



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **R. V.**, zastoupeného zákonnou zástupkyní Mgr. Markétou Vítovou, bytem R. Jonáše 515, 272 03 Kladno, advokátkou se sídlem U Výstaviště 9/229, 170 00 Praha 7, proti žalovanému: **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, 150 21 Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2005, č. j. 8500/2005/ŠKO, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2008, č. j. 7 Ca 200/2007 - 68,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2008, č. j. 7 Ca 200/2007 - 68, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím ze dne 3. 5. 2005 zamítl žalovaný odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele Gymnázia Kladno ze dne 16. 4. 2003, č. j. 392/2003 o nepřijetí žalobce ke studiu, obor 79-41-K/801 – všeobecné osmileté studium.

Žalobce brojil proti rozhodnutí žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 20. 9. 2006 zamítl. Ke kasační stížnosti žalobce však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 11. 7. 2007, č. j. 1 As 61/2006 - 48, rozsudek městského soudu zrušil pro nepřezkoumatelnost, neboť městský soud si od žalovaného nevyžádal správní spis a rozhodoval jen na základě podání žalobce a žalovaného.

Městský soud tedy pokračoval v řízení a rozsudkem ze dne 9. 4. 2008, č. j. 7 Ca 200/2007 - 68, žalobu opět zamítl.

Proti druhému rozsudku městského soudu podal žalobce novou kasační stížnost. V ní zejména uvedl, že u přijímacího pohovoru ke studiu výborně uspěl v části všeobecných studijních předpokladů, avšak byl méně úspěšný zejména v testu z českého jazyka. Přijímací pohovory na Gymnázium Kladno byly dle názoru žalobce v oblasti matematiky a českého jazyka koncipovány na úrovni výuky pro pátý

ročník vzdělávacího programu základní školy, avšak žalobce absolvoval vzdělávací program obecné školy, a proto byl u přijímacího pohovoru výrazně znevýhodněn.

Městskému soudu pak žalobce vytkl, že nesprávně dovodil, že nebyla porušena základní lidská práva žalobce ve smyslu čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, když je zřejmé, že při přijímacím pohovoru nebyl při aplikaci čl. 33 odst. 1 Listiny zohledněn čl. 3 odst. 1 Listiny, podle nějž se základní práva a svobody zajišťují všem bez rozdílu. Pokud se pak v daném případě jedná o přijímací zkoušky na státní gymnázium, je vinou státu, že nezajistil respektování čl. 3 odst. 1 Listiny, který je závazný i pro aplikaci ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny. Je pak nerozhodné, zda žalobce správně, resp. v plném rozsahu, označil konkrétní ustanovení právních předpisů, která byla postupem správních orgánů v daném případě porušena, pokud jednoznačně vylíčil, v čem považuje postup správních orgánů za nesprávný. Paragrafové znění porušených předpisů může a má zkonstatovat soud, pokud shledá, že k porušení zákona došlo. Podle názoru žalobce je poměrně tristní, že soukromá gymnázia (na jednom z nichž nyní žalobce studuje) rovnost příležitosti uchazečům o studium na rozdíl od gymnázia státního zajistila a koncipovala přijímací pohovory tak, že pro jejich úspěšné zvládnutí nebyl rozhodující typ studijního programu absolvovaného uchazečem, ale toliko jeho skutečné studijní předpoklady.

Žalobce dále namítl, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech, neboť součástí spisů nejsou přijímací testy uchazeče a nelze tedy tvrdit, že testy byly v souladu se standardem základního vzdělávání vydaným Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pod č. j. 20819/95 - 26.

Městský soud nesprávně v odůvodnění uvedl, že žalobce nezpochybňuje, že ředitel školy postupoval podle zmiňovaného standardu. Naopak žalobce po celé řízení tvrdí, že dle standardu ředitel nepostupoval a ani postupovat nemohl. Žalobce rovněž považuje za nesprávný názor soudu, že ředitel školy v rámci své autonomie při určování podmínek přijímacího řízení není oprávněn hodnotit, zda jednotlivé učební programy standard naplňují a případné rozdíly zohlednit při přijímacích zkouškách. Pokud se žalobce přihlásil ke studiu na státní škole (nikoliv na soukromé), pak byl oprávněn očekávat zajištění rovnosti příležitostí při přijímacím řízení, které byl stát reprezentovaný ředitelem školy povinen zajistit právě tím, že písemné testy budou obsahovat toliko takovou učební látku, kterou ke dni přijímacího řízení probrali jak uchazeči o studium ze škol základních, tak i uchazeči o studium ze škol obecných.

Žalobce rovněž nesouhlasí s názorem soudu uvedeným v rámci ústního odůvodnění rozsudku (nikoliv však již v jeho písemné formě), že soud nemůže přezkoumávat otázky písemných přijímacích testů z hlediska standardu, neboť k tomu nemá potřebnou odbornost. Z tohoto důvodu pak nebyl proveden důkaz navržený žalobcem (čtení písemných testů z přijímacího řízení a vyžádání vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, zda tyto testy jsou v souladu s osnovami obecné i základní školy). Při akceptaci tohoto názoru by soudy nemohly rozhodovat žádné spory vyžadující odbornou erudici v jiných oblastech než v oblasti práva. Soudy však v těchto případech postupují na základě znaleckých posudků a odborných vyjádření, což mohl učinit i městský soud. Jeho závěr je proto nesprávný.

Z těchto důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti popsal průběh přijímacího řízení v případě žalobce. Dále poukázal na výše zmiňovaný standard jako na významný nástroj péče o kvalitu vzdělávání na základních školách, jehož prostřednictvím stát garantuje, že všichni žáci základních škol zařazených do sítě škol, předškolních a školských zařízení mohou v průběhu povinné školní docházky získat plnohodnotné a srovnatelné základní vzdělání využitelné jak v dalším studiu na středních školách,

tak v praxi. Podle pokynu ministra školství, mládeže a tělovýchovy k využití standardu základního vzdělávání, č. j. 21663/95 - 22, je standard základním kritériem pro hodnocení rovnocennosti a srovnatelnosti vzdělání všech žáků základních škol. Všechny vzdělávací programy jsou schváleny Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, a splňují tedy požadavky dané standardem. Nelze proto, jak uvádí žalobce, označit jeden program co do kvantity učební látky za náročnější. Ředitelé středních škol vycházejí ze srovnatelnosti jednotlivých programů: koncipování testů na úrovni výuky některého z programů nemůže tedy způsobit nevýhodu pro uchazeče, kteří absolvovali 1. stupeň na škole s jiným vzdělávacím programem. Tvrzení žalobce, že přijímací řízení na gymnázium vycházelo ze vzdělávacího programu základní škola, není nijak podloženo. Standard pouze garantuje srovnatelnost obsahu učiva. Stát nemůže zaručit, že dva žáci po absolvování pátého ročníku budou mít stejné znalosti, jak snad požaduje žalobce. Samozřejmě není vyloučena ani rozdílnost výstupů mezi jednotlivými školami, které vyučují podle téhož vzdělávacího programu, neboť na kvalitu výstupu působí řada faktorů. Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud ve svém předchozím zrušujícím rozsudku uložil městskému soudu, aby si od žalovaného vyžádal kompletní správní spis a žalobu posoudil na jeho základě. Městský soud tedy vyzval žalovaného k zaslání úplného spisu a žalovaný soudu zaslal složku s následujícími dokumenty: přihláška žalobce ke studiu, výsledková listina přijímacích zkoušek, rozhodnutí ředitele školy o nepřijetí žalobce, odvolání žalobce, stanovisko ředitele školy k odvolání a rozhodnutí o odvolání. Součástí předloženého správního spisu však nebyly přijímací testy žalobce, ačkoliv žalobce se jejich předložení domáhal již v žalobě. Žalovaný předmětné testy společně s dalšími dokumenty (informace o přijímacím řízení či učební plán základní školy žalobce) předložil až k řízení o této kasační stížnosti.

Jestliže z žaloby a konečně i z předloženého správního spisu vyplývalo, že součástí přijímacího řízení byly přijímací testy, měly by logicky i tyto testy tvořit součást správního spisu. Tím spíš v případě, kdy na obsahu těchto testů založil žalobce podstatnou část své žaloby. Nejvyšší správní soud proto musí zopakovat svůj závěr vyslovený i v předchozím zrušujícím rozsudku: pokud si městský soud neopatřil úplný správní spis, trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, k jejímuž přezkumu je Nejvyšší správní soud povinen z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále připomíná ze své judikatury, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského (městského) soudu je také dána, „*opomene-li krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu přezkoumat jednu ze žalobních námitek*“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, publikovaný pod č. 787/2006 Sb. NSS), a rovněž tehdy, „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (...). Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá*“ (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publikovaný pod č. 689/2005 Sb. NSS).

Žalobce v žalobě mimo jiné napadal rozhodnutí žalovaného i z toho důvodu, že se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobce uvedenými v odvolání. Žalovaný totiž podle mínění žalobce reagoval na námitky pouze v obecné rovině, když uvedl, že standard zajišťuje srovnatelnost výstupů na konci prvního stupně základní školy. Žalovaný však měl srovnat každou konkrétní otázku v přijímacím testu z matematiky a z českého jazyka s obsahem učiva probraného v žalobcem navštěvovaném programu obecná škola ke dni konání zkoušek. Žalobce proto považoval rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné. Městský soud v Praze se však touto námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného vůbec nezabýval. Ve smyslu výše uvedené judikatury je tak jeho rozhodnutí v tomto bodě nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, k čemuž zdejší soud přihlíží *ex officio* (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se za této situace musel dále zabývat tím, zda je povinen odpovědět i na další námitky žalobce uplatněné v kasační stížnosti. Při řešení této otázky aplikoval Nejvyšší správní soud usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). V tomto usnesení rozšířený senát vyslovil, že „*krajský soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (podobně též Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti) není oprávněn vyhnout se hodnocení těch skutkových a právních otázek, které, jelikož se jimi orgán či soud, jehož rozhodnutí se přezkoumává, v potřebné míře zabýval, samy o sobě předmětem přezkumu být mohou, poukazem na to, že ve vztahu k jiným skutkovým či právním otázkám, od předchozích oddělitelným, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Nejvyšší správní soud podotýká, že zabývat se těmito oddělitelnými otázkami je nutno jen tehdy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (či lze-li vzhledem k okolnostem rozumně předpokládat, že takový význam mít bude). Pokud se však s ohledem na dosavadní výsledky řízení, povahu věci či z jiných důvodů stávají v důsledku zrušovacího rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost některé skutkové a právní otázky (a k nim směřující žalobní či stížní námitky) bezpředmětnými, není nutno se jimi zabývat; postačí toliko zdůvodnit, proč je má soud v daném řízení nadále za bezpředmětné“.*

Obdobně je třeba postupovat v případech vady řízení: absence kompletního správního spisu v řízení před městským soudem a z ní vyplývající vada řízení s vlivem na zákonnost rozsudku městského soudu znemožňuje, aby se Nejvyšší správní soud vypořádal s otázkou, zda skutečně došlo ze strany žalovaného k vydání nezákonného rozhodnutí a zda bylo porušeno žalobcovo právo na vzdělání – to musí nejprve posoudit městský soud. Zdejší soud však považuje za vhodné vyjádřit se k možnosti městského soudu přezkoumávat otázky písemných přijímacích testů z hlediska standardu a obecně k městským soudem tvrzené nutnosti namítat v žalobě konkrétní porušení ustanovení zákona. Řešení těchto otázek má význam z hlediska dalšího řízení před městským soudem.

Pokud jde o první problém, pak Nejvyšší správní soud považuje údajný názor městského soudu (byl-li skutečně vysloven), že k porovnání přijímacích testů se standardem základního vzdělávání nemohl soud přistoupit pro nedostatek odbornosti, za pochybný. Nedostatek odborných znalostí soudu nemůže být důvodem pro neprovedení navrženého důkazu. V takové situaci má totiž soud možnost využít posudku znalce z příslušného oboru. Tímto konstatováním nicméně Nejvyšší správní soud nijak nepředjímá, zda je v daném případě nutné porovnání přijímacích testů se standardem provést.

Pokud jde o druhý problém, pak podle městského soudu žalobce namítal porušení čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (práva na vzdělání), avšak tohoto práva se lze v souladu s čl. 44 odst. 1 Listiny domáhat jen v mezích zákonů, které čl. 33 odst. 1 Listiny provádějí. Jelikož žalobce současně v žalobě nenamítal porušení konkrétního ustanovení zákona, které implementuje čl. 33 Listiny, nemohla být žaloba shledána důvodnou. Tento názor městského soudu je rovněž nesprávný, resp. dokonce protiústavní.

Obecně řečeno myšlenka, že žalobce je povinen v žalobě uvádět konkrétní ustanovení zákona, které mělo být ze strany správního orgánu porušeno, je v rozporu s principem *iura novit curia*, tedy že soud zná právo. Žalobce je nicméně v souladu s § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. povinen v žalobě uvést žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu navíc v rozsudku ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaném pod č. 835/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „*[ž]alobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnost. Právní náhled na věc se přitom nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtky. Pokud žalobce odkazuje na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny*

ve správním či soudním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný, typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž o odkaz na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti.“ Současně však rozšířený senát zdůraznil, že „[p]rávě vyslovené závěry však neznamenají, že bezvadným žalobním bodem je pouze takové skutkové tvrzení, které žalobce přesně subsumuje pod určitá ustanovení zákona.“ Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. III. ÚS 236/99 (dostupný z <http://nalus.usoud.cz>), podle nějž přístup, jenž by konkrétní právní argumentaci obsahovou, neobsahující však odkaz na přesně označené ustanovení právního předpisu, považoval k naplnění zásady dispozitivní v řízení o přezkoumání zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy za nedostatečnou, nutno považovat za přepjatý formalismus, v důsledku čehož je dotčeno základní právo plynoucí ze ustanovení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Žalobce tedy svá konkrétní a dostatečně individualizovaná skutková tvrzení nemusí podřazovat pod přesná ustanovení právních předpisů, neboť nadále platí, že soud zná právo.

Na těchto závěrech nemění nic ani fakt, že v projednávaném případě jde o tvrzené porušení čl. 33 Listiny, kterého se lze domáhat jen v rámci prováděcích zákonů. Je-li namítáno porušení čl. 33, musí soud sám (jelikož zná právo) z příkazu čl. 41 odst. 1 Listiny na základě skutkových okolností případu posoudit, zda došlo k porušení „obyčejného“ zákona, který čl. 33 implementuje. Aplikaci čl. 33 se ostatně ve své rozhodovací činnosti věnoval i Ústavní soud v sérii nálezů týkajících se otázky bezplatnosti jednotlivých stupňů vzdělávací soustavy (viz nálezy ze dne 12. 2. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 35/93, ze dne 13. 6. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 25/94, nebo ze dne 19. 12. 1995, Pl. ÚS 27/95, všechna dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). V usnesení ze dne 13. 12. 2000, sp. zn. I. ÚS 620/2000 (rovněž dostupném na <http://nalus.usoud.cz>) pak uvedl, že „[p]okud jde o čl. 26 a čl. 33 Listiny základních práv a svobod, jejichž porušení je především namítáno, je si třeba uvědomit, že daná ustanovení jsou zařazena mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, a proto je nutno je vykládat v návaznosti na čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z citovaného ustanovení pak vyplývá, že také práva, uvedených v citovaných ustanoveních Listiny základních práv a svobod, se lze domáhat pouze v mezích zákonů, která tato ustanovení provádějí. Nejedná se tudíž o základní práva, aplikovatelná přímo na základě ústavního předpisu, tj. Listiny základních práv a svobod (jak je tomu např. u práv podle hlavy druhé Listiny základních práv a svobod), ale o taková práva, jejichž uplatňování je možné toliko v souladu s běžným, implementačním, zákonodárstvím. Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti pak není oprávněn zkoumat, zda došlo či nedošlo k porušení zákona, který právo podle těchto ustanovení Listiny základních práv a svobod provádí - to je věcí soudů obecných. Ústavní soud se může zabývat toliko případy nerespektování konkrétní (výslovné) ústavní garance některého z aspektů takového práva.“ Například v souvislosti s namítaným porušením pravidla o šetření podstaty a smyslu základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), dospěl Ústavní soud ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/93 k závěru, že „i když podle čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod také práva uvedeného v čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tj. práva na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, lze sotva mít za to, že s šetřením mezi základních práv a svobod by ještě byla slučitelná zákonnou výjimkou zpochybněná nepodmíněnost práva na bezplatné základní a středoškolské vzdělání.“

V projednávané věci žalobce konkrétně tvrdil, že v přijímacím řízení na gymnázium nebyla dána uchazečům o přijetí rovná příležitost pro nevyhovující koncepci testu z matematiky a českého jazyka, která nereflektovala odlišné studijní programy. Je tedy úkolem městského soudu, aby posoudil, zda jsou tato tvrzení pravdivá a zda je taková situace v rozporu s příslušnými ustanoveními tehdy účinného školského zákona (č. 29/1984 Sb.) či s jeho prováděcími předpisy (a případně i s čl. 33 Listiny). Nejvyšší správní soud tímto konstatováním opět nijak nepředjímá, jak by měl městský soud o žalobě rozhodnout; pouze zdůrazňuje, že není možné označit žalobu za nedůvodnou jen proto, že žalobce neuvedl konkrétní ustanovení (školského) zákona, jež mělo být rozhodnutím žalovaného porušeno.

Vzhledem k výše uvedené vadě řízení a k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů tedy Nejvyšší správní soud zrušil kasační stížností napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. května 2009

JUDr. Marie Žišková  
předsedkyně senátu