



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **Bc. T. H.**, proti žalované **Masarykově univerzitě v Brně**, se sídlem v Brně, Žerotínovo nám. 9, o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 259/2003 - 61 ze dne 6. 10. 2005,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 259/2003 - 61 ze dne 6. 10. 2005, **se zrušuje** a žaloba **se odmítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalovaná (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno její rozhodnutí ze dne 28. 3. 2003 a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Rozhodnutím děkana Fakulty informatiky Masarykovy univerzity v Brně byl žalobci stanoven poplatek za prodlouženou dobu studia podle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon č. 111/1998 Sb.“) a čl. 4 odst. 1 písm. a) přílohy č. 6 ke Statutu Masarykovy univerzity v Brně.

Krajský soud v Brně se nejprve zabýval otázkou přípustnosti žaloby. Dospěl přitom k závěru, že napadené rozhodnutí je způsobilým předmětem řízení před správními soudy ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Soudní řád správní ani zákon č. 111/1998 Sb. nevylučují

přezkoumání rozhodnutí žalovaného ve správním soudnictví. Pro posouzení možnosti soudního přezkumu rozhodnutí není podstatné, zda toto bylo vydáno v řízení, které je upraveno správním řádem (v době vydání rozhodnutí žalované byl účinný zákon č. 71/1967, o správním řízení) či jiným procesním předpisem, nebo zda jej určitý předpis vůbec neupravuje. Zákonná ustanovení, která omezují soudní přezkum správních rozhodnutí v souladu s čl. 4 Listiny základních práv a svobod, nesmí být podle judikatury Ústavního soudu vykládána extenzivně, a v pochybnostech je třeba postupovat ve prospěch zachování práva na přístup k soudu. Soud zdůraznil, že v projednávaném případě se jednalo o stanovení povinnosti žalobci zaplatit poplatek za prodlouženou dobu studia, která jednoznačně zasahuje do jeho hmotných práv.

Při posouzení pasivní žalobní legitimace dospěl krajský soud k závěru, že žalovaným je v souladu s ust. § 69 s. ř. s. děkan Fakulty informatiky Masarykovy univerzity v Brně, který ve věci rozhodoval v posledním stupni. Rozhodnutí o stanovení poplatku za prodlouženou dobu studia není zahrnuto v taxativním výčtu rozhodnutí o právech a povinnostech studenta uvedených v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., a proto se na toto rozhodnutí nevztahuje možnost přezkoumání rozhodnutí rektorem podle ust. § 68 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb. Soud má dále za to, že možnost podat řádný opravný prostředek nevyplyvá ani z ust. § 58 odst. 8 zákona č. 111/1998 Sb. Podle citovaného ustanovení není žádný právní nárok na rozhodnutí rektora, jímž tento může vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti. Takové rozhodnutí rektora nepodléhá soudnímu přezkumu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Na základě uvedeného soud uzavřel, že napadené rozhodnutí děkana je konečné, v dané věci není vedeno dvoustupňové řízení.

Ve věci samé pak uvážil krajský soud takto: Náležitosti předepsané v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. se sice v případě rozhodnutí o stanovení poplatku za studium neuplatní, i toto však musí dostát alespoň minimálním požadavkům kladeným na rozhodnutí. Soud zastává názor, že pokud správní orgán stanoví určitou povinnost, musí tak učinit přezkoumatelným způsobem. Přestože se na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení a na poplatky spojené se studiem ani obecné předpisy o poplatcích, nemůže být povinnost zaplatit poplatek za studium uložena bez jakéhokoliv odůvodnění. Z rozhodnutí musí být patrné, o které důkazy správní orgán opíral své závěry a jakými úvahami byl veden při jejich hodnocení. Žalovaná sice v napadeném rozhodnutí uvedla konkrétní ustanovení zákona č. 111/1998 Sb., na základě něhož poplatek stanovila, dále však neobjasnila, ze kterých podkladů vycházela, jak zohlednila při vyměření poplatku předchozí studium žalobce a na základě jakého výpočtu částku stanovila. Krajský soud v Brně proto rozhodnutí žalované podle ust. § 76 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil a věc vrátil podle ust. § 78 odst. 4 s. ř. s. žalované k dalšímu řízení.

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek Krajského soudu v Brně z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesouhlasila se závěrem soudu, že napadené rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Podle ust. § 6 odst. 1 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb. je veřejná vysoká škola oprávněna stanovit výši poplatků spojených se studiem, přičemž v souladu s ust. § 17 zákona obsahuje statut veřejné vysoké školy ustanovení o těchto poplatcích. Ustanovení § 58 zákona č. 111/1998 Sb. uvádí, za jakých podmínek veřejná vysoká škola stanoví poplatky spojené se studiem, dále vymezuje základ pro výpočet jejich výše. Při splnění zákonných podmínek tedy jde o zákonem založený majetkový nárok školy vůči jejímu studentovi, kterému odpovídá povinnost studenta stanovená v ust. § 63 odst. 3 písm. a) zákona. Z díkce ust. § 58 zákona č. 111/1998 Sb. jasně

vyplývá, že veřejná vysoká škola má povinnost poplatky stanovit s výjimkou fakultativního poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením. Základ pro stanovení výše poplatků vyhláší podle zákona pro příslušný akademický rok Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků. Výši, formu placení a splatnost poplatků dále upravuje statut veřejné vysoké školy. Žalovaná proto považuje za zcela nepřipadné výtky krajského soudu, že v rozhodnutí není uvedeno, proč vyměřená částka odpovídá povinnosti žalobce, z čeho žalovaná při výpočtu vycházela a na základě jakých výpočtů k uvedené částce dospěla.

Stěžovatelka dále uvedla, že údaje o délce studia, na základě nichž je stanovena povinnost studenta platit poplatek, je povinná čerpat podle ust. § 88 zákona č. 111/1998 Sb. z matriky studentů. Student je povinen uvést skutečnosti rozhodné pro výši poplatků. Správnost údajů, z nichž žalovaná ve věci stanovení poplatku vycházela, však žalobce výslovně potvrdil. Stěžovatelka namítla, že ve věci vyměření poplatku se nekoná žádné správní řízení. Poplatek je obligatorně vyměřen při naplnění skutkových podmínek stanovených zákonem, přičemž zákon neopouští veřejné vysoké škole prostor pro uvážení, zda jej má či nemá vyměřit. Žalovaná argumentovala rovněž tím, že předmětný úkon, kterým vůči žalobci uplatnila v souladu se zákonem svůj majetkový nárok, není exekucním titulem. Stanovení povinnosti žalobce platit by se žalovaná musela domáhat v nalézacím řízení u obecního soudu podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu. Na podporu svých názorů stěžovatelka odkázala rovněž na judikaturu Městského soudu v Praze.

Pokud jde o žalobní námitku retroaktivního použití § 58 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb., ve znění účinném od 1. 7. 2001, žalovaná uvedla, že žalobci nevyměřila poplatek podle tohoto znění za studium v době před nabytím účinnosti příslušné novely zákona. Zákon č. 147/2001 Sb. pouze spojil s porušením studijních povinností do budoucna nový právní následek a stanovil tak legitimní meze práva na bezplatné vysokoškolské studium v souladu s Listinou základních práv a svobod.

Žalovaná dále poukázala na to, že pasivní legitimace v řízení svědčí Masarykově univerzitě v Brně. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Brně a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně stěžovatelka požádala o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 15. 3. 2006 žalobce uvedl, že s účinností od 1. 7. 2001 byl novelizován zákon č. 111/1998 Sb. tak, že pro účely stanovení poplatků za prodlouženou dobu studia se napříště do doby studia započte i předchozí studium v bakalářském či magisterském programu, které nebylo řádně ukončeno. Žalovaná aplikovala předmětné novelizované ustanovení na poměry žalobce, které však již před účinností novely zanikly. Tato retroaktivní aplikace novelizovaného ustanovení odporuje podle žalobce ústavnímu principu právní jistoty a předvídatelnosti práva, zvláště když je důsledkem vyměření peněžité sankce. Toto pochybení žalované bylo jediným důvodem, pro který se žalobce obrátil na soud. Samotnou výši vyměřeného poplatku by si mohl nechat objasnit fakultou či rektorií univerzity a nemusel pouze pro tyto formální důvody podávat žalobu.

Dále žalobce uvedl, že napadené rozhodnutí žalované jako orgánu veřejné moci podléhá přezkumu ve správním soudnictví. K otázce, zda rozhodujícím orgánem byl v daném případě děkan fakulty, poznamenal, že fakulta nemá právní subjektivitu. Poukázal na princip, podle něhož veřejnoprávní orgány mohou činit jen to, co zákon stanoví. V ust. § 24 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb. jsou uvedeny jmenovitě záležitosti, v nichž je fakulta oprávněna

jednat jménem vysoké školy. Vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia zde není zahrnuto. Odkaz na statut vysoké školy je zcela nedostačující právě s ohledem na ústavněprávní definování pojmu orgánu veřejné moci a možnosti jeho rozhodování v konkrétním případě. V zákoně č. 111/1998 Sb. není pravomoc děkana k rozhodování výslovně stanovena.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu trpí vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.

V otázce pasivní žalobní legitimace uvažil Nejvyšší správní soud následovně. Podle ust. § 24 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb. mají orgány fakulty právo rozhodovat nebo jednat jménem veřejné vysoké školy ve věcech týkajících se fakulty, které jsou zde uvedeny. Podle odst. 2 citovaného ustanovení rozhodují orgány fakulty v dalších věcech veřejné vysoké školy, pokud jim rozhodování o nich svěří statut veřejné vysoké školy. Rozhodovací pravomoc děkana Fakulty informatiky Masarykovy univerzity v Brně je ve věcech poplatků spojených se studiem založena Statutem Masarykovy univerzity v Brně. I v tomto případě se uplatní ust. § 24 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., děkan tedy při rozhodování o stanovení povinnosti zaplatit poplatek jedná jménem veřejné vysoké školy. Žalobce proto v žalobě označil Masarykovu univerzitu v Brně správně jako žalovanou.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda úkon žalované, jímž byla stanovena povinnost zaplatit poplatek za studium, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

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“). O veřejnoprávní rozhodnutí se jedná v případě, kdy správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně ukládá povinnost druhému účastníku právního vztahu. Účastníci takového vztahu nemají rovné postavení.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, 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“), domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb. je vysoká škola právnickou osobou.

Podle § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/1998 Sb. patří do samostatné působnosti veřejné školy rozhodování o právech a povinnostech studentů.

Ust. § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. (ve znění účinném v době vydání úkonu napadeného žalobou) stanoví, že 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.

V žalobou napadeném „Rozhodnutí o poplatku za prodlouženou dobu studia“ žalovaná s výslovným odkazem na § 58 zákona č. 111/1998 Sb. a Statut Masarykovy univerzity v Brně uvedla, že žalobci se stanoví poplatek za prodlouženou dobu studia, přičemž vymezila výši tohoto poplatku, vznik povinnosti hradit tento poplatek a termín splatnosti. Jedná se tedy o individuální správní akt, kterým žalovaná, jakožto právnická osoba, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob, rozhodla o povinnosti žalobce. Na tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nic nemění, že toto rozhodnutí nemá všechny náležitosti obvyklé u rozhodnutí vydaných podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, či zákona č. 71/1967, o správním řízení. Ostatně tyto procesní předpisy se na tato rozhodnutí nevztahují (§ 58 odst. 5 a § 68 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.).

Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčil závěru krajského soudu, že proti rozhodnutí žalované nebyly přípustné řádné opravné prostředky [viz § 68 písm. a) s. ř. s.].

Podle ust. § 58 odst. 8 zákona č. 111/1998 Sb. může rektor s přihlédnutím ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy poplatky spojené se studiem snížit, prominout nebo odložit termíny jejich splatnosti.

Čl. 15 odst. 3 Statutu Masarykovy univerzity v Brně stanoví, že rektor může v jednotlivých případech poplatky za studium podle § 58 odst. 3 až 4 zákona snížit, prominout nebo odložit termín jejich splatnosti nebo povolit placení ve splátkách s přihlédnutím k důvodům zvláštního zřetele hodným. Těmito důvody jsou zejména studijní výsledky, sociální a zdravotní situace a rodinné důvody. Rozhodnutí rektora podle tohoto odstavce je konečné a nelze je přezkoumat.

Z citovaného ustanovení zákona č. 111/1998 Sb., jakož i čl. 15 statutu vyplývá, že rektor pouze zvažuje, zda jsou v daném případě dány okolnosti odůvodňující snížení, prominutí nebo odložení splatnosti poplatku. Samotné rozhodnutí o povinnosti platit poplatek však nepřezkoumává. Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení studentovi. Nejvyšší správní soud dospěl k názoru, že žádost studenta o posouzení stanoveného poplatku podaná rektorovi podle ust. § 58 odst. 8 zákona č. 111/1998 Sb., čl. 15 odst. 3 Statutu, není řádným opravným prostředkem.

Podle ust. § 68 odst. 4 zákona č. 111/1998 Sb. může student do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí podle odstavce 3 tohoto ustanovení doručeno, požádat o přezkoumání rozhodnutí; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů prominout. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti pouze vyhovět a rozhodnutí změnit nebo zrušit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změní nebo zruší rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem veřejné vysoké školy nebo její součástí. Z citovaného ustanovení vyplývá, že možnost přezkumu rozhodnutí se vztahuje pouze na rozhodnutí uvedená v ust. § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. Rozhodnutí ve věci poplatku za studium však není v taxativním výčtu odstavce 3 zahrnuto.

Lze shrnout, že rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2003 je rozhodnutím dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. a žádné opravné prostředky ve správním řízení proti němu nejsou přípustné. Z hlediska výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud posuzoval další podmínky řízení před krajským soudem.

Z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce brojil jak proti rozhodnutí žalované ze dne 28. 3. 2003, kterým mu byl vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia, tak proti rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity v Brně ze dne 9. 6. 2003, kterým rektor nevyhověl žádosti žalobce o prominutí, resp. snížení poplatku. Současně podal žalobu proti nečinnosti ve věci rozhodování o jeho žádosti ze dne 12. 5. 2003. To vyplývá i z podání žalobce, jímž reagoval na výzvu soudu k doplnění podání a označení žalovaného. Zde žalobce rovněž uvedl, že rozšiřuje žalobu o návrh na přezkoumání rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2003 a rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity v Brně ze dne 10. 12. 2003, a dále podává žalobu proti nečinnosti ve věci rozhodování o jeho žádosti ze dne 19. 11. 2003. Jednotlivé návrhy vyloučil krajský soud k samostatným řízením.

Podle ustanovení § 72 odst. 1 s. ř. s. musí být žaloba podána do dvou měsíců po doručení rozhodnutí. Žalobci bylo napadené rozhodnutí ze dne 28. 3. 2003 doručeno dle vlastního vyjádření dne 18. 4. 2003, posledním dnem lhůty k podání žaloby tak byl den 18. 6. 2003. Tato lhůta uběhla žalobci marně. Žalobu podal teprve dne 8. 8. 2003, tedy po uplynutí dvouměsíční lhůty. Žaloba je tudíž opožděná. Krajský soud tedy pochybil, pokud žalobu věcně projednal za situace, kdy ji měl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout. Uvedená vada svojí povahou mohla, a v daném případě i měla, vliv na zákonitost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud k ní proto přihlédl z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a současně žalobu odmítl pro opožděnost (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Za této procesní situace již Nejvyšší správní soud nerozhodoval samostatně o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku její kasační stížnosti.

Řízení ve věci bylo ukončeno odmítnutím žaloby, Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 21. března 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

