



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 146/2004 - 19, ze dne 17. 8. 2006,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 146/2004 - 19, ze dne 17. 8. 2006, **se z r u š u j e** a žaloba **se o d m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** 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 20. 10. 2003 a věc jí 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.

V otázce přípustnosti žaloby dospěl Krajský soud v Brně 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 žalované 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.

Co se týče pasivní žalobní legitimace, je podle krajského soudu žalovaným děkan Fakulty informatiky Masarykovy univerzity v Brně, který ve věci rozhodoval v posledním stupni.

Po přezkoumání rozhodnutí žalované krajský uzavřel, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ačkoli se na rozhodnutí o stanovení poplatku za studium nevztahuje ust. § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., i toto musí dostát alespoň minimálním požadavkům kladeným na rozhodnutí. Soud zastává názor, že pokud správní orgán stanoví určitou povinnost, musí tak učinit přezkoumatelným způsobem. Žalovaná ve svém rozhodnutí neobjasnila, ze kterých podkladů vycházela, a na základě jakých úvah a výpočtů částku stanovila. Krajský soud v Brně proto napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), 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 úkon učiněný vůči účastníku řízení při vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 s. ř. s.

V samostatné působnosti vysoké školy je podle § 6 odst. 1 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb. stanovení výše poplatků spojených se studiem, a to v návaznosti na základ pro stanovení těchto poplatků, který vyhláší pro příslušný akademický rok Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR. Podle § 58 odst. 6 zákona č. 111/1998 Sb. vysoká škola svým statutem dále určuje formu placení a splatnost poplatků spojených se studiem. Z uvedeného stěžovatelka dovodila, že se nekonalo žádné řízení, ve kterém by se o poplatek skutečně rozhodovalo, a to jak o samotném stanovení povinnosti hradit poplatek, tak i o určení jeho výše. Úkon vyměření poplatku, byť byl v příloze Statutu Masarykovy univerzity označen jako „rozhodnutí“, byl ve skutečnosti pouze úkonem uplatnění ze zákona vzniklého majetkového nároku veřejné vysoké školy vůči studentovi, jemuž podle § 63 odst. 3 písm. a) zákona č. 111/1998 Sb., při naplnění skutkové podstaty vymezené v § 58 odst. 3 citovaného zákona, vznikla povinnost hradit poplatek spojený se studiem. Úkon uplatnění tohoto majetkového nároku ovšem není sám o sobě exekučně vykonatelný a není tedy autoritativním stanovením povinnosti studenta hradit poplatek; toho by se musela veřejná vysoká škola domáhat v nalézacím řízení u obecního soudu podle § 80 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatelka dále poukázala na to, že teprve novela zákona č. 111/1998 Sb., provedená zákonem č. 552/2005 Sb., s účinností od 1. 1. 2006 stanovila, že o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 se vydává rozhodnutí v režimu § 68 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. I v případě, že by vyměření poplatku spojeného se studiem bylo

správním aktem (svého druhu), vztahovalo by se na něj v době jeho vydání nejvýše ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., jehož obsah nevyžaduje (a contrario § 68 odst. 3 citovaného zákona), aby rozhodnutí bylo odůvodněno. Krajský soud tak při svém rozhodování v dané věci uplatnil požadavek, který nemá oporu v zákoně o vysokých školách účinném v rozhodné době, a to i kdyby se skutečně jednalo o rozhodnutí o povinnosti studenta, což stěžovatelka popírá.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hlediska uplatněného stížního bodu, 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.

Nejvyšší správní soud předně posoudil otázku pasivní žalobní legitimace. 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 není orgánem sui generis, ale 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.

O veřejnoprávní rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. se jedná v případě, kdy je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky určováno co je právem a co povinností, přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení.

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.

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.).

Jako nepřipadnou posoudil Nejvyšší správní soud i námitku stěžovatelky, že napadené rozhodnutí nemuselo obsahovat odůvodnění, neboť zákon č. 111/1998 Sb., ve znění účinném v rozhodné době, tj. ke dni 20. 10. 2003, výslovně nestanovil povinnost odůvodňovat

rozhodnutí ve věcech stanovení poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 citovaného zákona. Nejvyšší správní soud má za to, že právo účastníka na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci, respektive rozhodujících správních orgánů. Zásadu zákazu libovůle Ústavní soud formuloval v několika svých rozhodnutích tak, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/97, publikovaný pod č. 24 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, str. 153).

Tento obecný požadavek na náležité odůvodnění rozhodnutí lze přitom plně vztáhnout i na předmětné rozhodnutí stěžovatelky a nic na tom nemění ani skutečnost, že v rozhodné době zákon č. 111/1998 Sb. v ustanovení § 68 odst. 3 explicitně nejmenoval rozhodnutí ve věcech vyměření poplatku spojeného se studiem jakožto rozhodnutí, které musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání. Při výkladu a následné aplikaci právních předpisů totiž nelze prosazovat pouhé fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je na místě posuzovat danou věc z perspektivy ústavou zaručených práv a v souvislosti s celým právním řádem. Je proto třeba překlenout daný problém výkladem, a to především výkladem teleologickým, odpovídajícím v daném případě hlediskům moderního demokratického (právního) státu.

Vedle shora uvedené ústavní roviny celého problému je však i s využitím pravidel logické argumentace zřejmé, že za situace, kdy je připuštěn soudní přezkum rozhodnutí v daných věcech, se implicitně počítá s tím, že tato rozhodnutí budou odůvodněna. V opačném případě by soudní přezkum rozhodnutí postrádal svůj smysl, neboť by v řízení před soudem – při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil – nebylo co přezkoumávat; nehledě na to, že nedostatečné odůvodnění svým způsobem eliminuje i smysluplný výkon práva na podání žaloby podle soudního řádu správního (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 - 89, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2003 je rozhodnutím dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Následně posuzoval další podmínky řízení před krajským soudem.

Žalobou ze dne 4. 8. 2003 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. Ve svém podání ze dne 20. 1. 2004, jímž reagoval na výzvu soudu k doplnění podání a označení žalovaného, 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 podání 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 20. 10. 2003 doručeno

dle vlastního vyjádření dne 25. 10. 2003, posledním dnem lhůty k podání žaloby tak byl den 27. 12. 2003. Tato lhůta uběhla žalobci marně. Návrh na přezkoumání rozhodnutí ze dne 20. 10. 2003, uplatněný v podání žalobce ze dne 20. 1. 2004, nelze považovat za rozšíření původní žaloby, neboť žalobu lze rozšířit pouze na další výroky již napadeného správního rozhodnutí, nikoli o návrh na přezkoumání jiného správního rozhodnutí. Takový návrh je nutno považovat za novou žalobu. Žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 10. 2003 tak byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty a je tudíž opožděná. Krajský soud pochybil, pokud tuto žalobu věcně projednal za situace, kdy ji měl podle ust. § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. odmítnout. Uvedená vada svojí povahou mohla, a v daném případě i měla, vliv na zákonnost 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 5. září 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

