



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **J.R.**

zastoupen advokátkou Mgr. Olgou Růžičkovou
sídlem Dubská 390/4, 415 01 Teplice

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha

o žalobě proti rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 12. 2016,
č. j. MSMT-34027/2016-3

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 12. 2016, č. j. MSMT-34027/2016-3 a rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 3. 9. 2015, č. j. MSMT-13651/2014-3 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce advokátky Mgr. Olgy Růžičkové.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a obsah žaloby

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 21. 12. 2016, č. j. MSMT-34027/2016-3 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 3. 9. 2015, č. j. MSMT-13651/2014-3 (dále též jen „rozhodnutí ministerstva“). Rozhodnutím ministerstva byla zamítnuta žádost žalobce ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) a § 21 odst. 1 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“), již se domáhal posouzení postavení studia na vysoké škole v cizině.
2. Žalobce v žalobě napadal nesprávné právní posouzení věci, přičemž odkázal na stanovisko veřejné ochránkyně práv sp. zn. 7369/2014/VOP/VB, které podle něj postup zvolený žalovaným považuje za rozporný se zákonem.
3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí jako základní premisu uvedl, že místo studia žalobce se nenacházelo mimo území České republiky, a nebylo tak možné toto studium postavit na roveň studia na vysoké škole v České republice. Podle § 2 vyhlášky č. 28/2012 Sb. o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních školách, účinné do 31. 8. 2012 (dále jen „vyhláška č. 28/2012 Sb.“) „studium ... zahájené nejpozději do 1. září 2012 se považuje za studium na vysokých školách pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění.“ Podle žalobce se jedná o ustanovení, které je diskriminační a upřednostňující určitou skupinu obyvatel (studentů). V situaci, kdy po nástupu na vysokou školu bylo žalobci uznáno větší množství předmětů a byl na základě své žádosti přerazen do II. ročníku studia na vysoké škole, se žalobce dle svého tvrzení dostal do situace, kdy jeho spolužáci nastoupili ke studiu dne 1. 9. 2012, a tedy mohli být nositeli státní podpory, zatímco žalobce, který nastoupil ke studiu dne 1. 9. 2013, nikoliv, což založilo nepoměr mezi srovnatelnými studenty.
4. Žalobce poukazoval na nesprávný výklad zákona ze strany správního orgánu, stejně jako na možnou nesprávnou aplikaci vedoucí k diskriminační aplikaci zákonných ustanovení. Přitom odkázal na závěr veřejné ochránkyně práv, kde je uvedeno, že „[n]a základě výše popsanych zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se MŠMT dopustilo pochybení spočívajícího v nesprávném právním výkladu pojmu „studium na vysokých školách v cizině“ v řízení o žádosti dle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění.“
5. Závěry správního orgánu lze dle přesvědčení žalobce považovat za nesprávné, neboť výklad práva byl v rozporu s teologickým výkladem zákona. Veřejná ochránkyně práv k tomu uvedla, že „naznačená úvaha odhaluje, že MŠMT je způsobilé vydávat kladná rozhodnutí dle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a dle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění i v případech žadatelů studujících na pobočkách zahraničních vysokých škol v České republice. K extenzivnímu jazykovému výkladu slovního spojení „studium na vysoké škole v cizině“ se kloní jak teleologický, tak historický výklad.“ Dále žalobce citoval úvahy (teologický a historický výklad) uvedené ve zprávě o šetření veřejné ochránkyně práv ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 7369/2014/VOP/VB.

II. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný navrhl, aby byla žaloba zamítnuta. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že s námitkou žalobce ohledně nesprávného právního posouzení věci nesouhlasí. Vzhledem k tomu, že se žalobce stal studentem Paneurópské vysoké školy (dále také jen „PEVŠ“) po 1. 9. 2012, nebylo možné při hodnocení jeho žádosti aplikovat přechodné ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky č. 28/2012 Sb. Extenzivní výklad spojení „*studium na vysoké škole v cizině*“ veřejné ochránkyně práv, který byl v žalobě doslovně citován, nepovažuje žalovaný za správný. Právní úprava obsažená v zákoně o státní sociální podpoře a v zákoně o důchodovém pojištění účinná před 31. 8. 2013 poskytovala zcela jednoznačný výklad tohoto spojení. Ze zmocňovacích ustanovení obou zákonů (výše zmíněného § 15 zákona o státní sociální podpoře a dále § 108 zákona o důchodovém pojištění) vyplývá, že jiný postup pro prokázání nezaopatřenosti dítěte byl určen pro studium, které probíhalo na území České republiky, a jiný pro případ, že studium probíhalo v cizině.
7. Výklad pojmu „*studium na vysokých školách v cizině*“ tedy podle žalovaného nebyl nejasný a nejasným se nestal ani po nabytí účinnosti zákona č. 267/2013 Sb., kterým bylo zrušeno zmocnění ministerstva k vydání vyhlášky o stanovení toho, které další studium, jde-li o studium v České republice, se pro účely státní sociální podpory a důchodového spoření považuje za studium na středních nebo vysokých školách. Nebylo tedy třeba přistupovat k teleologickému výkladu pojmu „*studium na vysokých školách v cizině*“.
8. I pokud by žalovaný k teleologickému výkladu přistoupil, nesouhlasil s tvrzením, že jednoznačným účelem, kterého má být předmětnou normou dosaženo, je zahrnout mezi nezaopatřené děti i studenty zahraničních vysokých škol studující na území České republiky. Pokud by zákonodárce chtěl tohoto cíle dosáhnout, nepřistoupil by ke zrušení zmocňovacích ustanovení v zákoně o státní sociální podpoře a v zákoně o důchodovém pojištění bez náhrady. Ve světle toho, že působení zahraničních vysokých škol přímo nebo prostřednictvím jiných právnických osob na území České republiky, respektive uskutečňování studijních programů podle legislativy cizího státu na území České republiky, nebylo donedávna upraveno zákonem o vysokých školách ani žádným jiným právním předpisem, se dle žalovaného nejevilo jako nepravděpodobné, že záměrem zákonodárce bylo nezahrnout mezi nezaopatřené děti studenty zahraničních vysokých škol studující na území České republiky. Nejasná pravidla působení poboček zahraničních vysokých škol totiž umožňovala obcházení povinných akreditací, a nebylo tak možné zajistit jejich odpovídající kvalitu.
9. K žalobní námitce, že v důsledku právního výkladu zastávaného žalovaným došlo k diskriminaci žalobce a byl založen nepoměr mezi žalobcem a jinými obdobnými studenty, žalovaný poznamenal, že žalobce opomněl fakt, že ačkoli byl studentem II. ročníku, své studium zahájil o rok později než jeho spolužáci. Žalovaný by se choval diskriminačně naopak v případě, kdy by navzdory své ustálené praxi žalobcově žádosti vyhověl, zatímco ostatním studentům, kteří své studium zahájili po 1. 9. 2012, v obdobných žádostech nevyhověl.

III. Z obsahu správního spisu

10. Podáním ze dne 24. 10. 2013 žalobce požádal ministerstvo o posouzení postavení studia na vysoké škole v cizině pro sociální účely a účely zdravotního pojištění ve smyslu § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní podpoře a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění.

Žalobce požadoval posouzení studia na Paneurópské vysoké škole se sídlem v Bratislavě realizované v Praze, které zahájil dne 1. 9. 2013. Součástí žádosti bylo Potvrzení o studiu ze dne 10. 10. 2013, které vydalo studijní oddělení Fakulty práva PEVŠ se sídlem Tomášikova 200, Bratislava, Slovenská republika. Z tohoto potvrzení vyplývalo, že žalobce byl v akademickém roce 2013/2014 studentem prvního ročníku denní formy studia studijního programu právo, a to od 1. 9. 2013 do 31. 8. 2014.

11. Na tuto žádost ministerstvo přípisem ze dne 18. 11. 2013 pod č. j. MSMT-500/2013-30 žalobci sdělilo, že v tomto případě nemůže být rozhodnutí vydáno, neboť podle údajů, které žalobce v žádosti uvedl, se jedná o studium uskutečňované na území České republiky a nikoliv na území zahraničního státu.
12. Podáním ze dne 11. 12. 2013 žalobce svou žádost doplnil o Potvrzení o studiu na vysoké škole ze dne 10. 12. 2013, které vydalo Studijní oddělení Fakulty práva PEVŠ, se sídlem Wuchterlova 5, Praha, které bylo opatřeno razítkem společnosti UNINOVA o.p.s., se sídlem Wuchterlova 523/5, Praha. Z tohoto potvrzení vyplývá, že žalobce byl studentem druhého ročníku denní formy bakalářského studijního programu oboru Právo, Fakulty práva PEVŠ. Zároveň žalobce přiložil e-mail pracovnice studijního oddělení, v němž se uvádí, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy se k žádosti žalobce nemohlo vyjádřit jinak, neboť žalobce studuje zahraniční vysokou školu na území České republiky. Studenti v magisterském studiu, kterých se týkal obdobný problém, si na studijním oddělení PEVŠ vyzvedli potvrzení o studiu na pobočce v Praze a v opravném řízení bylo jejich žádosti vyhověno.
13. Dne 10. 1. 2014 ministerstvo zaslalo žalobci přípis, ve kterém uvedlo, že studijní oddělení PEVŠ mělo zřejmě na mysli případ studentů, kteří zahájili své studium nejpozději 1. 9. 2012 (včetně). Ministerstvo uvedlo, že PEVŠ byla uvedena v příloze č. 3 vyhlášky č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách, účinné do 31. 8. 2004 (dále jen „vyhláška č. 322/2005 Sb.“) mezi zahraničními školami, které mohou uskutečňovat vysokoškolské studijní programy na území České republiky. V souladu s touto vyhláškou a s odkazem na vyhlášku č. 28/2012 Sb., lze studium na PEŠT zahájené nejpozději 1. 9. 2012 (včetně) považovat pro účely státní sociální podpory, důchodového pojištění a zdravotního pojištění za studium na vysokých školách v České republice, později zahájená studia v souladu s platnou legislativou však již nikoli. Protože žalobce studium zahájil až dne 1. 9. 2013, nebylo jej tedy možné pro účely státní sociální podpory, důchodového pojištění a zdravotního pojištění považovat za studium na vysokých školách v České republice.
14. Podáním ze dne 7. 2. 2014 žalobce upozornil ministerstvo, že o jeho žádosti mělo být rozhodnuto ve správním řízení vydáním rozhodnutí.
15. Usnesením ze dne 21. 2. 2014, č. j. MSMT-6148/2014-1 ministerstvo zastavilo řízení o žádosti žalobce z toho důvodu, že nebylo zmocněno posuzovat a vydávat rozhodnutí o postavení studia studijních programů zahraničních vysokých škol uskutečňovaného na území České republiky zahraniční vysokou školou či jinou právnickou osobou. Proti tomuto usnesení podal žalobce rozklad, o kterém rozhodl ministr školství, mládeže a tělovýchovy dne 20. 8. 2014, č. j. MSMT-13651/2014 tak, že zmíněné usnesení zrušil a věc

vrátil ministerstvu k novému projednání. Podle rozhodnutí ministra nebyla žádost žalobce správně vyřízena, jelikož nebylo rozhodnuto v meritů věci. V daném případě bylo nutno hodnotit nejen formálně právní stránku věci, ale její hmotně právní podstatu - posouzení, zda studium, které účastník řízení doložil, je studiem na vysoké škole v cizině, které je postaveno na roven studia na vysoké škole v České republice, a za tím účelem užít správně uvážení a vyložit obsah pojmů (jako např. „*vysoká škola v cizině*“ nebo „*zahraniční škola*“). V odůvodnění zrušovacího rozhodnutí ministra je dále uvedeno, že zákon o státní sociální podpoře i zákon o důchodovém pojištění dávají ministerstvu pravomoc i kompetenci o žádosti žalobce rozhodnout, a pro rozhodnutí byly dány i další podmínky řízení.

16. Podáním ze dne 4. 5. 2015 žalobce doručil ministerstvu kopie dokumentů vystavených děkanem Fakulty práva PEVŠ, a to pozvánku na přijímací zkoušku ze dne 20. 9. 2013, přijetí ke studiu ze dne 25. 9. 2013, protokol o zápise předmětu pro akademický rok 2013/2014 ze dne 10. 10. 2013, žádost o uznání absolvovaných předmětů na Univerzitě Palackého v Olomouci ze dne 16. 10. 2013, uznání zkoušek z předchozího studia, rozhodnutí o povolení zápisu do vyššího ročníku studia ze dne 30. 10. 2013, rozhodnutí o ukončení studia na PEVŠ ke dni 19. 11. 2014 ze dne 26. 11. 2014 a rozhodnutí o přezkoumání rozhodnutí o ukončení studia uskutečňovaného na Právnické fakultě univerzity Palackého v Olomouci ze dne 12. 12. 2013.
17. Následně ministerstvo dne 3. 9. 2015 vydalo rozhodnutí, kterým žádost žalobce zamítlo. Vyšlo ze skutečnosti, že neabsolvoval výuku v sídle PEVŠ, Fakultě práva v Bratislavě, ale v sídle obecně prospěšné společnosti UNINOVA o.p.s., se sídlem v Praze. Tato obecně prospěšná společnost byla založena podle českého práva v roce 2009 a nebyl jí udělen státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola a ani akreditace k bakalářskému studijnímu programu „Právo“ podle § 39 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále je „zákon o vysokých školách“). UNINOVA o.p.s., neměla ani postavení soukromé vysoké školy podle právního režimu Slovenské republiky, kdy její vztah k PEVŠ je uváděn jako konzultační středisko PEVŠ působící mimo území Slovenské republiky, konkrétně na území České republiky. Taktéž bylo prokázáno, že žalobce byl ke studiu PEVŠ přijat rozhodnutím děkana ze dne 25. 9. 2013 a studium zahájil 10. 10. 2013, tj. po zrušení platnosti vyhlášky č. 28/2012 Sb.
18. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se považuje studium na vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí ministerstva je postaveno na roven studia na středních nebo vysokých školách v České republice. Těmito ustanoveními je dána i kompetence ministerstva k posouzení vysokoškolského studia v zahraničí, resp. „v cizině“, jak výslovně stanoví zákon. Rozhodnou skutečností pro posouzení a následné uznání studia na zahraniční vysoké škole bylo místo výuky, tedy to, že se jedná o výuku studijního programu zahraniční vysoké školy mimo území České republiky. Ministerstvo rovněž uvedlo, že v období let 2012 a 2013 došlo v právních předpisech sociálního zabezpečení k legislativním změnám a dne 1. 9. 2013 nabyl účinností zákona č. 267/2013 Sb., kterým se změnil zákon o státní sociální podpoře a zákon o důchodovém pojištění. Podle čl. IV zrušovacích ustanovení byla zrušena vyhláška č. 28/2012 Sb., která zrušila vyhlášku č. 322/2005 Sb. Podle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 28/2012 Sb., se studium na vysokých školách podle § 2 vyhlášky č. 322/2005 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti vyhlášky č. 28/2012 Sb., zahájené nejpozději

do 1.9.2012, považovalo za studium na vysokých školách pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění.

19. Podle vyhlášky č. 322/2005 Sb., bylo podle ministerstva možno studium v ní definované, které bylo uskutečňováno na území České republiky, považovat mj. za studium na vysoké škole. Toto ustanovení, stejné jako vyhláška č. 28/2012 Sb., bylo zrušeno zákonem č. 267/2013 Sb. Ministerstvo tak konstatovalo, že vzhledem k tomu, že podmínky stanovené příslušnými právními předpisy nebyly naplněny, musela být žádost žalobce zamítnuta. K rozkladu žalobce pak bylo vydáno napadené rozhodnutí, v němž byl potvrzen závěr žalovaného, že pokud se místo studia žalobce nenacházelo mimo území České republiky, nebylo jej možné postavit na roveň studia na vysoké škole v České republice.

IV. Posouzení věci soudem

20. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, a to v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí [§ 75 odst. 1, 2 s. ř. s.].
21. Podle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře *za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se považuje studium na středních nebo vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice.*
22. Podle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění *za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se pro účely tohoto zákona považuje studium na středních a vysokých školách v České republice, s výjimkou dálkového, distančního, večerního a kombinovaného studia, je-li dítě v době takového studia výdělečně činn alespoň v rozsahu uvedeném v § 27 nebo pobírá-li podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, a studia po dobu výkonu vojenské základní (náhradní) služby, civilní služby nebo za trvání služebního poměru příslušníků ozbrojených sil; za studium na středních a vysokých školách v České republice se považuje též studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních a vysokých školách v České republice.*
23. Těžištěm sporu je výklad neurčitého právního pojmu uvedeného jak v zákoně o státní sociální podpoře, tak v zákoně o důchodovém pojištění, a sice pojmu „studium na středních a/nebo vysokých školách v cizině.“ Dikce slovního spojení „studium na vysokých školách v cizině“ vyvolává otázku, zda jej vnímat tak, že se slova „v cizině“ pojí ke slovu „studium“ nebo „na vysokých školách“. V prvním případě by bylo pro posouzení žádosti podstatné faktické místo studia, ve druhém případě pak formální stav zapsání se ke studiu na vysoké škole se sídlem v zahraničí.
24. Uvedeného nejednoznačného výkladu si byl vědom i zákonodárce. V důvodové zprávě k zákonu č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 137/2016 Sb.“) se uvádí, že „[v]ydle výše popsaného aspektu spočívá stávající problém se zahraničními vysokými školami také v aplikaci právních předpisů vymezujících nezaopatřenost dítěte z důvodu soustavné přípravy na budoucí

povoláním týkajících se přímo nebo zprostředkovaně veřejného zdravotního pojištění, státní sociální podpory a důchodového pojištění.

25. *Za současného právního stavu stát hradí zdravotní pojištění za studenty, kteří splňují definici nezaopatřeného dítěte (viz § 7 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů). Ta je i pro účely zdravotního pojištění vymezena v § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb. se „za nezaopatřené dítě pro účely tohoto zákona považuje dítě do skončení povinné školní docházky, a poté, nejdéle však do 26. roku věku, jestliže se soustavně připravuje na budoucí povolání“. Co se rozumí soustavnou přípravou na budoucí povolání, stanovuje ustanovení § 12 tohoto zákona, který mimo jiné stanoví, že za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se považuje studium na vysokých školách v cizině, pokud podle rozhodnutí ministerstva je postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice; obdobně tak stanoví § 21 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Těmito ustanoveními je dána i stávající kompetence ministerstva k posouzení vysokoškolského studia v zahraničí, resp. „v cizině“, jak výslovně stanoví zákon. Skutečnost takového studia v cizině se posuzuje na žádost žadatele (účastníka řízení), ke které musí ve správním řízení ministerstvu doložit potřebné doklady.*
26. *V této souvislosti je nutné uvést, že v období let 2012 až 2013 došlo v právních předpisech sociálního zabezpečení ke změnám. Dne 1. září 2013 nabyl účinnosti zákon č. 267/2013 Sb., kterým se změnil zákon o státní sociální podpoře a zákon o důchodovém pojištění. Podle čl. IV - zrušovacích ustanovení tohoto zákona byla zrušena vyhláška č. 28/2012 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních školách, která zrušila vyhlášku č. 322/2005 Sb. Dle § 2 odst. 2 vyhlášky č. 28/2012 Sb. se studium na vysokých školách podle § 2 vyhlášky č. 322/2005 Sb., o dalším studiu, popřípadě výuce, které se pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění považují za studium na středních nebo vysokých školách, ve znění účinném do dne nabytí účinnosti vyhlášky č. 28/2012 Sb., zahájené nejpozději do 1. září 2012 považovalo za studium na vysokých školách pro účely státní sociální podpory a důchodového pojištění. Toto ustanovení, stejně jako vyhláška č. 28/2012 Sb., bylo zrušeno citovaným zákonem č. 267/2013 Sb.*
27. *Případy tzv. franšízovaných univerzit (tedy institucí, které uzavřely smlouvu se zahraniční univerzitou z jiného členského státu, která posuzuje a validuje kvalitu vzdělávání a vydává diplom) nacházejících se na území České republiky byly řešeny právě vyhláškou č. 322/2005 Sb. S ohledem na zrušení této vyhlášky bez náhrady (z důvodu její protiústavnosti - právní předpis nabízel individuální správní akt správního úřadu) zůstala situace českých studentů zahraničních vysokých škol, které nabízejí a realizují své vzdělávací aktivity přímo či zprostředkovaně na území České republiky (tedy fakticky se nejedná o vzdělávání realizované „v cizině“) v tomto ohledu bez jednoznačné právní úpravy. Z důvodu nutnosti respektování čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod - „státní (veřejnou) moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“, je součástí předkládaného návrhu také návrh novely zákona o státní sociální podpoře a zákona o důchodovém pojištění tak, aby do budoucna byla tato situace jednoznačně ošetřena.“*
28. *Zákonem č. 137/2016 Sb., kterým byl novelizován zákon o státní sociální podpoře, bylo do jeho § 12 odst. 1 doplněno, že za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se*

považuje dále i d) *studium na zahraniční vysoké škole, uskutečňované na území České republiky, pokud je podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro účely státní sociální podpory postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice; zahraniční vysokou školou se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba ustavená podle právních předpisů cizího státu, která je v tomto cizím státě, podle jehož právních předpisů byla ustavena (dále jen „domovský stát“), součástí vysokoškolského vzdělávacího systému daného domovského státu a která v tomto domovském státě poskytuje vzdělávání, jehož absolvováním se v tomto domovském státě podle jeho právních předpisů získává vysokoškolské vzdělání, e) studium ve vysokoškolském studijním programu zahraniční vysoké školy, uskutečňovaném na území České republiky tuzemskou právnickou osobou na základě její dohody s danou zahraniční vysokou školou, pokud je podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro účely státní sociální podpory postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice.*

29. Taktéž bylo citovanou novelou doplněno ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění, které nově zní takto: *za soustavnou přípravu dítěte na budoucí povolání se pro účely tohoto zákona považuje studium na středních a vysokých školách v České republice, s výjimkou dálkového, distančního, večerního a kombinovaného studia, je-li dítě v době takového studia výdělečně činné alespoň v rozsahu uvedeném v § 27 nebo pobírá-li podporu v nezaměstnanosti nebo podporu při rekvalifikaci, a studia po dobu výkonu vojenské základní (náhradní) služby, civilní služby nebo za trvání služebního poměru příslušníků ozbrojených sil; za studium na středních a vysokých školách v České republice se považuje také*

1. studium na středních a vysokých školách v cizině, pokud je podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro účely důchodového pojištění postaveno na roveň studia na středních nebo vysokých školách v České republice,

2. studium na zahraničních vysokých školách, uskutečňované na území České republiky, pokud je podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro účely důchodového pojištění postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice; zahraniční vysokou školou se pro účely tohoto zákona rozumí právnická osoba ustavená podle právních předpisů cizího státu, která je v daném cizím státě, podle jehož právních předpisů byla ustavena (dále jen „domovský stát“), součástí vysokoškolského vzdělávacího systému domovského státu a která v domovském státě poskytuje vzdělávání, jehož absolvováním se v domovském státě podle jeho právních předpisů získává vysokoškolské vzdělání,

3. studium ve vysokoškolském studijním programu zahraniční vysoké školy, uskutečňovaném na území České republiky tuzemskou právnickou osobou na základě její dohody s danou zahraniční vysokou školou, pokud je podle rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy pro účely důchodového pojištění postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice.

30. Lze mít za to, že na základě výše uvedené novely byla otázka výkladu pojmu „*studium na vysoké škole v cizině*“ pro futuro vyřešena. Ministerstvo přistoupilo k problematice poboček zahraničních škol komplexně, a do budoucna by tak měly problémy s posouzením studia podle zákona o státní sociální podpoře a zákona o důchodovém pojištění ustát. Pro účely posouzení této věci je však třeba zdůraznit, jak vyplývá zejména z důvodové zprávy k zákonu č. 137/2016 Sb., že výklad výše uvedeného neurčitého pojmu nebyl zcela jednoznačný, jak tvrdil žalovaný. Ostatně z toho důvodu došlo také k předmětné novele zákona o státní sociální podpoře a zákona o důchodovém pojištění. Nelze se tak ztotožnit

se závěrem, který žalovaný předestřel ve vyjádření k žalobě, že právní úprava „účinná před 31. 8. 2013 poskytovala zcela jednoznačný výklad tohoto spojení.“

31. Jak ve své zprávě ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 7369/2014/VOP/VP uvedla veřejná ochránkyně práv, „[s]lovní spojení „studium na vysoké škole v cizině“ by se dalo vyložit tak, že se vztahuje pouze k místu faktického studia, tedy místu, kam student dochází na přednášky, semináře, zkoušky apod. Na druhou stranu by se ovšem toto slovní spojení dalo vykládat i tak, že se vztahuje k místu, kde je student ke studiu oficiálně zapsaný (na zahraniční vysoké škole). Výkladové obtíže působí pojem „studium“, který v užším smyslu může označovat výlučně proces učení se nebo v širším smyslu formální stav, kdy je student na vysoké škole ke studiu zapsaný.“ Soud má rovněž za to, že v projednávané věci přicházejí v úvahu dva možné výklady. Podle restriktivního výkladu, který upřednostňuje žalovaný, by se posouzení studia dle zákona o státní sociální podpoře a zákona o důchodovém pojištění vztahovalo pouze na osoby, které fakticky studují v zahraničí. Podle extenzivního výkladu by pro kladné rozhodování ministerstva stačilo, pokud by byli studenti na zahraniční vysoké škole ke studiu zapsáni. Oba tyto výklady respektují pravidla jazykového výkladu, neboť výše citovaná ustanovení zákonů hovoří o „studiu na vysoké škole v zahraničí“ bez jakékoli další specifikace.
32. V případě nejednoznačnosti určitého pojmu je nutné přistoupit k odstraňování sémantických nejasností, přičemž tento postup spočívá ve výběru restriktivního nebo extenzivního jazykového výkladu v souladu s výsledky dalších výkladových metod. K obdobné situaci se pak vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 277/99, v němž uvedl, že „[j]sou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické.“
33. Soud tedy přistoupil k teleologickému výkladu výše zmíněného neurčitěho pojmu, jehož cílem je zjistit objektivní význam právní normy vzhledem k zaměření celého právního předpisu. Ustanovení § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění systematicky navazují na institut nezaopatřeného dítěte (§ 11 zákona o státní sociální podpoře a § 20 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění). Podle obou citovaných zákonů je nezaopatřeným dítětem takové dítě, které vykonává povinnou školní docházku (§ 11 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře, § 20 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění), soustavně se připravuje na budoucí povolání [§ 11 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře, § 20 odst. 4 písm. a) zákona o důchodovém pojištění], nemůže se soustavně připravovat na budoucí povolání z důvodu nemoci nebo úrazu [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona o státní sociální podpoře, § 20 odst. 4 písm. b) zákona o důchodovém pojištění], nebo pro dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav nemůže vykonávat soustavnou výdělečnou činnost [§ 11 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře, § 20 odst. 4 písm. c) zákona o důchodovém pojištění]. Účelem této právní úpravy je tedy zahrnout do výhod státní sociální podpory a důchodového pojištění ty děti, které z uvedených důvodů nemají vlastní příjem. V této souvislosti lze souhlasit se závěrem veřejné ochránkyně práv, že „[t]akovými nezaopatřenými dětmi mohou bezesporu být jak studenti vysokých škol v České republice a zahraničí, tak i studenti poboček zahraničních vysokých škol na území České republiky.“

34. Teologický výklad tak hovoří ve prospěch extenzivního jazykového výkladu, podle kterého by se slovní spojení „*studium na vysokých školách v cizině*“ mělo vykládat v souladu s účelem právní úpravy tak, že zahrnuje nejenom faktické studium, ale i formální zápis studenta ke studiu (na vysoké škole v cizině).
35. Výše uvedené podporuje též historický výklad vycházející z toho, že smysl právní úpravy lze seznat z důvodových zpráv k příslušným zákonům. Podle důvodové zprávy k zákonu o státní podpoře musí být stát „*rovněž schopen pomáhat řešit situaci, kdy v rodině jsou dlouhodobě osoby (děti) bez vlastního příjmu. Životní úroveň rodin s dětmi, resp. osob v nich žijících, je z tohoto důvodu v průměru nižší než životní úroveň osob, které nevyživují děti. (...) Dávky vyplývající z tohoto systému pomáhají rodině krýt zejména zvýšené náklady vyvolané přítomností takových osob, které dosud nejsou výdělečně činné, a řešit různé sociální situace, na něž rodina vlastními silami a vlastními prostředky nestačí.*“ Zákonomodárce tak zcela evidentně přijímal tento zákon s cílem zajistit společenskou pomoc rodinám s dětmi.
36. Studium na vysokých školách v cizině bylo jako soustavná příprava na budoucí povolání do právního řádu zavedeno v zákoně o důchodovém pojištění. Do zákona o státní sociální podpoře byla tato možnost vložena novelou provedenou zákonem č. 137/1996 Sb. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 137/1996 Sb. „*[p]řijetím zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění se za soustavnou přípravu na budoucí povolání považuje také příprava na středních a vysokých školách v cizině, pokud podle Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy je postaveno na roveň studia na středních a vysokých školách v České republice. Tento jistě správný záměr, který je jednoznačnou podporou vzdělanosti našich studentů, však není obsažen v zákoně o státní sociální podpoře. Vznikají zde tedy dva právní režimy, kdy podle zákona o důchodovém pojištění se studium na takových školách za soustavnou přípravu na budoucí povolání považuje, podle zákona o státní sociální podpoře však nikoliv. Vzhledem k tomu, že je velmi žádoucí umožnit studium na zahraničních středních a vysokých školách co nejširšímu počtu studentů, aby se tak podpořila nejen celková vzdělanost, ale aby se vytvářel i konkurenční tlak na naše vysoké a střední školy, navrhuje se, aby se i z pohledu dávek státní sociální podpory hledělo na studenta studujícího na Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy schválených vysokých a středních školách v zahraničí, jako na studenta studujícího na domácích vysokých a středních školách, aby i on mohl být příjemcem dávek státní sociální podpory.*“
37. Z uvedeného plyne, že úmyslem zákonodárce bylo podpořit vzdělanost českých studentů, resp. jim umožnit studium na zahraničních středních a vysokých školách v co nejširším rozsahu, a vytvořit konkurenční tlak na české vysoké školy. Jak již uvedla ve své zprávě veřejná ochránkyně zpráv, obou těchto cílů lze dosáhnout rovněž na pobočkách zahraničních vysokých škol v České republice. I tento (historický) výklad tak svědčí výše zmíněnému extenzivnímu jazykovému výkladu slovního spojení „*studium na vysokých školách v cizině*.“
38. Na základě shora uvedeného lze uzavřít, že napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí ministerstva je založeno na nesprávném výkladu pojmu „*studium na vysokých školách v cizině*“, který správní orgán zaujal v řízení o žádosti podle § 12 odst. 1 písm. c) zákona o státní sociální podpoře a § 21 odst. 1 písm. a) zákona o důchodovém pojištění v relevantním znění. Při možném (dvojím) výkladu tohoto pojmu vycházel žalovaný z restriktivního výkladu, který je v rozporu se smyslem a účelem obou zákonných úprav, čímž bylo zasaženo do práv žalobce.

39. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, neboť žalovaný založil své rozhodnutí na nesprávném právním výkladu. Proto přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí, jakož i ke zrušení jemu předcházejícího rozhodnutí ministerstva a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3, 4 s.ř.s.). Zrušením obou rozhodnutí soud nicméně nepředjímá konečný výsledek meritorního posouzení žalobcovy žádosti, jenž je závislý na posouzení toho, zda jím deklarované studium na PEVŠ je skutečně postaveno na roveň studia na vysokých školách v České republice.
40. O věci samé soud rozhodl bez jednání, neboť pro tento postup byly splněny zákonem stanovené podmínky (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
41. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu soud přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení tvořených jednak zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč a dále náklady za právní zastoupení za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepis žaloby) a dva režijní paušály po 300 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), celkem tedy 6 800 Kč. Náklady právního zastoupení žalobce jsou tvořeny též částkou 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše žalobci přiznaných nákladů tak činí 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 27. listopadu 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu