší správní soud připustil v rozsudku ze dne 8. 9. 2011, č. j. 7 As 79/2011 - 120: „*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*." Výsledek takového testování musí v souladu s citovaným rozsudkem podléhat přezkumu rektorem a podmínky jeho provádění musí být v souladu s principy rovnosti příležitostí a transparentnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63).

[24] Uvedenou situaci je třeba odlišit od situace posuzované v rozsudku ze dne 2. 8. 2008, č. j. 1 As 12/2008 - 67, kde se Nejvyšší správní soud zabýval měřením rychlosti soukromým subjektem pro účely přestupkového řízení. V případě měření rychlosti zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, v § 79 odst. 8, ve znění účinném do 31. 12. 2008, stanovil, že „[k] *měření rychlosti vozidel je oprávněna policie a obecní policie; obecní policie přitom postupuje v součinnosti s policií.*" Uvedené ustanovení tedy k měření rychlosti opravňovalo výlučně Policii České republiky a obecní policii bez možnosti pověřit touto činností jiný subjekt. Vysoké školy oproti tomu s ohledem na výše uvedený výklad nemají povinnost ověřovat splnění stanovených podmínek přijetí ke studiu výlučně prostřednictvím přijímací zkoušky prováděné přímo vysokou školou.

[25] Výstupy z měření rychlosti byly nadto v uvedeném případě využívány jako důkazní prostředky v přestupkovém řízení, na které je třeba klást zvýšené nároky ve vztahu k rozsahu a způsobu zjišťování podkladů rozhodnutí, neboť obvinění z přestupku je obviněním trestním ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2009, č. j. 1 As 44/2009 - 101). Jedná se tedy o přísně regulovaný výkon státní správy, který se svým předmětem podstatně liší od organizace přijímacího řízení v samosprávné působnosti vysoké školy.

[26] Analogickou situaci nelze spatřovat ani v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 9 As 185/2014 - 27. Zde Nejvyšší správní soud konstatoval, že nelze připustit, aby soukromý subjekt provádějící instalaci a nastavení měřících zařízení byl

zároveň hmotně zainteresován na výsledcích měření stacionárního zařízení. Soukromý subjekt provozující měřící zařízení měl v tomto případě smluvně sjednanou odměnu v podobě podílu z uhrazených pokut a vymožených nedoplatků uložených na základě výsledků měření. V nyní posuzovaném případě však společnost SCIO není majetkově zainteresována na výsledcích NSZ a je pouze na uchazečích zda využijí zpoplatněné služby sloužící k přípravě na zkoušky. Zároveň ani z tvrzení stěžovatele ani z obsahu spisu nevyplývá, že by využití placených služeb společnosti SCIO bylo nezbytné pro úspěšné absolvování testů a úspěch v přijímacím řízení.

[27] V posuzovaném případě PF UPOL jako podmínku přijetí ke studiu stanovila dosažení takového bodového ohodnocení v rámci NSZ organizovaných společností SCIO, konkrétně testu Obecných studijních předpokladů a Základů společenských věd, které zařadí uchazeče do pořadí v předpokládaném počtu přijímaných uchazečů. Splnění podmínek přijetí ke studiu tedy nebylo ověřováno ve formě přijímací zkoušky ve smyslu § 49 odst. 4 ZVŠ, nýbrž prostřednictvím testu (NSZ pořádaných společností SCIO). Takový postup s ohledem na shora uvedený výklad není v rozporu se zákonem a PF UPOL nepřekročila hranice prostoru své autonomie při výkonu samosprávné působnosti. Ze samotné skutečnosti, že stěžovatel byl v rámci účasti v přijímacím řízení povinen absolvovat test prováděný společností SCIO, tak žádné porušení jeho práv bez dalšího dovozovat nelze.

[28] Důvodnou Nejvyšší správní soud neshledal ani námitku diskriminace sociálně slabých uchazečů v přístupu k NSZ. Stěžovatel namítal, že způsob organizace NSZ zvýhodňuje majetné uchazeče, jelikož zkoušku lze skládat opakovaně, přičemž každý pokus je zpoplatněn částkou 800 Kč. Sociálně slabí uchazeči, mezi nimi i stěžovatel, měli být tímto vystaveni diskriminaci.

[29] Z obsahu této námitky vyplývá, že podle stěžovatele jsou sociálně slabí uchazeči v přijímacím řízení vystaveni nepřímé diskriminaci. V případě nepřímé diskriminace dochází k odlišnému zacházení na základě zdánlivě neutrálního kritéria, které však ve svém důsledku specificky znevýhodňuje skupinu osob na základě některého z „podezřelých“ (diskriminačních) důvodů ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, např. rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku nebo sociálního původu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13). Pro existenci nepřímé diskriminace je tedy třeba existence formálně neutrální normy, na jejímž základě je diskriminována určitá skupina adresátů, neboť tito jsou neutrální normou s ohledem na reálné okolnosti znevýhodněni (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2013, č. j. 9 Afs 55/2012 - 25). V rámci přezkumu ve správním soudnictví by nadto bylo třeba k důvodnosti této námitky prokázat, že to byl právě stěžovatel, kdo byl diskriminací dotčen.

[30] V posuzovaném případě požadavek zaplacení poplatku za účast na dalším termínu NSZ dopadá na všechny uchazeče. Jedná se tedy v tomto ohledu o neutrální pravidlo. Nejvyšší správní soud však neshledal, že by tento požadavek představoval pro sociálně slabé uchazeče reálné znevýhodnění v přístupu k přijímacím zkouškám.

[31] Přestože opakované vynaložení částky ve výši 800 Kč může být pro některé uchazeče citelným výdajem, je třeba přihlédnout k celkovému kontextu přijímacího řízení

na PF UPOL. K účasti v přijímacím řízení postačí absolvování pouze jednoho termínu NSZ, přičemž PF UPOL poskytovala uchazečům poukaz k bezplatnému podstoupení testu v jednom z termínů. K úspěšnému složení NSZ jsou rozhodující znalosti uchazeče, které opakování testu nemůže nahradit. Skutečnost, že systém organizace NSZ umožňuje uchazečům zkoušku vykonat opakovaně za účelem kompenzace případného špatného výsledku, tak nelze vnímat jako okolnost, která by určitý okruh uchazečů znevýhodňovala. Společnost SCIO nadto poskytuje uchazečům, kteří prokážou sociální potřebnost, slevu z uvedené částky, jak uvedl žalovaný ve vyjádření ke správní žalobě.

[32] V případě stěžovatele je potom zásadní, že NSZ vykonal bezplatně na základě poukazu poskytovaného uchazečům PF UPOL. Přestože také stěžovatel tvrdí, že jeho majetkové poměry mu neumožňovaly účast na dalších termínech NSZ, toto tvrzení v řízení před žalovaným ani krajským soudem nijak nedoložil. I s přihlédnutím k tomu, že stěžovatel již ve správním řízení využíval zastoupení advokátem, se Nejvyššímu správnímu soudu toto tvrzení jeví spíše jako účelové.

[33] Za diskriminační nakonec nelze považovat ani skutečnost, že společnost SCIO nabízí uchazečům možnost využít zpoplatněné formy přípravy na NSZ. Využití těchto služeb není podmínkou účasti v NSZ, a jejich absolvování je tak zcela dobrovolné. Okruhy znalostí, které jsou předmětem testu, v posuzovaném případě konkrétně obecné studijní předpoklady a základy společenských věd, nevyžadují specializovanou přípravu a odpovídají typově znalostem očekávaným u absolventů středních škol ukončených maturitní zkouškou. Nelze tedy dovozovat, že by absolvování přípravných kurzů nabízených společností SCIO zásadním způsobem zvýhodňovalo jejich absolventy oproti těm uchazečům, kteří zvolili jinou formu přípravy.

[34] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že podmínky účasti v NSZ nelze v posuzovaném případě považovat za diskriminační a stěžovatel neprokázal, že by tyto podmínky porušovaly jeho práva.

IV.
Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na shora uvedené kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[36] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

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

V Brně dne 6. dubna 2017

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu