

## **SOUDNÍ PŘEZKOUMATELNOST ROZHODNUTÍ ZALOŽENÁ VNITŘNÍM PŘEDPISEM VYSOKÉ ŠKOLY**

VERONIKA KUDROVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita

### **Abstract in original language**

Príspevek sa zaoberá možnosťmi súdnej prezkoumateľnosti rozhodnutí, k nemuž není založena pravomoc výslovně zákonem o vysokých školách, ani jiným zákonem, ale vnitřním předpisem vysoké školy. Rozděluje faktická rozhodnutí vysokých škol směřující vůči studentům podle jejich právního titulu a komentuje legalitu zakotvení rozhodovací pravomoci vysoké školy ve vnitřním předpise. Dále porovnává, do jaké míry platí klíčové prvky pro konstrukci soudní prezkoumateľnosti rozhodnutí podle zákona o vysokých školách stanovené rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu České republiky též pro rozhodnutí založená vnitřním předpisem, a vyrovnává se i otázkou soudní prezkoumateľnosti rozhodnutí, které postrádá jakýkoli zákonný podklad.

### **Key words in original language**

Správní právo; rozhodnutí; rozhodnutí v materiálním smyslu; soudní prezkum; vnitřní předpis; vysoká škola.

### **Abstract**

The contribution concerns with the judicial review of decisions of public higher education institutions which are not expressly specified by the act no. 111/1998 Col. on Higher Education Institutions or any other act of the Czech Republic. It deals with the decisions applicable to students based on internal regulations of higher education institutions. It divides factual decisions of higher education institution by its title, while comments legality of setting up the decision making power by an internal regulation. Thereinafter the contribution compares how the decisions based on internal regulations comply with of the judicial review by administrative courts laid previously down by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic. It also deals with the question of judicial review of decisions failing in legal title at all.

### **Key words**

Administrative law; decision; material substance of decision; judicial review; internal regulation; higher education institution.

## **1. ÚVOD**

Možnost podřízeného subjektu domáhat se (po vyčerpání řádných opravných prostředků) soudního prezkumu rozhodnutí orgánu veřejné správy v případě, že se jím cítí zkrácen na svých právech, je veřejným subjektivním právem zakotveným Listinou základních práv a svobod a dále

konkretizovaným soudním řádem správním. Není proto překvapením, že navzdory úvodnímu tápání Ústavního soudu<sup>1</sup>, došlo v posledních letech ke sjednocení a stabilizaci judikatury konstatující soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o právech a povinnostech studentů mající svůj původ v zákoně o vysokých školách.

Daná přezkoumatelnost byla konstatována výslovně pro rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu na vysoké škole a pro rozhodnutí, jímž byl studentovi vyměřen poplatek související se studiem. Z argumentace Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu<sup>2</sup> lze však dovodit, že judikatura dopadá

---

<sup>1</sup> Srov. usnesení I. ÚS 667/2000, v němž Ústavní soud vyjádřil právní názor, dle něhož je správné konstatování, že rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole nepodléhá soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví, či: „Rozhodování o přijetí na vysokou školu je ponecháno volné úvaze. Soud by ani objektivně nemohl zjistit, zda odborné znalosti uchazečů byly objektivně posouzeny, a tudíž přezkumná funkce soudu by zde byla čistě formální.“

<sup>2</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2006 – 63: „Předně lze konstatovat, že rektor veřejné vysoké školy v dané věci rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny a autenticky pak definuje § 4 odst. 1 s. ř. s. Soudní řád správní stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Avšak ani soudní řád správní, ani zákon o vysokých školách ani jiný zvláštní zákon rozhodování podle § 50 zákona o vysokých školách ze soudního přezkumu nevylučuje a tudíž je proti rozhodnutí rektora v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná žaloba ve správním soudnictví.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 50/2004 – 64: „Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“). Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví li tento nebo zvláštní zákon jinak. O rozhodnutí v oboru veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky („vrchnostensky“) určováno co je právem a co povinností a přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), vysoká škola je právnickou osobou. Podle § 6 odst. 1 písm. e) téhož zákona do samostatné působnosti veřejné školy patří rozhodování o právech a povinnostech studentů. Podle § 58 odst. 3 tohoto zákona (ve znění účinném v době vydání úkonu napadeného žalobou) studuje li student déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu; do doby studia se započte též doba předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3.“

Či Usnesení III. ÚS 2988/08: „O rozhodnutí v oblasti veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky (vrchnostensky) určováno, co je právem a co povinností, přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení. Děkan fakulty nebo rektor vysoké školy, který rozhoduje o (ne)přijetí na vysokou školu, má postavení správního úřadu a jeho vrchnostenské akty mají povahu

obecně na všechny vrchnostenské akty vysokých škol mající povahu správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob, které vydává vysoká škola v postavení správního úřadu.

Působení vysoké školy v postavení správního úřadu ve věci rozhodování o (ne)přijetí ke studiu či o vyměření poplatku spojeného se studiem vyplývá ze zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (dále též jen „zákon“), a to konkrétně z § 6 odst. 1 písm. b) a e)<sup>3</sup> konkretizovaného § 50 a 58. Zákon ovšem v § 68 rozeznává i rozhodnutí, jimiž vysoká škola autoritativně stanovuje práva a povinnosti studentům, a to v postavení správního úřadu.

Přestože zákon o vysokých školách, výlučný právní předpis zákonné síly upravující hmotněprávní veřejnoprávní vztahy mezi vysokou školou a jejími studenty, výslovně rozeznává deset typů rozhodnutí o právech a povinnostech studentů<sup>4</sup>, v praxi dochází též k rozhodování o dalších věcech, zákonem výslovně neupravených. S ohledem na další popis je praktické rozdělit posledně jmenovaná rozhodnutí na rozhodnutí mající svůj původ ve vnitřním předpise vysoké školy a rozhodnutí, která v něm svůj původ nemají.

Příspěvek se zabývá otázkou soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol nemajících své výslovné zakotvení v zákoně o vysokých školách. Nezabývá se rozhodnutími o právech a povinnostech akademických pracovníků dle § 71 (jmenování docentem) či § 73 (jmenování profesorem) zákona, a to s ohledem na skutečnost, že jejich právní povaha zatím není vyjasněna mezi českými soudy ani odbornou veřejností.<sup>5</sup>

---

správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob. Řízení o přijetí na vysokou školu je typickým druhem správního řízení, které se však řídí zvláštními předpisy, konkrétně zákonem zákon o vysokých školách.“

<sup>3</sup> Do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména: b) určování počtu přijímaných uchazečů o studium, podmínek pro přijetí ke studiu a rozhodování v přijímacím řízení, e) rozhodování o právech a povinnostech studentů...

Autorka si je vědoma, že § 6 upravuje postavení veřejných vysokých škol a státních vysokých škol. Ze systematického výkladu zákona ovšem vyplývá, že samosprávné působení v daných oblastech se týká též vysokých škol soukromých.

<sup>4</sup> Srov. §§ 50 a 68 zákona o vysokých školách.

<sup>5</sup> Srov. usnesení III. ÚS 19/96: „I za předpokladu, že by se v případě jmenování někoho docentem jednalo o správní rozhodnutí (což je sporné),...“

## **2. ROZHODNUTÍ MAJÍCÍ SVŮJ PŮVOD VE VNITŘNÍM PŘEDPISĚ VYSOKÉ ŠKOLY**

Vnitřní předpisy vysokých škol jsou podzákonými právními předpisy<sup>6</sup> odvozenými od zákona o vysokých školách. Je zřejmé, že zmocnění k jejich vydání, je, stejně jako v případě zmocnění k vydání celé řady jiné podzákonné úpravy, důsledkem nemožnosti provést veškerou potřebnou právní úpravu na úrovni zákonné. V případě vysokých škol se do zmocnění k prováděcí úpravě promítá též aspekt samosprávný.

Zákonná zmocnění k prováděcí úpravě jsou většinou velmi konkrétní, a to nejen v tom, jaké otázky mají být na podzákonné úrovni upraveny, ale často též ve způsobu, jakým mají být upraveny. Zákon o vysokých školách a některá jím svěřená zmocnění, tuto konkrétnost respektující důraz na princip zákonnosti postrádají. Lze jen odhadovat, zda je to dáno představami zákonodárce o vhodnosti udělení maximální míry autonomie samosprávě vysokých škol, či zda je přijaté řešení výsledkem nedokonalé koncepčnosti zákona o vysokých školách. Skutečností zůstává, že zákon o vysokých školách svěřil (uložil) vysokým školám provést právní úpravu řady oblastí souvisejících s jejími činnostmi, aniž by jim poskytl informaci o tom, které konkrétní právní vztahy mají takto upravit, či návod, jak je upravit.<sup>7</sup> Vysokým školám tím vznikl dostatečně široký prostor pro provedení jakékoli úpravy, která nenarazí na zákonné či ústavní limity, což může do jisté míry připomínat konstrukci právní zásady, podle níž „vše je dovoleno, co není výslovně zakázáno“. V tomto směru, totiž ve smyslu šíře aprobovaného chování vysokých škol, lze jejich postavení přirovnat k postavení soukromoprávních subjektů. Zda to neodporuje ústavním principům, není zřejmé, zkoumání ústavnosti zákonného zmocnění nicméně není předmětem tohoto příspěvku.

Předmětem tohoto příspěvku je ovšem zkoumání, do jaké míry lze rozhodnutí mající svůj původ ve vnitřním předpise považovat za rozhodnutí mající svůj původ v zákoně o vysokých školách.

Přes výše naznačenou výhradu nedává zákon vysokým školám plnou libovůli v jejich působnosti ani pravomoci. V § 6 odst. 1 písm. e) sice zakotvuje obecnou pravomoc k rozhodování o právech a povinnostech studentů, působnost ovšem nepřímou stanoví právě v naznačené oblasti, v níž

---

<sup>6</sup> Autorka si je vědoma nejednotného názoru právní teorie na právní povahu vnitřních předpisů zájmových samospráv. Srov. Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 299 – 301. a Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2006, č. 24, s. 882 - 887. Přes zatím nevyjasněnou trhlinu spočívající v teritoriální působnosti vnitřního předpisu se autorka přiklání k názoru, že vnitřní předpisy vysokých škol jsou právními předpisy.

<sup>7</sup> Zákon o vysokých školách se v řadě případů omezil na zakotvení názvu vnitřního předpisu, který je vysoká škola povinna vydat.

může vysoká škola provést úpravu vnitřním předpisem. Stanoví tak velmi obecně, v zásadě pojmenováním jednotlivých vnitřních předpisů, které je vysoká škola povinna přijmout.

S ohledem na vydávání vnitřních předpisů vysokých škol (a jejich součástí) na základě zákona a také s ohledem na zákonem jasně stanovené formální požadavky zejména na proceduru jejich přijímání, lze mít za to, že působnost vykonávaná na základě vnitřního předpisu je de facto působností vykonávanou na základě zákona (neboť na základě zákona je předpis vydán). Dále lze mít též za to, že zákon o vysokých školách nebrání vysoké škole rozšířit okruh činěných rozhodnutí, když existenci jiných než zákonem vyjmenovaných rozhodnutí mlčky připouští.<sup>8</sup>

Z uvedeného plyne, že rozhodovací pravomoc vysokých škol založenou vnitřními předpisy v rámci svěřené působnosti lze považovat za pravomoc založenou zákonem o vysokých školách. Proto též rozhodnutí učiněné na základě vnitřního předpisu vysoké školy lze považovat za rozhodnutí učiněné na základě zákona o vysokých školách, byť jej zákon sám výslovně neuvádí.

Z toho konečně vyplývá, že právním základem pro soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o právech a povinnostech studentů majících svůj původ až ve vnitřních předpisech vysoké školy, je stejně jako v případě rozhodnutí založených již samotným zákonem o vysokých školách, skutečnost, že jde o vrchnostenské akty vysokých škol mající povahu správních rozhodnutí dotýkajících se subjektivních práv a povinností fyzických osob, které vydává vysoká škola v postavení správního úřadu.

## **2.1 ROZHODNUTÍ, KTERÁ NEMAJÍ PŮVOD V ZÁKONĚ O VYSOKÝCH ŠKOLÁCH ANI VE VNITŘNÍM PŘEDPISĚ VYSOKÉ ŠKOLY**

V předchozí kapitole byl proveden rozbor rozhodnutí vysoké školy založeného vnitřním předpisem ve vztahu k jeho původu v zákoně o vysokých školách. Co bylo řečeno o působnosti a pravomoci vycházející ze zákona, lze ovšem vztáhnout i na problematiku této kapitoly, a to ve vztahu k zákonnosti rozhodnutí ze zákona neodvozeného. Své místo zde totiž nachází výhrada ústavní maximy, dle níž může veřejná moc činit jen to, co jí zákon umožňuje.

Pokud zákon o vysokých školách neumožňuje vysoké škole uplatňovat svěřenou pravomoc v rámci určité působnosti, resp. pokud vysoká škola pravomoc uplatňuje mimo svou působnost, je třeba na takové rozhodování nahlížet nejen jako na rozhodování nevycházející ze zákona o vysokých

---

<sup>8</sup> Srov. § 68 odst. 3.

školách, ale též jako na rozhodování mimo zákon (nejen o vysokých školách) stojící, tedy nezákonné.

Otázkou může být, zda rozhodnutí nelegitimizuje samotný fakt, že jde o rozhodování v rámci svěřené pravomoci v souvislosti se skutečností, že jde o pravomoc v otázkách samosprávných.

Takovou myšlenku nelze přijmout. Vysoké školy jsou institucemi, které v souladu s demokratickými principy umožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání. Nejsou hospodářskými subjekty obchodujícími se statky, jejichž existence je výsledkem ekonomického prostředí, ale subjekty disponujícími státní licencí k udělování vysokoškolské kvalifikace. Ze zřejmých důvodů tedy pro právní vztahy mezi jimi a subjekty, které vysokoškolské vzdělání „konzumují“, neplatí vztahy soukromoprávní, typické rovným postavením subjektů a konsenzuálním základem, ale naopak vztahy veřejnoprávní, v nichž se, stejně jako v ostatních oblastech, významně projevuje mocenské postavení vysoké školy vůči podřízenému subjektu.

Nelze připustit představu, že vysoká škola je oprávněna k nastavení jakýchkoli pravidel, která považuje za vhodná, a to ani s odůvodněním, že student má možnost se pravidlům nepodrobit tím, že na dané vysoké škole nebude studovat. Účelem, za nímž byly státní a zejména veřejné vysoké školy zřízeny, je umožnění realizace práva na bezplatné vysokoškolské vzdělání. Právo na placené vzdělání je pak realizováno soukromými vysokými školami. Všechny typy vysokých škol mohou svou vzdělávací činnost uskutečňovat pouze na základě udělení akreditace (státního souhlasu s uskutečňováním studijního programu) a v souladu se zákonem o vysokých školách. Občanovi české republiky není státem garantována jiná možnost získání vysokoškolského vzdělání než právě na některé z akreditovaných vysokých škol. Ten se tak při realizaci svého ústavně zaručeného veřejného práva na vzdělání může obrátit toliko na vysoké školy působící podle zákona o vysokých školách, a to s vědomím podřízeného postavení vůči daným vysokým školám. Vyvážením této jejich mocenské převahy nutně musí být soubor hmotných a procesních práv jednotlivce, který musí platit za všech okolností – nejen v právních situacích definovaných zákonem.

Vzhledem k tomu tedy rozhodnutí vysoké školy, které nemá svůj původ (přímo či nepřímo) v zákoně o vysokých školách, není možné považovat za zákonné.

Je možno jej vyloučit ze soudního přezkumu?

Nabízí se porovnání s výše uvedenými podmínkami soudního přezkumu a konstatování, že nezákonné rozhodnutí vysoké školy z důvodu chybějící působnosti není soudně přezkoumatelné, neboť nesplňuje podmínku vydání vysokou školou v postavení správního úřadu. Není-li vysoká škola oprávněna v dané věci rozhodnout, tím spíše nemůže v dané věci být v postavení správního orgánu.

Proti tomu lze ovšem uvést, že postavení správního orgánu pokud jde o možnou újmu na právech soukromých osob nelze odvozovat pouze od dostatku právně zakotvené pravomoci a působnosti, ale i též od faktické možnosti uplatnění, resp. vynucení veřejné moci. Učiní-li tedy vysoká škola rozhodnutí, které je způsobilé vyvolat právní účinky, což s ohledem na vnitřní uspořádání vztahů většinou je, je třeba posuzovat její postavení jako postavení správního úřadu.

Důležité tedy pro soudní přezkum není, zda je fakticky rozhodující subjekt nadán právním titulem pro rozhodování v konkrétní věci, či dokonce zda má rozhodnutí patřičnou formu, ale toliko zda je daný akt možné charakterizovat jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu tak, jak jej definuje § 65 a následující zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.<sup>9</sup>

Právě působnost a pravomoc rozhodujícího orgánu patří mezi podstatné náležitosti rozhodnutí, jež jsou významným předmětem soudního zkoumání, stejně jako formální požadavky.

Opačný názor – že by byla přezkoumatelná jen taková rozhodnutí, která netrpí formálními vadami či jimi trpí jen nepatrně – je nepřípustný. Jeho aplikace do praxe by vedla legalizování situace, kdy by správní orgány mohly rozhodovat o čemkoli, o komkoli a jakýmkoli způsobem, aniž by proti jejich jednostrannému rozhodování existovaly legální opravné prostředky. Tím by došlo k podstatnému zásahu do ústavně zaručených práv jednotlivce, neboť jeho právní ochrana před zásahem moci veřejné by byla zúžena o oblast, v níž je potencionální hrozba zneužití státní moci největší, totiž o oblast svévolného mocenského upravování právního postavení jednotlivců.

### **3. ZÁVĚR**

Ačkoli lze mezi individuálními akty (orgánů) vysokých škol rozlišit několik skupin v závislosti na jejich legálním podkladu, z pohledu soudní přezkoumatelnosti je toto rozdělení irelevantní. Pro funkci soudního přezkumu spočívající v ochraně jednotlivce před neoprávněným zásahem moci veřejné je podstatné toliko, zda došlo k autoritativnímu stanovení jeho práv a povinností, které je popřípadě vynutitelné. Pakliže ano, tedy bylo vydáno rozhodnutí v materiálním slova smyslu tak, jak jej definuje soudní řád správní, je nezbytné konstatovat jeho soudní přezkoumatelnost.

#### **Literature:**

- Usnesení I. ÚS 667/2000.

---

<sup>9</sup> Akt správního orgánu, jímž jsou soukromému subjektu zakládána, měněna, rušena nebo závazně určena jeho práva a povinnosti.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 37/2006-63
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 50/2004 – 64
- Usnesení III. ÚS 2988/08
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
- Usnesení III.ÚS 19/96
- Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde Praha a. s., 2008, s. 299 – 301.
- Dvořáček, D. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy. 2006, č. 24, s. 882 - 887.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

**Contact – email**

*veronikakudrova@gmail.com*