



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. P. B.**, zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Těsnohlídkova 9, Brno, proti žalované: **Masarykova univerzita**, se sídlem Žerotínovo náměstí 9, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2012, č. j. 31 Af 70/2011 – 51,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 11. 2012, č. j. 31 Af 70/2011 – 51, rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 18. 3. 2011, č. j. MU-PS/2061/2011/9502/PřF, a ze dne 30. 3. 2011, č. j. MU-PS/5443/2011/10664/PřF, a rozhodnutí děkana Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity ze dne 1. 12. 2010, č. j. MU-PS/14792/2010/9502/PřF, a ze dne 1. 2. 2011, č. j. MU-PS/5443/2011/10664/PřF, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na nákladech řízení o žalobě částku 2.000 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku 10.808 Kč, a to k rukám advokáta JUDr. Radka Ondruše, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 7. 11. 2012, č. j. 31 Af 70/2011 – 51, zamítl žalobu podanou žalobcem (dále „stěžovatel“) proti bodu č. 1 rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity (dále jen „univerzita“) ze dne 18. 3. 2011, č. j. MU-PS/2061/2011/9502/PřF, a proti bodu č. 1 rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 30. 3. 2011, č. j. MU-PS/5443/2011/10664/PřF, kterými byla potvrzena rozhodnutí děkana Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity ze dne 1. 12. 2010, č. j. MU-PS/14792/2010/9502/PřF, a ze dne 1. 2. 2011, č. j. MU-PS/1817/2011/10664/PřF, o vyměření poplatku za prodlouženou

dobu studia. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že poplatky za delší studium byly vyměřeny v souladu se zákonem i se statutem univerzity. Z ust. § 58 odst. 3 a 4 zákona č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“) nelze explicitně jazykovým ani logickým výkladem vyvodit, že úspěšné absolvování prvního studia „maže“ historii dřívějších neúspěšně ukončených studií, jež se započítávají do doby studia rozhodné pro vyměření poplatku. V této souvislosti se krajský soud zabýval výkladem pojmu „celková doba dalšího studia“ použitý v ust. § 58 odst. 4 věty druhé zákona o vysokých školách a dospěl k závěru, že do této doby se započtou také doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně. Poplatky za studium nemají sankční charakter, ale mají studenty především motivovat, a tak nelze přisvědčit námitce, že se v případě stěžovatele jedná o sankci a dvojí přičítání téže negativní skutečnosti, která je pro oblast trestního práva, popř. trestního práva správního, zakázána. Krajský soud zároveň připustil, že se praxe vysokých škol v dané věci liší, ale vyslovil nesouhlas s námitkou, že by se jednalo o nejednotnou správní praxi a vznik právního partikularismu. Veřejné vysoké školy jsou totiž samosprávné orgány, jejichž praxe se může lišit tehdy, mají-li jiné interní předpisy. V případě započítání neúspěšných studií do celkové doby studia (před účinností zákona č. 147/2001 Sb.) dospěl krajský soud k závěru, že se jedná o tzv. přípustnou nepravou retroaktivitu, která je v souladu s judikaturou Ústavního soudu, konkrétně s nálezem ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil stěžovatel důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Podle jeho názoru krajský soud nesprávně vyložil ust. § 58 odst. 4 poslední věta zákona o vysokých školách. Toto ustanovení je nutno vykládat tak, že se bude poměřovat skutečná doba dalšího studia se standardní dobou dalšího studia, tedy nezávisle na délce předchozího studia. V případě, že standardní dobu dalšího studia překročí, je povinen platit poplatek za delší studium. Citované ustanovení je tedy nutné vykládat jako by znělo „Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu dalšího studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.“ Je-li však ust. § 58 odst. 4 poslední věta zákona o vysokých školách vykládáno tak, že se srovnává celková doba dalšího studia s délkou předchozího studia, pak by u studentů, kteří řádně ukončili bakalářské studium a poté se rozhodli studovat jiný magisterský obor, musel být poplatek za delší studium stanoven vždy, protože další studium by zákonitě muselo být delší než předchozí studium. Stěžovatel má za to, že sankční poplatek za delší studium lze vyměřit v případě dalšího studia pouze tehdy, pokud jeho délka překročí jeho standardní dobu. Pouze za této situace by aplikace sankčního poplatku za delší studium byla aplikovatelná na případy dalšího studia, aniž by byl popřen záměr zákonodárce. Stěžovatel také vyslovil nesouhlas s názorem krajského soudu, že vysoké školy mohou vybírat poplatky za další a delší studium jen na základě svého volného uvážení, aniž by při tom byly jakkoliv limitovány zákonnými mantinely. Vysoké školy mají určitou míru autonomie a požívají akademických svobod, avšak jen v rámci své samosprávné působnosti. Nemají ale právo svévolně vykládat právní normy v rámci vlastní libovůle, nýbrž vykládat je jednotně v souladu s obecnou praxí. V případě aplikační praxe veřejných vysokých škol existují dva výklady citovaného ustanovení a se zřetelem na nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09 by vždy měla být dána přednost výkladu, který méně zatěžuje studenty podle zásady *in dubio mitius*. Krajský soud se podle stěžovatele dostatečně nezabýval rozdílem mezi delším a dalším studiem. Delší studium je nežádoucí jev, kdy student, s výjimkou odůvodněných případů, zcela zbytečně zatěžuje státní rozpočet svým laxním přístupem ke studiu. Proto se zákonodárce rozhodl studenty motivovat k tomu, aby ukončili vysokou školu ve stanovené lhůtě. Další studium je naopak žádoucí jev a stát jej podporuje. Poplatek za další studium je ekonomickou nutností a snahou, aby se studenti dále vzdělávali jen v těch oborech, které pro ně mají význam. Toto vnímání má potom vliv i na posuzování poplatků. Poplatek za delší studium je jednoznačně sankcí za to, že student neukončí studium v přiměřené lhůtě, přičemž zákon tuto lhůtu definuje

pokračování

jako standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok. Pokud se ale student rozhodne k dalšímu studiu, ve kterém pokračuje řádně, není důvod k vyměření poplatku za delší studium. Poplatek za další studium nemá sankční charakter, protože student se nedopouští nežádoucího chování a je vyměřen všem stejně. Stěžovatel dále namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku z důvodu vnitřní rozpornosti, kdy v bodě 47 uvádí, že „poplatky za studium ale nemají sankční charakter (nejsou trestem)“ a v bodě 57 pak uvádí, že „[t]ento institut má jednak motivační efekt (aby se studenti snažili své studia dokončit řádně a včas) a zároveň efekt sankční (pokud tak studenti neučiní, musí za studium platit).“ Stěžovatel netuší, zda krajský soud poplatek za delší studium za sankci považuje nebo ne. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje i na dalších místech, a to zejména v absenci odůvodnění úvahy, kterou krajský soud staví obsahově poplatek za další studium naroveň s poplatkem za delší studium. Stěžovatel postrádá jasně formulovaný a odůvodněný závěr, podle kterého by bylo možno studenty bez zjevného důvodu studující déle, než je obvyklá stanovená doba studia, srovnávat se studenty, kteří si zvyšují kvalifikaci v jiném dalším studiu poté, kdy řádně ukončili předchozí studium. Stěžovatel se neztotožnil ani s názorem krajského soudu, že se v daném případě jedná o nepravou retroaktivitu a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, č. j. 4 As 26/2011 - 176. V případě sankcí je jakákoliv retroaktivita nepřijatelná, pokud jí nepřipouští zákon. Každý by měl vědět, jaké jednání je nepřijatelné a jakou utrpí újmu, pokud se nepřijatelného jednání dopustí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Univerzita se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry krajského soudu. Stěžovatelova kritika týkající se odlišné praxe vyměřování poplatků za studium je zcela bezpředmětná, protože je pouze projevem uplatnění samosprávné působnosti vysoké školy dané jí zákonem. Poplatek za delší studium nelze považovat za sankci ve smyslu postihu či trestu. Univerzita poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2011, č. j. 4 As 26/2011 - 176, ve kterém je vyjádřen názor, že poplatek za delší studium nemá funkci úhradovou, nýbrž sankční, regulační a motivační. Sankcí se zde rozumí následek porušení právní normy ve smyslu její logické struktury (hypotéza-dispozice-sankce). Z toho, že stěžovatel poplatek subjektivně za sankci považuje, však nelze dovodit, že poplatek za další studium je trestem ve smyslu právním. Poplatky stanovené v ust. § 58 zákona o vysokých školách souvisejí s omezenými možnostmi státu poskytovat občanům bezplatné vysokoškolské vzdělání. Svůj první obor mohou vystudovat bezplatně, nepřekročí-li standardní dobu o více než jeden rok, delší studium pak v zásadě má být a další studium může být zpoplatněno. Studenti, kteří řádně studují a řádně ukončí studijní program, první i případně další, neplatí na Masarykově univerzitě žádný poplatek za delší či další studium. Univerzita se také ztotožnila se závěry krajského soudu, který započítání studia z doby před novelou zákona o vysokých školách o zavedení poplatků shledává právně přípustnou nepravou retroaktivitou. Proto navrhla, aby kasační stížnost byla zamítnuta jako nedůvodná.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu správního spisu podal stěžovatel dne 30. 12. 2010 rektorovi Masarykovy univerzity žádost o přezkoumání rozhodnutí děkana Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity ze dne 1. 12. 2010 o vyměření poplatku za studium, jímž mu byl na základě ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a čl. 4 odst. 1 a odst. 2 Přílohy č. 6 ke statutu univerzity vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 15.000 Kč. Podle záznamu v matrice studentů měla stěžovatelova celková doba studií ukončených jinak než řádně již v době zápisu

na Přírodovědeckou fakultu Masarykovy univerzity dne 13. 7. 2010 přesáhnout standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok (VUT Brno v období 1. 9. 1998 – 28. 11. 2001; Mendelova lesnická a zemědělská univerzita Brno v období 24. 9. 1998 – 30. 9. 1999; VUT Brno v období 1. 9. 2002 – 31. 8. 2003). Rektor rozhodl dne 18. 3. 2011 tak, že potvrdil rozhodnutí děkana s odůvodněním, že stěžovatel splnil obecné podmínky ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách pro vyměření poplatku za studium a nebylo tedy nutné (ani možné) na něj aplikovat ust. § 58 odst. 4 poslední věta zákona o vysokých školách. Totožná situace se opakovala dne 1. 2. 2011, kdy děkan Přírodovědecké fakulty rozhodl o vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia stěžovatele (ke dni zápisu do dalšího semestru dne 13. 1. 2011) a rektor toto rozhodnutí dne 30. 3. 2011 potvrdil se stejnou argumentací jako v prvním případě.

Protože stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval touto námitkou, neboť nepřezkoumatelnost vylučuje věcný přezkum napadeného rozsudku.

Podle stěžovatele vyjádření krajského soudu k sankční povaze poplatku za delší studium, že „poplatky za studium nemají sankční charakter“ a že „[t]ento institut [započítávání neúspěšných studií do celkové doby studia] má jednak motivační efekt (aby se studenti snažili svá studia dokončit řádně a včas) a efekt sankční (pokud tomu tak studenti neučiní, musí za studium platit)“ způsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku z důvodu nesrozumitelnosti, protože rozsudek je vnitřně rozporný a není z něj zřejmé, zda krajský soud považuje poplatek za delší studium za sankci nebo ne. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „[z]a nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze přitom obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozzeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán“ (viz rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 78, dostupný na www.nssoud.cz). V daném případě se krajský soud mohl vyjádřit k důsledkům zákona č 147/2001 Sb., který zpřísnil podmínky pro studium precizněji a jeho formulace může působit vnitřně rozporně, ale podle názoru Nejvyššího správního soudu namítaná vada není v kontextu celého rozsudku tak závažná, aby měla za následek jeho nepřezkoumatelnost.

Další důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku spočívá podle stěžovatele v absenci odůvodnění úvahy o tom, proč krajský soud staví obsahově na roveň poplatek za další a delší studium. I v této souvislosti lze odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, a to rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 78, dostupný na www.nssoud.cz, v němž bylo vysloveno, že „[n]epřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na důlčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny“ Dále v rozsudku ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012 – 54, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud uvedl: „Krajský soud má povinnost vypořádat se přezkoumatelným způsobem se všemi uplatněnými žalobními námitkami, což ale neznamená, že musí nutně reagovat na každý důlčí argument či tvrzení žalobce.“ Protože krajský soud se v napadeném rozsudku podrobně zabýval výkladem ust. § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách, Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem stěžovatele ohledně jím tvrzené nepřezkoumatelnosti. Úvahy vedoucí krajský soud k jeho závěrům jsou z odůvodnění napadeného rozsudku zřetelně seznatelné.

V dané věci je mezi účastníky sporné, zda mělo být ve vztahu ke stěžovateli při vyměřování poplatku za studium aplikováno ust. § 58 odst. 3 nebo odst. 4 zákona o vysokých školách.

pokračování

Čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, (dále jen „Listina“) stanoví, že občané mají právo na bezplatné vzdělání v základních a středních školách, podle schopností občana a možností společnosti též na vysokých školách. Citovaný článek tak zakotvuje právo občana na bezplatné vzdělání na vysoké škole. Nicméně toto právo není absolutní, ale je omezeno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. V zákoně o vysokých školách zákonodárce stanovil, kdy je delší bezplatné studium nebo další bezplatné studium nad možnostmi společnosti. Takové omezení má racionální důvody, a to umožnit bezplatný přístup k vysokoškolskému vzdělání zásadně každému, kdo k tomu má příslušné schopnosti, v jednom studijním programu, resp. na sebe navazujících programech, pokud studium absolvuje ve stanovené přiměřené době, a naopak zpoplatnit studium dalšího studijního programu, resp. na sebe navazujících programů, a studium, které trvá déle než po stanovenou přiměřenou dobu. Z hlediska intenzity je omezení základního práva velmi zdrženlivé, nemá diskriminační povahu a sleduje zcela legitimní účel. Spravedlivé a společensky účelné rozdělení prostředků na vysokoškolské vzdělání mezi ty, kteří na toto vzdělání aspirují. Zákonodárce tak při stanovení poplatku za studium v mezích ústavních mantinelů využívá své zmocnění pro regulaci přístupu k vysokému školství.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s názorem krajského soudu, že funkce poplatku za delší studium má být především motivační a regulační. Poplatek má povahu finančního postihu v případě, že se jednotlivec chová určitým způsobem, který zákonodárce nepreferuje, ale ani nezakazuje. Student může volit mezi dovolenými způsoby chování, avšak v případě, že se chová způsobem zákonodárcem nepreferovaným, musí za to zaplatit, zatímco v opačném případě platit nemusí. V žádném případě ovšem nejde o sankci, tedy o trest za právem nedovolené jednání. Jak je patrné z ust. § 63 zákona o vysokých školách, kde jsou stanoveny povinnosti studenta, ale i z ostatních ustanovení tohoto zákona, není nikde stanovena povinnost studenta či absolventa ukončit své studium ve standardní době studia. V důvodové zprávě k návrhu zákona o vysokých školách je k § 43 a standardní době studia výslovně uvedeno: *„Není to povinná doba studia. Studenti mohou splnit podmínky pro absolvování daného studijního programu v čase kratším, případně delším, než je standardní doba.“* Student či absolvent tedy nejedná v rozporu s právem, když studuje déle než je standardní doba studia. V tomto případě by se dala využít paralela se stanovením místního poplatku ze psů podle ust. § 2 odst. 3 věta třetí zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení může obec u druhého a každého dalšího psa zvýšit horní hranici sazby až o 50 %. Ve smyslu stěžovatelovy logiky by to tedy znamenalo, že držitelé psa jsou za druhého a každého dalšího psa sankcionováni. Smyslem tohoto ustanovení je však regulace počtu psů na území obce, nikoliv postih držitele psů za držení více než jednoho psa. Z výše uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatele, že v případě poplatku za delší studium se jedná o sankci v přísném slova smyslu.

Přesto však je nutno se stěžovatelem souhlasit v tom, že pravidlo zakotvené v ust. § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách, jež stanoví, že *„do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou“*, může být aplikováno pouze na dobu studia po účinnosti zákona č. 147/2001 Sb. V rozsudku ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 - 94, dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Navíc je třeba připomenout, že v případě studentů, jejichž celková doba studia zasahuje před 1. 7. 2001 tak, jako je tomu v případě účastníka řízení, je nutné se rovněž vypořádat s faktem, že možnost zápočtu doby předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno, byla do zákona o vysokých školách zařazena až novelou provedenou zákonem č. 147/2001 Sb., a to s účinností právě k 1. 7. 2001. Pouze na okraj v tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na princip ochrany důvěry občanů“*

v právo a s ním související princip zákaazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti.“ Právní pravidla musí jednotlivci umožňovat volbu mezi různými druhy jednání, jež právo určitým způsobem kvalifikuje, např. podrobuje, anebo naopak nepodrobuje, zpoplatnění. To tedy znamená, že právo má usilovat o to, aby kvalifikační kritéria, která používá, byla časově zakotvena pokud možno až do doby po účinnosti právního předpisu stanovujícího nové pravidlo chování, a pokud možno se má vyvarovat toho, aby tato kritéria byla vázána na okolnosti nastalé před účinností nové úpravy, neboť tyto okolnosti jednotlivec již nemůže zpětně svým chováním změnit. Výjimky z tohoto pravidla, tedy zpětné působení práva v tom smyslu, že právo minulé události nově kvalifikuje pro jednotlivce přísnějším (nevýhodnějším) způsobem, jsou možné pouze výjimečně, za situace, kdy potřeba změny a nového (vůči jednotlivci přísnějšího) obsahu právní regulace je natolik intenzivní, že při porovnání konkurujících si zájmů a hodnot opravňuje k zásahu do právní jistoty a důvěry jednotlivců v to, že právo bude stanovováno způsobem, jenž jim umožní přizpůsobit jeho obsahu své jednání. Taková potřeba, a tedy důvod k připuštění zpětného působení ust. § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 147/2001 Sb., není dána. Zájem zákonodárce na racionálnější chování studentů vysokých škol je jistě zcela legitimní, ale právní úprava motivující zavedením poplatkové povinnosti k takovému jednání má působit na aktuální chování studentů po okamžiku své účinnosti, a nikoli znevýhodnit určité studenty za chování před účinností zpřísnující úpravy, které je sice z pohledu platného práva nežádoucí, avšak na něž staré dříve platné právo pohlíželo jako na jednání, které není třeba poplatkově postihovat. Proto ust. § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách ve znění zákona č. 147/2001 Sb. je použitelný pouze na doby studia po 1. 7. 2001.

V další stížní námitce vytýkal stěžovatel krajskému soudu i univerzitě nesprávnou aplikaci ust. § 58 odst. 3 a odst. 4 zákona o vysokých školách.

Podle ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách studuje-li student ve studijním programu 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 každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu; do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství.

Podle ust. § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základ podle odstavce 2; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu či jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho. Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.

Z citovaných ustanovení je jazykovým a systematickým výkladem možno dospět k závěru, že použitím pojmu student v hypotéze odst. 3 a pojmu absolvent, který studuje v dalším studijním programu v hypotéze odst. 4, je úmyslně odlišeno postavení těchto dvou subjektů a jsou jim určeny při stanovování poplatků různé právní režimy. V prvním případě se jedná o studenta, který studuje v delším studiu, zatímco v odst. 4 je absolvent osobou, která již řádně

pokračování

ukončila studium na některé z vysokých škol (§ 45 odst. 3, § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách), získala akademický titul (§ 45 odst. 4, § 46 odst. 4 a 5 zákona o vysokých školách) a zároveň započala další studium. Jedná se tedy o studenta, na kterého musí být aplikováno po splnění vymezených podmínek ust. § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách. Pokud tedy absolvent některé z veřejných vysokých škol pokračuje v dalším studiu, je nutno na něj aplikovat ustanovení odst. 4 a vyměřit mu poplatek za další studium.

Ust. § 58 odst. 4 věta druhá zákona o vysokých školách stanoví, že i absolventovi může být vyměřen poplatek za delší studium podle odst. 3. Vztah ust. § 58 odst. 3 a odst. 4 je v případě poplatků za delší studium vztahem obecného a speciálního ustanovení. Ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách se na absolventa použije až v případě, kdy překročí ve svém dalším studiu standardní dobu studia uvedenou v ust. § 45 odst. 2 nebo v ust. § 46 odst. 2 zákona o vysokých školách.

Aby dospěl Nejvyšší správní soud k uvedenému závěru, musel vyložit pojem celková doba dalšího studia použitý v hypotéze ust. § 58 odst. 4 věty druhé zákona o vysokých školách. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s názorem krajského soudu, že pojem celková doba studia použitý v ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a pojem celková doba dalšího studia použitý v odst. 4 citovaného ustanovení jsou totožné, tedy že se do nich započítávají všechna studia, která byla ukončena jinak než řádně, nehledě na to, zda je student studentem, který studuje ve svém prvním studiu před řádným ukončením, či zda je absolventem ve svém dalším studiu. Ust. § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách používá pojem celková doba dalšího studia a oproti pojmu celková doba studia se liší právě slovem další. Toto slovo ve spojení se studiem není bezobsahové, ale vyjadřuje, že absolvent studuje v režimu dalšího studia. V souladu se systematickým výkladem je tak možno dospět k závěru, že je-li použit v odst. 4 citovaného ustanovení pojem celková doba dalšího studia, jedná o celkovou dobu studia absolventa v jeho dalším studiu a daný pojem je tak oproti celkové době studia zúžen. Pokud tedy celková doba studia v tomto dalším studiu překročí standardní dobu studia, přechází absolvent z režimu odst. 4 citovaného ustanovení, tedy z dalšího studia, a nachází se v režimu odst. 3 citovaného ustanovení, je v dalším studiu a vysoká škola mu vyměří poplatek za delší studium.

Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje se stěžovatelem, že vyměří-li veřejná vysoká škola absolventovi poplatek za studium, musí postupovat podle ust. § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách a musí mu vyměřit poplatek za další studium, bez ohledu na to, že existuje v matrice studenta záznam o předchozích studiích ukončených jinak než řádně, v nichž studoval před řádným ukončením svého předchozího studia. Až v případě, kdy celková doba studia absolventa v dalším studiu přesáhne standardní dobu studia podle ust. § 45 odst. 2 nebo § 46 odst. 2 zákona o vysokých školách, má vysoká škola postupovat podle ust. § 58 odst. 3 citovaného zákona a má vyměřit absolventovi poplatek za delší studium.

Co se týče stížní námitky nejednotného výkladu a aplikace ustanovení zákona o vysokých školách při rozhodování o poplatcích spojených se studiem, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že se správní praxe jedné vysoké školy může lišit od jiné vysoké školy za předpokladu, že každá vysoká škola má jiné interní předpisy, ovšem pokud je tak činěno v intencích zákona. I pro samosprávu, představuje-li výkon veřejné moci, jak je tomu i v tomto případě, totiž platí čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Veřejná vysoká škola má pravomoc stanovit v souladu s ust. § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách výši poplatku, formu placení a jeho splatnost. Zákon však jasně vymezuje jaké poplatky a při splnění jakých podmínek je veřejné vysoké školy vybírají. Veřejná vysoká škola není oprávněna si podle své libovůle stanovovat ve svých interních předpisech, v jakých případech bude vybírat poplatek za delší

anebo další studium, protože by to bylo v rozporu s citovaným článkem Ústavy. Vysoké školy nemohou vybírat poplatky za další a delší studium jen na základě svého uvážení, aniž by byly limitovány zákonnými mantinely zužujícími tento volný prostor nebo obecnými principy práva.

V této souvislosti je však nutno dodat, že se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s námitkou stěžovatele ohledně jeho legitimního očekávání v souvislosti s praxí ostatních vysokých škol při vyměrování uvedených poplatků za studium. Legitimní očekávání je totiž spojeno se správní praxí, kterou si vytvoří konkrétní správní orgán, a to tam, kde mu zákon dává prostor pro správní uvážení. Otázkou správní praxe a legitimního očekávání se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, dostupné na www.nssoud.cz, v němž uvedl: „Princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady závažnosti libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V citovaném ustanovení je uvedeno, že správní orgán dbá... i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy.“ V případě stěžovatele nelze argumentovat legitimním očekáváním, protože se v dané věci nejedná o správní praxi, tedy ani ne o její nejednotnost, ale o nesprávný výklad a aplikaci právní normy.

Se zřetelem na výše uvedené postupovaly správní orgány obou stupňů ve věci stěžovatele v rozporu se zákonem, když aplikovaly ve vztahu ke stěžovateli ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, místo odst. 4 citovaného ustanovení. Proto měl krajský soud pro toto pochybení obě správní rozhodnutí zrušit.

Protože kasační stížnost je důvodná, Nejvyšší správní soud postupem podle ust. § 110 odst. 2 písm. a) za přiměřeného použití ust. § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil rozhodnutí jak krajského soudu, tak rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil univerzitě k dalšímu řízení.

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatel měl v řízení úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

V řízení o žalobě vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 2.000 Kč, proto byla univerzitě uložena povinnost zaplatit v této výši stěžovateli náhradu nákladů řízení.

V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 5.000 Kč a odměny právního zástupce. Odměna zástupce činí za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání kasační stížnosti) 4.200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) a náhrada hotových výdajů činí 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce stěžovatele požadoval i odměnu za úkon spočívající ve vyjádření na výzvu soudu, Nejvyšší správní soud mu však odměnu za tento úkon nepřiznal, neboť se nejedná o písemné podání ve věci samé. Zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle ust. § 57

pokračování

odst. 2 s. ř. s. zvyšuje odměna o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 4.800 Kč, tj. 1.008 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 10.808 Kč.

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

V Brně dne 29. srpna 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu