



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Jitky Zavřelové a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Ing. L. Č.**, zastoupený JUDr. Milanem Zápotočným, advokátem se sídlem Telečská 1720/7, Jihlava, proti žalované: **Vysoká škola ekonomická v Praze**, se sídlem náměstí Winstona Churchilla 1938/4, Praha, proti rozhodnutí rektorky žalované ze dne 27. 1. 2017, čj. P4159/SP-KV/F3/2017, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2020, čj. 8 A 71/2017-40,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2020, čj. 8 A 71/2017-40, **s e r u š í**.
- II. Rozhodnutí rektorky žalované ze dne 27. 1. 2017, čj. P4159/SP-KV/F3/2017, **s e r u š í** a věc **s e v r a c í** žalované k dalšímu řízení.
- III. Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **16 228 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Milana Zápotočného, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím z 15. 11. 2016, čj. 4159/SP-KV/F3/2016, žalovaná stanovila ve smyslu § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění účinném od 1. 9. 2016, a článku 24 Statutu Vysoké školy ekonomické v Praze z 1. 9. 2016, žalobci poplatek za překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok ve výši 21 000 Kč, a to za dalších (již druhých, pozn. NSS) započatých šest měsíců studia počínajících dnem 20. 10. 2016 (dále „rozhodnutí o stanovení poplatku“).

[2] Odvolání žalobce rektorka žalované v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítla a potvrdila rozhodnutí o stanovení poplatku. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí i jemu předcházejícího rozhodnutí o stanovení poplatku, eventuálně zrušení obou uvedených správních rozhodnutí.

[3] Městský soud výše uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Předně neshledal takové nedostatky správních rozhodnutí, jež by způsobovaly jejich nicotnost. Dospěl k závěru, že rozhodnutí o stanovení poplatku je sice zatíženo vadou spočívající v nesprávném uvedení doby, pro kterou bylo žalobcovo studium přerušeno, přičemž tuto vadu nenapravila rektorka žalované ani v napadeném rozhodnutí. Při výpočtu doby studia však bylo postupováno správně dle příslušných rozhodnutí o přerušení studia, a proto toto pochybení nikterak nezasáhlo do práv žalobce a nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o stanovení poplatku ani napadeného rozhodnutí. Neshledal ani vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozhodnutí, jelikož žalobce vnitřní rozpor namítal na základě účelově vytržených tvrzení, na něž odkazoval bez vztahu k předchozímu textu odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[4] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že řízení o stanovení poplatku bylo pravomocně skončeno až v době, kdy žalobce již nebyl studentem, a proto mu žalovaná poplatek již nemohla stanovit. Dle městského soudu je pravdou, že žalobce v době, kdy napadené rozhodnutí nabylo právní moci (tedy 31. 1. 2017), již nebyl studentem žalované ve smyslu § 61 zákona o vysokých školách. Žalobce ale byl srozuměn s poplatkovou povinností za delší studium. Právní názor žalobce, že není možné rozhodnout o stanovení poplatku vůči osobě, která již nemá status studenta, je pak v rozporu s účelem institutu poplatkové povinnosti za delší studium, která by měla mj. motivovat studenty, aby studium ukončili ve standardní době (navíc prodloužené o jeden rok). K tomu odkázal na rozsudek NSS z 29. 8. 2013, čj. 7 As 46/2013 - 34, č. 2964/2014 Sb. NSS, a rozsudek městského soudu z 12. 11. 2019, čj. 14 A 91/2018 - 27, bod 42. Podstatné je, že žalovaná, resp. rektorka žalované, rozhodovala (a rozhodla) o právech a povinnostech žalobce ve vztahu k době, kdy studentem byl a poplatková povinnost mu vznikla.

[5] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaná, resp. rektorka, měla povinnost poplatek snížit tak, aby výsledná částka odpovídala pouze době od stanovení poplatku do ukončení studia. Dle městského soudu takovou povinnost žalovaná za prvé neměla, a za druhé v době rozhodování rektorky (27. 1. 2017) žalobce studium ukončené neměl, neboť k tomu došlo až 30. 1. 2017. Žalovaná konečně nepochybila ani tím, že nevezala v potaz doplnění podkladů pro vydání rozhodnutí, které žalobce předložil také až 30. 1. 2017.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Žalobce (dále „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Namítal, že městský soud porušil dispozitivní zásadu uvedenou v § 75 odst. 2 s. ř. s. a porušil právo stěžovatele na spravedlivý proces, neboť přezkoumal napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů. Stěžovatel se totiž žádným z žalobních bodů nedomáhal přezkoumání dob přerušení jeho studia uvedených v napadeném rozhodnutí. Domáhal se zrušení rozhodnutí z důvodu jeho vnitřní rozpornosti, nikoli z důvodu údajně nesprávně zjištěného skutkového stavu, ze kterého mělo napadené rozhodnutí vycházet. Městský soud však tyto doby přezkoumával a rozsudek založil právě na odlišných dobách přerušení stěžovatelova studia, neboť na základě nich dospěl k závěru, že stěžovateli vznikla poplatková povinnost od data uvedeného ve výroku napadeného rozhodnutí. Přezkum městský soud navíc založil na listině (rozhodnutí o druhém přerušení stěžovatelova studia z 27. 6. 2016), jež nebyla součástí správního spisu.

[8] Městskému soudu stěžovatel též vytknul, že zamítl jeho důkazní návrh, aby žalovaná prokázala doručení rozhodnutí o přerušení stěžovatelova studia do 31. 8. 2016, nikoli až do 1. 9. 2016, které bylo v průběhu jednání provedeno k důkazu. Zamítnutí tohoto důkazního

pokračování

návrhu městský soud odůvodnil tím, že existenci tohoto rozhodnutí stěžovatel ve správním řízení nezpochybňoval. To však stěžovatel ani nemohl, jelikož žalovaná rozhodnutí předložila až v rámci jednání před městským soudem. O datu konce (druhého) přerušeni ke dni 31. 8. 2016 se žádná z listin založených ve správním spise nezmiňuje a k zamítnutí důkazního návrhu tak došlo za situace, kdy obsah spisu svědčí o odlišné době přerušeni stěžovatelova studia. V důsledku uvedeného postupu městský soud vycházel z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, protože vycházel z doby druhého přerušeni stěžovatelova studia zjištěné na základě rozhodnutí žalované, aniž bylo prokázáno oznámení takového rozhodnutí stěžovateli. Opřít rozsudek o údaje uvedené v rozhodnutí, jehož oznámení stěžovateli nebylo prokázáno a vůči stěžovateli tedy nemohlo nabýt jakýchkoli právních účinků, dle stěžovatele nelze.

[9] Stěžovatel napadl též argumentaci městského soudu uvedenou *in eventum* (viz bod 34 napadeného rozsudku), podle níž by ani nesprávný výpočet délky stěžovatelova studia, resp. prvního dne druhých započatých šesti měsíců, nemohl mít žádný vliv na stanovení poplatku a jeho výši. Stěžovatel namítl, že má-li být zpoplatněno období dalších šesti měsíců studia a těchto dalších šest měsíců studia má ve skutečnosti započít od jiného data, než které vymezuje výrok, je rozhodnutí bez jakýchkoli pochyb nezákonné a takovýto výrok nemůže být správním soudem potvrzen jako zákonný. Navíc za situace, kdy žalovaná alikvotně snižuje výši stanoveného poplatku v závislosti na počtu skutečně odstudovaných dnů z takto započatých šesti měsíců.

[10] Městský soud dle stěžovatele pochybil i při zjišťování konce přerušeni stěžovatelova studia, tj. data, kdy mělo skončit období, po které stěžovatel neměl být považován za studenta, resp. data, kdy se studentem znovu stal na základě opětovného zápisu. Městský soud, aniž zjišťoval, kdy stěžovatel měl využít práva se do studia opětovně zapsat, nesprávně dovodil, že se stal studentem automaticky následujícím dnem po uplynutí doby přerušeni studia vymezené rozhodnutím, tedy hned 1. 9. 2016. Dle napadeného rozhodnutí se však stěžovatel stal studentem až 2. 9. 2016. Městský soud tak nerespektoval, že žalovaná nemá zákonné zmocnění k autoritativnímu opětovnému zápisu osoby, které bylo studium přerušeno, do studia, neboť pominul § 54 odst. 4 a § 61 odst. 1 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 4. 2013. Stěžovatel v uvedeném postupu spatřuje též porušení čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) zakotvující právo občana na vzdělání na vysokých školách, nikoli povinnost.

[11] Stěžovatel dále namítl, že městský soud měl zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obě správní rozhodnutí pro jejich nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti. V rozhodnutí o stanovení poplatku je rozpor jak mezi výrokem a odůvodněním, tak i v rámci samotného odůvodnění. Rozpor mezi výrokem a odůvodněním stěžovatel vidí konkrétně v tom, že doby přerušeni stěžovatelova studia uvedené v rozhodnutí i ve výpisu z informačního systému založeném ve správním spise, z něž rozhodnutí evidentně vycházelo, svědčí tomu, že poplatková povinnost stěžovateli nevznikla od 20. 10. 2016, jak je uvedeno v jeho výroku. Tuto vadu nenapravila ani rektorka v napadeném rozhodnutí. Považuje-li rektorka žalované za překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok až období od 15. 6. 2016, poté překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok o druhých započatých šest měsíců studia (za které stěžovateli stanovila poplatek a je předmětem nyní projednávané věci) nemůže započít dříve, než šest měsíců od 15. 6. 2016, tedy nejdříve 15. 12. 2016, a nikoli již 20. 10. 2016.

[12] Městský soud nesprávně posoudil i právní otázku pravomoci vysokoškolské samosprávy rozhodovat o osobách, které nejsou jejími členy. S odkazem na vybraná ustanovení zákona o vysokých školách stěžovatel argumentoval, že právní účinky rozhodnutí samosprávy, kterým bylo rozhodováno o právech a povinnostech osoby, která před pravomocným skončením řízení pozbyla statusu osoby, nad kterou samospráva vykonává svoji pravomoc, tedy osoby, která již

nemá status studenta, nemohou nastat a takovéto rozhodnutí je nutné zrušit. Nadto, argumentoval-li městský soud mj. vydáním napadeného rozhodnutí v době, kdy stěžovatel studentem ještě byl (27. 1. 2017), vycházel z nesprávně určeného data vydání tohoto rozhodnutí, neboť za datum vydání rozhodnutí nepovažoval datum, kdy nastala skutečnost uvedená v § 71 odst. 2 správního řádu, ale datum uvedené jako den vyhotovení rozhodnutí. V důsledku pochybení při stanovení data vydání napadeného rozhodnutí, aniž jej zjišťoval, městský soud dle stěžovatele nedostatečně zjistil skutkový stav pro svůj závěr, že rektorka žalované se nemohla v napadeném rozhodnutí vypořádat s podklady, jež stěžovatel předložil až 30. 1. 2017.

[13] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[14] Žalovaná se plně ztotožnila s napadeným rozsudkem. Nesouhlasila s názorem stěžovatele, že městský soud přezkoumával napadené rozhodnutí žalované nad rámec žalobních důvodů, neboť přesné zjištění skutečné doby studia bylo základním předpokladem pro vypořádání stěžovatelem namítané vnitřní rozpornosti správních rozhodnutí. Městský soud nezkoumal přesná data přerušení studia samovolně, nýbrž vypořádával argumentaci žalované. K námitce stěžovatele, že rozhodnutí o druhém přerušení jeho studia nebylo součástí správního spisu, uvedla, že pokud originály rozhodných listin předložila žalovaná v jiném řízení zahájeném dříve u městského soudu, nemohly být současně součástí spisu předloženého v tomto pozdějším řízení.

[15] Dále uvedla, že městský soud zamítl návrh stěžovatele na prokázání doručení rozhodnutí o druhém přerušení jeho studia proto, že se neztotožnil s jeho názorem, že počátkem přerušení studia je až datum právní moci tohoto rozhodnutí, nikoli první den rozhodnutím uvedeného období. Proto nebylo třeba okamžik doručení zjišťovat. Pokud však stěžovatel chce zpochybnit doručení a právní moc vůbec, pak žalovaná namítla, že taková argumentace je již zcela absurdní a účelová, neboť existenci přerušení studia stěžovatel dříve nezpochybňoval vůbec (studium ostatně bylo přerušeno vždy na jeho žádost), a případné úspěšné zpochybnění samotného přerušení studia by v důsledku vedlo k závěru, že stěžovatel studoval podstatně delší dobu, než uvádí napadené rozhodnutí o poplatku.

[16] K fikci opětovného zápisu žalovaná argumentovala, že jde o praxi stanovenou čl. 7 odst. 7 Studijního a zkušebního řádu, jehož soulad se zákonem aprobovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy. Zvolená úprava poskytuje, navzdory opačnému tvrzení stěžovatele, jak studentovi (osobě, které bylo studium přerušeno), tak vysoké škole nejvyšší míru právní jistoty, aniž se jakkoli dotýká práva zaručeného čl. 33 Listiny.

[17] Na posouzení Nejvyšším správním soudem ponechala otázku osobní působnosti, tedy zda je veřejná vysoká škola oprávněna vést řízení o stanovení poplatku za delší dobu studia s osobou, která přestala být studentem. Ve své dosavadní praxi žalovaná vycházela z judikatury nižších soudů i úvahy, že opačný přístup by do značné míry eliminoval efekt poplatkové povinnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud se na prvním místě zabýval námitkou, zda vysoká škola v rámci své samosprávné působnosti vymezené zákonem o vysokých školách může rozhodovat o stanovení poplatku za delší dobu studia osobě, jež v době nabytí právní moci rozhodnutí již nemá status studenta dané vysoké školy, tj. není členem akademické obce, neboť ukončila studium. Odpověď na otázku má totiž přímý dopad na další postup soudu a posouzení ostatních námitek.

pokračování

[20] Podle § 3 zákona o vysokých školách *akademictí pracovníci a studenti vysoké školy tvoří akademickou obec vysoké školy.*

[21] Podle § 6 odst. 1 písm. f) a m) zákona o vysokých školách *do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména: f) rozhodování o právech a povinnostech studentů a m) stanovení výše poplatků spojených se studiem.*

[22] Podle § 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, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech, nebo 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.*

[23] Podle § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách *vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech studenta ve věci vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4. Podle odst. 2 věty první téhož ustanovení je účastníkem řízení o právech a povinnostech studenta podle tohoto zákona pouze student. Podle odst. 4 téhož ustanovení se proti rozhodnutí student může odvolat ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho oznámení. Odkladný účinek odvolání nelze vyloučit.*

[24] Na základě čistě jazykového výkladu uvedených ustanovení by se nabízel závěr, že vysoká škola (její orgány) může rozhodnout o stanovení poplatku za delší dobu studia pouze vůči studentovi, tj. osobě, která je aktuálně členem akademické obce dané vysoké školy. Uvedené ustanovení je však nezbytné vykládat nejen s ohledem na jeho jazykové vyjádření, ale i s ohledem na jeho účel a na podstatu institutu poplatkové povinnosti za delší studium (obdobně rozsudek NSS z 6. 2. 2020, čj. 7 Azs 267/2019 - 19, č. 3999/2020 Sb. NSS, bod 19 a další tam citovaná rozhodnutí).

[25] Obecně sice platí logický předpoklad, že samosprávný subjekt disponuje rozhodovací pravomocí pouze nad svými členy (např. § 18 zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů, či rozsudek NSS z 15. 8. 2012, čj. 3 Ads 29/2012 - 23, č. 2773/2013 Sb. NSS). To však neznamená, že nemohou existovat výjimky, jsou-li předvídatelné, důvodné a účelné.

[26] V rozsudku čj. 7 As 46/2013 - 34, se Nejvyšší správní soud zabýval smyslem a účelem institutu poplatkové povinnosti, přičemž uvedl, že 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 zaplatnit 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 zadržlivé, 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.*“

[27] Z hlediska rozsahu či dosahu pravomocí vysoké školy, resp. obecně kteréhokoli samosprávného subjektu, je důležité brát v úvahu charakter toho kterého rozhodování o právech a povinnostech. Řízení o stanovení poplatku je proto nutno odlišovat od kárných či disciplinárních řízení, jež mají kvazitrestní povahu, a která skutečně lze vést pouze s osobou,

mající status studenta. Proto se podle § 69 odst. 2 zákona o vysokých školách disciplinární řízení zastaví, mj. pokud osoba, vůči níž je vedeno, přestala být studentem. Řízení o stanovení poplatku spojeného se studiem však obdobné ustanovení o zastavení řízení z důvodu pozbytí statusu studenta neobsahuje. Zákodárce tak počítal s možností, že takové řízení může pravomocně skončit až v době, kdy déle studující osoba již nebude studentem, neboť studium některým ze zákonem předvídaných způsobů ukončila (§ 61 odst. 2 zákona o vysokých školách). Tomu odpovídá i povaha řízení o stanovení poplatku.

[28] Samosprávné subjekty mohou obecně regulovat chování, resp. upravovat práva a povinnosti i nečlenů (usnesení NSS z 25. 2. 2011, čj. 5 Ao 1/2011 - 22, č. 2465/2012 Sb. NSS). Např. § 53 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, zmocňuje Českou advokátní komoru k vydání stavovských předpisů upravujících povinnosti osob, jež nejsou členy komory (poplatek za profesní zkoušku, podmínky profesní přípravy před zkouškou apod.). Obdobně i zákon o vysokých školách upravuje práva a povinnosti osob, jež nejsou studenty, např. § 50 upravuje pravidla přijímacího řízení, včetně práv a povinností uchazečů o vysokoškolské studium. Právě rozhodování o přijetí či nepřijetí k vysokoškolskému studiu je příkladem, kdy zákon o vysokých školách počítá s tím, že vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech osob, které nemají status studenta, tedy osob, jež nejsou členy akademické obce, vůči nimž primárně míří pravomoci vysoké školy. Stejně tak v případě přerušení studia nemá osoba formálně status studenta, přesto zákon o vysokých školách upravuje práva a povinnosti takové osoby a počítá s možností rozhodování o opětovném zápisu do studia (§ 54 zákona o vysokých školách).

[29] Mohou-li být práva a povinnosti osob, jež nejsou členy samosprávného subjektu, upravena na základě zákonného zmocnění stavovskými předpisy, jež mají charakter prováděcích (podzákonných) právních předpisů (usnesení Ústavního soudu z 2. 12. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1373/07, bod 5), pak jistě může být upraveno rozhodování o právech a povinnostech takových osob přímo zákonem (argument od menšího k většímu).

[30] Podle Nejvyššího správního soudu zákon o vysokých školách předvídatelným způsobem počítá s rozhodováním o stanovení poplatku za delší studium i vůči osobě, jež v době vydání rozhodnutí již nemá status studenta a není tedy členem akademické obce dané vysoké školy. Jak uvedeno výše, jedná se o legitimní, důvodnou a účelnou právní úpravu regulující jinak bezplatné vysokoškolské studium. Opačný výklad, zastávaný stěžovatelem, nemá oporu v zákoně o vysokých školách a, jak přiléhavě uvedl městský soud, je neudržitelný, neboť jde proti smyslu institutu poplatkové povinnosti. Námitka není důvodná.

[31] Ohledně námítky, že městský soud nezrušil dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. obě správní rozhodnutí pro jejich nesrozumitelnost spočívající ve vnitřní rozpornosti, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s posouzením městského soudu, že i přes zavádějící formulaci v dopisu (materiálně rozhodnutí) z 1. 8. 2016, čj. P(Ž) 3824/SP-KV/F3/2016 (k tomu rozsudek NSS z 15. 8. 2019, čj. 10 As 108/2018 - 36), jímž rektorka žalované snížila původně stanovený poplatek za delší studium (prvních započatých šest měsíců), reprodukovanou i v nyní napadeném rozhodnutí rektorky žalované, rektorka nepovažovala za překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok až období od 15. 6. 2016, jak se snaží tvrdit stěžovatel na základě informací vytržených ze souvislostí daného rozhodnutí. Toto období totiž rektorka žalované uváděla v kontextu s tím, že se v řízení o stanovení poplatku za první překročení standardní doby studia pro jiné období, počínající 8. 2. 2016, rozhodla za období od 8. 2. 2016 do 14. 6. 2016 (městský soud omylem uvedl do 15. 6. 2016, pozn. NSS), tj. za období, které již bylo formálním překročením „nezpoplatněné“ doby studia, poplatek nepožadovat. Jinými slovy, stanovený poplatek za delší studium (za prvních započatých šest měsíců), k němuž došlo vinou stěžovatele, alikvotně snížila na základě výjimečných důvodů. To však neznamená, že za první den dalších

pokračování

započatých šesti měsíců studia ve smyslu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách považovala až den 15. 6. 2016. Takový závěr z celkového vyznění dopisu z 1. 8. 2016 neplyne. Tato námitka není důvodná.

[32] V případě rozhodnutí o stanovení poplatku dále stěžovatel spatřuje rozpor mezi výrokem a odůvodněním, resp. považuje výrok za nesprávný, neboť nevyplývá z odůvodnění. Namítl, že doby přerušení stěžovatelova studia uvedené v rozhodnutí i ve výpisu z informačního systému založeném ve správním spise, z nějž rozhodnutí evidentně vycházelo, svědčí jednoznačnému závěru, že poplatková povinnost stěžovateli nevznikla od 20. 10. 2016, jak je uvedeno v jeho výroku. Nejvyšší správní soud shledal tuto námitku důvodnou.

[33] Lze sice souhlasit s městským soudem, že nesprávně uvedená data konce dob přerušení (16. 2. 2015 a 1. 9. 2016) v rozhodnutí o stanovení poplatku představují nepřesnost, jež sama o sobě neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o stanovení poplatku. Městský soud totiž zjistil správné doby přerušení studia, a to ze dvou rozhodnutí o přerušení stěžovatelova studia, přičemž první bylo součástí správního spisu a druhé městský soud provedl k důkazu při jednání. I přes toto doplnění skutkového stavu však rozhodnutí o stanovení poplatku zůstává zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti. Je tomu tak proto, že ani doba studia vypočítaná na základě obou rozhodnutí o přerušení neodůvodňuje závěr uvedený ve výroku tohoto rozhodnutí, že poplatková povinnost stěžovateli vznikla od 20. 10. 2016. Městský soud totiž po provedeném dokazování dospěl k závěru, že „den 20. 10. 2016 byl skutečně 1 278. dnem studia žalobce“. Právě 1278 dnů ale měla k datu 20. 10. 2016 činit doba stěžovatelova studia; šlo o dobu dvou let, zvětšenou o jeden rok a zvýšenou o prvních započatých šest měsíců studia (§ 58 odst. 3 věty první zákona o vysokých školách). Městský soud ale současně potvrdil závěr žalované, že tento stejný den byl prvním dnem druhých započatých šesti měsíců studia (bod 33 napadeného rozsudku). Tento den však nemůže být posledním dnem prvních započatých šesti měsíců a současně prvním dnem druhých započatých šesti měsíců, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí o stanovení poplatku.

[34] I po dokazování provedeném před městským soudem, které vyjasnilo dobu přerušení, tak zůstal neobjasněn rozpor mezi výrokem a odůvodněním rozhodnutí o stanovení poplatku, které je z tohoto důvodu zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost spočívající v rozporu mezi výrokem a odůvodněním ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jelikož uvedenou vadu nenapravila rektorka žalované v odvolacím rozhodnutí, je i toto rozhodnutí rovněž nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Pokud pak městský soud rozhodnutí rektorky nezrušil, zatížil sám své rozhodnutí totožnou vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[35] Podle Nejvyššího správního soudu neobstojí ani odůvodnění městského soudu *in eventum*, jak správně namítl i stěžovatel. Nelze se ztotožnit s názorem městského soudu, že případný nesprávný výpočet délky stěžovatelova studia, resp. prvního dne druhých započatých šesti měsíců, by nemohl mít žádný vliv na stanovení poplatku a jeho výši, protože stěžovatel studium ukončil k 30. 1. 2017. Nesprávný výrok rozhodnutí o stanovení poplatku, jenž je závazný, totiž s ohledem vyjádření žalované učiněné v průběhu jednání u městského soudu může být určující pro případné alikvotní snížení výše stanoveného poplatku v návaznosti na dřívější ukončení studia.

[36] Při shledání nezákonnosti napadeného rozsudku zpravidla Nejvyšší správní soud nezkoumá další možné vady. Stěžovatel však vznesl další námitky, jež předurčují, zda žalovaná a městský soud správně posoudily věcnou stránku nyní projednávaného případu. Bylo by proto v rozporu se zásadou procesní ekonomie, pokud by v této situaci Nejvyšší správní soud tyto otázky vznesené v kasační stížnosti neposoudil (usnesení NSS ze dne 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS, a rozsudek ze dne 3. 12. 2020,

čj. 8 As 103/2020 - 29, bod 23). Nejvyšší správní soud se tedy zabýval i dalšími kasačními námitkami.

[37] Námitka porušení dispoziční zásady ve smyslu § 75 odst. 2 s. ř. s. není důvodná. Lze sice dát stěžovateli za pravdu, že se striktně vzato nedomáhal nesprávně zjištěného skutkového stavu co do dob přerušení svého studia, ale namítal pouze rozpornost správních rozhodnutí. K tomu tvrdil, že doby přerušení uvedené v rozhodnutí o stanovení poplatku jsou správné a chybné je datum 20. 10. 2016 uvedené ve výroku, neboť správně by se mělo jednat až o 22. 10. 2016. Žalovaná ovšem ve vyjádření k žalobě rozpor vysvětlovala chybou svého informačního systému s tím, že propočít délky stěžovatelova studia odpovídá skutečným dobám přerušení, jak jsou stanoveny v rozhodnutích o přerušení z 16. 7. 2014 a z 27. 6. 2016, a tedy i datu 20. 10. 2016 uvedenému ve výroku.

[38] Jak správně uvedla žalovaná, přesné zjištění skutečné doby studia bylo základním předpokladem pro to, aby městský soud mohl vypořádat stěžovatelem namítané vnitřní rozpory správních rozhodnutí. Proto bylo zcela namístě, že městský soud ověřil skutkový stav stran toho, zda se skutečně jedná o chybu žalované, resp. jejího informačního systému při „přepsání“ dob přerušení studia, či zda naopak jsou doby stanovené správně a chybný je výrok rozhodnutí o stanovení poplatku co do data 20. 10. 2016. Již ze správního spisu měl městský soud indicii, že skutečné doby přerušení mohly být jiné (o 1 den kratší), než uvádí výpis z informačního systému žalované založený ve spise a na něm postavené rozhodnutí o stanovení poplatku. Nejvyšší správní soud zde vyšel z toho, že rozhodnutí o prvním přerušení z 16. 7. 2014 (na období od 18. 7. 2014 do 15. 2. 2015) ve správním spise založeno bylo, jak vyplývá ze zvukového záznamu z jednání konaného 4. 6. 2020. Mezi účastníky o tom ani není sporu (§ 120 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Rozhodnutím o druhém přerušení z 27. 6. 2016 (na období od 20. 6. 2016 do 31. 8. 2016) pak městský soud provedl důkaz v rámci jednání, což je v souladu s pravidly dokazování v soudním řízení správním (srov. § 52 a § 77 s. ř. s.).

[39] Nejvyšší správní soud odkazuje na svoji četnou judikaturu, dle níž § 77 odst. 2 s. ř. s. městskému soudu umožňuje v případě pochybností o správnosti skutkového stavu zjištěného správními orgány provést a doplnit dokazování, a to i za použití nových důkazů, které sice ve správním řízení nebyly předloženy, resp. nebyly součástí správního spisu, nicméně jsou schopny vypovídat o skutkovém stavu v době vydání správního rozhodnutí. Tedy, lze jimi ve správním řízení správním orgánem zjištěný skutkový stav potvrdit nebo vyvrátit (rozsudek NSS z 30. 8. 2016, čj. 5 As 203/2015 - 141, č. 3454/2016 Sb. NSS; obdobně též rozsudky z 23. 9. 2014, čj. 4 Ads 106/2014 - 27, bod 22, či z 24. 9. 2015, čj. 2 As 114/2015 - 36, bod 17, a mnohé další). Nepřípadná je naopak argumentace stěžovatele rozsudkem NSS z 29. 11. 2011, čj. 2 Afs 16/2011 - 78, č. 2510/2012 Sb. NSS. Jednak proto, že městský soud se pohyboval v mezích žalobních bodů, jak vysvětleno výše (ostatně dal stěžovateli za pravdu, že rozhodnutí o stanovení poplatku je sice zatíženo vadou spočívající v nesprávném uvedení doby, pro kterou bylo žalobcovo studium přerušeno, přičemž tuto vadu nenapravila žalovaná ani v napadeném rozhodnutí, nejde však o vadu s vlivem na zákonnost rozhodnutí). A jednak proto, že posledně uvedený rozsudek se vyjadřuje k odlišné právní argumentaci, nikoli k potenciálně odlišně zjištěnému skutkovému stavu.

[40] Další námitka stěžovatele směřovala proti způsobu, jakým městský soud odůvodnil zamítnutí jeho důkazního návrhu, aby žalovaná prokázala doručení jí předloženého rozhodnutí o druhém přerušení stěžovatelova studia z 27. 6. 2016. Městský soud zamítnutí v bodě 22 napadeného rozsudku odůvodnil takto: „[v]zhledem k tomu, že žalobce v průběhu správního řízení nepochyboval ani existenci rozhodnutí o přerušení studia (ze dne 16. 7. 2014 a ze dne 27. 6. 2016), soud rovněž zamítl jeho návrh na důkaz doručenkami k těmto rozhodnutím“. Dle Nejvyššího správního soudu je však nutné zdůvodnění zamítnutí důkazních návrhů stěžovatele číst jako celek. Městský soud

pokračování

nevyhověl návrhu na prokázání dne zahájení stěžovatelova studia z důvodu, že stěžovatel v průběhu správního řízení ani v žalobě den nástupu ke studiu nezpochybňoval. Toto zdůvodnění lze vztáhnout i na následné zamítnutí návrhu na prokázání doručení rozhodnutí o druhém přerušení studia. Tomu ostatně odpovídá i zdůvodnění usnesení vyhlášeného veřejně při ústním jednání 4. 6. 2020, v němž městský soud uvedl, že „... *ani tato námitka není součástí žaloby, v žalobě není zpochybňováno, že by došlo k přerušení studia ...*“ (srov. zvukový záznam z ústního jednání v čase 32:45 – 33:12, CD na č. l. 36 spisu městského soudu). Městský soud tak uvedený důkazní návrh považoval za rozšíření žalobních bodů, resp. za návrh důkazu k prokázání nového žalobního bodu uplatněného po lhůtě pro podání žaloby, a proto návrh zamítl. Takové odůvodnění je v souladu s § 71 s. ř. s. Při „přepsání“ uvedeného odůvodnění veřejně vyhlášeného usnesení do napadeného rozsudku tak došlo pouze k dílčí nepřesnosti, což nezakládá nezákonnost rozsudku.

[41] V návaznosti na důvod, pro nějž městský soud zamítl výše uvedený důkazní návrh, je zřejmé, že námitka stěžovatele, že o uvedeném rozhodnutí o druhém přerušení svého studia nevěděl, je ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Uvedenou námitku totiž stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil, ač mu v tom nic nebránilo.

[42] Dle stěžovatele městský soud dále pochybil, jelikož za datum vydání napadeného rozhodnutí nepovažoval datum, kdy nastala skutečnost uvedená v § 71 odst. 2 správního řádu, ale datum uvedené jako den vyhotovení rozhodnutí. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že závěr městského soudu nemá oporu ve spisech, neboť napadené rozhodnutí bylo 27. 1. 2017 vyhotoveno a dle dodejky 31. 1. 2017 doručeno stěžovateli do vlastních rukou. Ze správního ani soudního spisu však neplyne, kdy a jakým způsobem bylo napadené rozhodnutí vydáno ve smyslu jedné z alternativ uvedených v § 71 odst. 2 správního řádu. Neobsahuje ani vyznačení této skutečnosti slovy „Vypraveno dne:“. Nicméně, vzhledem k výše uvedenému závěru o pravomoci vysoké školy stanovit poplatek za delší dobu studia i osobě, která již nemá status studenta dané vysoké školy, a důvodům, pro něž Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení napadeného rozsudku i rozhodnutí rektorky žalované, by bylo nadbytečné se touto námitkou, a s ní spojenou otázkou nevypořádání se s podklady doručenými 31. 1. 2017 žalované, podrobněji zabývat. S ohledem na zrušení rozhodnutí rektorky však bude na místě, aby se rektorka s těmito podklady v dalším řízení vypořádala.

[43] Stěžovatel rovněž namítal, že městský soud při stanovení konce přerušení stěžovatelova studia porušil § 54 odst. 4 a § 61 odst. 1 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 4. 2013, a tím i stěžovatelovo právo na vzdělání dle čl. 33 odst. 2 Listiny. Ač stěžovatel na první pohled zpochybňuje postup městského soudu, podstatou jeho námitky je nesprávný postup žalované, jež mu v rozporu s uvedenými ustanoveními odejmula právo opětovného zápisu, neboť již přímo v rozhodnutí o přerušení studia stanovila, že dnem opětovného zápisu do studia je první den semestru, který následuje po vypršení konce přerušení studia. Následně jej k prvnímu dnu následujícího semestru též automaticky opětovně zapsala do studia. Uvedenou námitku však stěžovatel v řízení před městským soudem neuplatnil, ač mu v tom nic nebránilo. Proto je tato námitka podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost je důvodná, a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným

právním názorem neměl jinou možnost, než zrušit napadené rozhodnutí rektorky žalované, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí rektorky žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. V něm bude rektorka žalované vázána právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

[45] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel tak má právo na náhradu nákladů v plné výši, neboť ve věci měl úspěch.

[46] Pokud jde o náklady řízení o žalobě, ty spočívají pouze v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3 000 Kč, neboť náhradu jiných nákladů řízení před městským soudem stěžovatel nepožadoval a ani nevyplývá ze spisu.

[47] Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 5 000 Kč a odměně advokáta, která zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a sepsání kasační stížnosti [dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu], tj. 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], a paušální částku ve výši 300 Kč za každý úkon (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tedy 2 x 300 Kč. Odměna advokáta činí 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o 1 428 Kč, na 8 228 Kč. Spolu se zaplaceným soudním poplatkem tedy náklady řízení o kasační stížnosti činí 13 228 Kč. Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 16 228 Kč.

[48] Žalovaná je tedy povinna stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 16 228 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Milana Zápotočného, advokáta (§ 149 odst. 1 o. s. ř.).

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

V Brně 30. listopadu 2021

Petr Mikeš
předseda senátu