



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Jarmily Ďáskové a JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D., v právní věci žalobce **Ing. P. B.**, proti žalované **Masarykově univerzitě**, se sídlem Žerotínovo náměstí 9, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 18. 3. 2011, č. j. MU-PS/2061/2011/9502/PřF, a rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 30. 3. 2011, č. j. MU-PS/5443/2011/10664/PřF,

t a k t o :

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce se žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 6. 6. 2011 domáhal vydání rozsudku, kterým by byl zrušen bod č. 1 rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 18. 3. 2011, č. j. MU-PS/2061/2011/9502/PřF, a bod č. 1 rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 30. 3. 2011, č. j. MU-PS/5443/2011/10664/PřF, a žalovaná byla zavázána k povinnosti zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Obě napadená rozhodnutí považuje za nezákonná a vydaná v rozporu s právními předpisy.

II. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisového materiálu

[2] Z konkrétních okolností přezkoumávané věci je pro přehlednost vhodné chronologicky zdůraznit následující skutečnosti.

[3] Dne 1. 12. 2010 byl žalobci na základě ustanovení § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen „zákon o vysokých školách“) rozhodnutím děkana Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity, č. j. MU-PS/14792/2010/9502/PřF, vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 15.000,- Kč. Poplatek byl vyměřen za období 13. 7. 2012 – 12. 1. 2011.

[4] Dne 31. 12. 2010 podal žalobce žádost o přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí. Svou žádost odůvodnil zejména tím, že jeho studium musí být posuzováno jako tzv. další studium, neboť dne 29. 5. 2008 úspěšně ukončil čtyřletý bakalářský studijní program Stavební inženýrství a dne 8. 6. 2010 dvouletý navazující magisterský studijní program Krajinné inženýrství, a je tedy absolventem ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 5 Přílohy č. 6 ke Statutu Masarykovy univerzity. Další studium v bakalářském programu Geologie by mělo být posuzováno podle ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách. Žalobce trval na názoru, že pro stanovení poplatku za delší studium v dalším studiu se posuzuje doba odstudovaná výhradně v dalším studiu, nikoli ve studiích předchozích.

[5] Dne 1. 2. 2011 byl žalobci opět na základě ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách rozhodnutím děkana Přírodovědecké fakulty Masarykovy univerzity, č. j. MU-PS/1817/2011/10664/PřF, vyměřen další poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 15.000,- Kč. Tentokrát za období 13. 1. 2011 – 12. 7. 2011.

[6] Dne 21. 2. 2011 podal žalobce další žádost o přezkoumání výše uvedeného rozhodnutí. Svou žádost odůvodnil identicky jako žádost předchozí.

[7] Dne 18. 3. 2011 a v druhé věci pak dne 30. 3. 2011 rozhodla žalovaná o potvrzení rozhodnutí děkana o vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia a zároveň snížila oba poplatky na částku 10.000,- Kč. Bylo zdůrazněno, že studentům v dalším studiu (absolventům) je nutné do celkové doby studia počítat dobu všech studií odstudovaných v bakalářských nebo magisterských studijních programech ukončených jinak než řádně dle ustanovení § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách, která nejsou souběžná se studiem v aktuálním studijním programu. V tomto smyslu je zcela irelevantní, zda student naplňuje takto stanovené podmínky již po uplynutí standardní doby studia nebo až po překročení standardní doby zvětšené o jeden rok.

[8] Proti těmto rozhodnutím žalované podal žalobce správní žalobu.

III. Obsah žaloby

[9] V žalobě žalobce zdůraznil, že napadeným rozhodnutím byl zkrácen na svých právech. Rozhodnutí považuje za nezákonné, neboť byl porušen zákon o vysokých školách. Uvedl k tomu následující námitky:

III.A Námitka nesprávné aplikace zákona o vysokých školách

[10] Žalobce spatřuje v rozhodnutí nezákonnost, neboť mu jako absolventovi byl v dalším studiu vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia opakovaným započítáním doby dřívějších neúspěšných studií, která již byla žalobci započítána do předchozího absolvovaného studia.

[11] Žalobce zmiňuje, že ustanovení právní normy nemůže být chápáno samoučelně; v tomto případě pouze jen za účelem maximalizace inkasa poplatků. Není totiž účelem poplatků za delší studium postihovat opakovaně ty studenty dalšího studia, kteří studují v dalším studiu řádně a své břemeno poplatků za předešlé studijní neúspěchy již plně nesli vyměřením poplatků v předchozím absolvovaném studiu.

[12] Žalobce se domnívá, že ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách zpoplatňuje mimo jiné prodlouženou dobu studia v dalším studiu, přičemž v této oblasti částečně odkazuje na ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, avšak za jasně vymezených podmínek; tzn. že na další studium se nevztahují všechna dířektiva ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách.

[13] V rámci posuzování odstudované doby absolventa v dalším studiu zavádí ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách jasně definovaný institut „celkové doby dalšího studia“, do které se s odkazem podle ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách sice započítávají doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských programech, které byly ukončeny jinak než řádně, avšak splňující atribut dalšího studia.

[14] Podle žalobce se tedy do celkové doby dalšího studia započítávají všechna aktuální, přestupná a neúspěšná studia pouze v rámci dalšího studia, tj. po datu posledního úspěšně absolvovaného studia.

[15] Na podporu svých tvrzení poukázal žalobce na praxi jiných vysokých škol, a to České zemědělské univerzity v Praze a Karlovy univerzity v Praze.

III.B Námitka zpětné účinnosti zákona o vysokých školách

[16] Zásadní význam na dobu studia má pro žalobce započítání neúspěšné doby studia na šestiletém magisterském studijním programu na Fakultě stavební Vysokého učení technického v Brně, a to v období od 1. 9. 1998 do 28. 11. 2011 (celkem 1.184 dnů), přičemž právě ke dni 1. 7. 2001 začala platit novela zákona o vysokých školách, která zavedla institut započítávání neúspěšných studií do doby studia. Žalobce v tomto spatřuje zásah do jeho práv, kdy jeho chování je posuzováno zpětně dle nových právních institutů.

[17] V této souvislosti žalobce zmiňuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-79, kde se tento soud okrajově vyjádřil i k této otázce: „Navíc je třeba připomenout, že v případě studentů, jejichž celková doba studia zasahuje před 1. 7. 2001 tak, jako je tomu v případě účastníka řízení, je nutné se rovněž vypořádat s faktem, že možnost zápočtu doby předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno, byla do zákona o vysokých školách zařazena až novelou provedenou zákonem č.

147/2001 Sb., a to s účinností právě k 1. 7. 2001. Pouze na okraj v tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na princip ochrany důvěry občanů v právo a s ním související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, publikovaný pod č. 75 Sb. n. u. ÚS, svazek č. 26, str. 253).“

IV. Vyjádření žalované

[18] Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě ze dne 6. 9. 2011 navrhla, aby soud žalobu v celém rozsahu zamítl jako nedůvodnou.

[19] Žalobce dle žalované vychází z mylné domněnky, že ustanovení § 58 zákona o vysokých školách konstruuje dvě skutkové podstaty (obecnou v odst. 3 a speciální v odst. 4), jejichž současné použití je vyloučeno. Dle žalované ale není vyloučeno, aby ke splnění obou podmínek došlo současně. Systematika zákona nevylučuje, že by nebylo možné stanovit poplatek jak podle odst. 3, tak i odst. 4 ustanovení § 58 zákona o vysokých školách.

[20] Podle žalované zákon o vysokých školách nikde nestanoví, že úspěšným absolvováním jednoho studijního programu se na předchozí studia ukončená jinak než řádně hledí jako na studia ukončená řádně. Žalovaná je toho názoru, že zavedení tohoto principu by bylo v rozporu s důvodem zavedení poplatků za studium. Samotné právo na vysokoškolské vzdělání není Listinou základních práv a svobod nahlíženo jako nepodmíněné a rozhodnutí o tom, za jakých podmínek je toto právo realizováno, je v dispozici zákonodárce.

[21] Způsob výkladu zákona o vysokých školách vyjádřený v normách jiných veřejných vysokých škol není dle názoru žalované nepochybnou zárukou správnosti. Žalovaná postupuje výhradně podle zákona o vysokých školách a také dle svého vlastního statutu, který byl schválen a je registrován u Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

[22] K domněnkám žalobce, vycházejícím z nahlížení na poplatek za studium jako sankci, žalovaná uvádí, že nechápe vyměření poplatku jako sankci, nýbrž jako ustanovení konkretizující možnosti společnosti ve smyslu čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[23] Žalovaná se nedomnívá, že by došlo k zakázanému retroaktivnímu působení zákona o vysokých školách. Rozhodná skutečnost zakládající povinnosti žalobce hradit poplatky za studium, tedy ukončení studia jinak než řádně, byla dovršena až po účinnosti příslušné právní úpravy. Podle názoru žalované jde v daném případě o přípustnou nepravou retroaktivitu. V této souvislosti odkazal na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

[24] K rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 8/2007-89, na který se žalobce odvolává, žalovaná uvedla, že citovaná část tohoto rozhodnutí představuje

obiter dictum a právní názor v ní uvedený se netýká nosných důvodů rozhodnutí. Nejvyšší správní soud navíc nevyslovil, že by postup žalované byl nezákonný, ale pouze zmínil potřebu se s faktem užití dotčené normy vypořádat. Pouze na okraj připomněl zákaz retroaktivity a princip ochrany důvěry občanů v právo.

V. Replika žalobce

[25] Dne 31. 10. 2010 se žalobce vyjádřil k vyjádření žalované replikou. V ní se velmi důkladně zabýval systematickým, jazykovým a logickým výkladem ustanovení § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách a uvedl, že trvá na svém právním názoru vyjádřeném již v žalobě.

[26] Dle žalobce zákonodárce záměrně rozlišil „bezplatné“ první studium a již při studiu dalšího studijního programu zavedl tzv. poplatek za další studium, který je svou výší značně diferencovaný od poplatku za prodlužování studia. V rámci obou těchto forem je dále posuzována doba studia oproti standardní době studia, která je jako „bezplatná“ u prvního studia benefitována zvětšením o jeden rok. Podle žalobce je tedy nutné pro účely institutu započítávání doby neúspěšných studií rozlišovat mezi prvním a dalšími studii.

[27] Žalobce se také vyjádřil k interním předpisům ostatních veřejných vysokých škol. Nově uvedl informace týkající se Univerzity Pardubice a Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně. Žalobce poukázal na porušení zásady právní předvídatelnosti. Tato zásada je dle něj zakotvena v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu a vylučuje praxi právního partikularismu.

VI. Posouzení věci krajským soudem

[28] Žaloba byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), osobou k tomu oprávněnou dle ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68 a § 70 soudního řádu správního.

[29] Soud přezkoumal napadená rozhodnutí, vázán rozsahem a důvody, které žalobce uplatnil v žalobě (ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního). Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního). Dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V souladu s ustanovením § 51 odst. 1 soudního řádu správního bylo rozhodnuto o věci samé bez jednání.

[30] Na úvod se soud zabýval otázkou pasivní legitimace. Z již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že „osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako se žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně žalobce v žalobě jako žalovaného označil. Zvláštní usnesení se o tom nevydává.“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, dostupné na www.nssoud.cz).

[31] K označení žalované v podané žalobě (Masarykova univerzita Brno) považuje soud za vhodné uvést, že v posuzovaném případě je žalovanou Masarykova univerzita, nikoli Masarykova univerzita Brno. Přesný název „Masarykova univerzita“ vyplývá z Přílohy 1 k zákonu o vysokých školách, kde u některých škol je používán dodatek ve formě sídelního města vysoké školy, např. Univerzita Karlova v Praze nebo Univerzita Palackého v Olomouci, ale u jiných nikoli – např. právě pouze Masarykova univerzita. Stejně tak ustanovení § 1 zákona č. 50/1919 Sb., kterým se zřizuje druhá česká universita, uvádí „V Brně se zřizuje československá státní ‚Masarykova universita‘ o čtyřech fakultách: právnické, lékařské, přírodovědecké a filosofické.“

[32] Navíc je třeba konstatovat, že žalovanou je Masarykova univerzita, jakkoliv je přezkoumávané rozhodnutí rozhodnutím rektora Masarykovy univerzity. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 86/2008-52, dostupný na www.nssoud.cz). Podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách je rektor samosprávným akademickým orgánem veřejné vysoké školy a podle ustanovení § 10 odst. 1 téhož zákona je v čele veřejné vysoké školy rektor, který jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak. Do kompetence rektora jako nejvyššího představitele veřejné vysoké školy tedy náleží vše, co zákon o vysokých školách nesvěřil jinému orgánu. Podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy patří zejména rozhodování o právech a povinnostech studentů.

VI.A K námitce nesprávné aplikace zákona o vysokých školách

[33] Nejprve se soud zabýval smyslem a účelem poplatků za studium, neboť žalobce namítal, že poplatky nesmí být chápány samoučelně pouze jako zdroj příjmů vysokých škol; zároveň velmi obecně namítal, že je mu upřeno právo na vzdělání.

[34] Ustanovení čl. 33 Listiny základních práv a svobod ve svém 1. odstavci zakotvuje právo každého na vzdělání s tím, že právo na bezplatné vzdělání na vysokých školách je omezeno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. Otázka zpoplatnění vysokého školství vždy rozdělovala veřejnost; kompromisní přístup k této otázce vyústil v roce 1998 k přijetí novinky v právní úpravě vysokého školství ve formě poplatků spojených se studiem. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že poplatky spojené se studiem nejsou v rozporu s ústavně zakotveným právem na bezplatné vzdělání na vysokých školách. Zákon přitom stanovil poměrně restriktivně a taxativně čtyři druhy poplatků spojených se studiem (poplatek za úkony spojené s přijímacím řízením, poplatek za delší studium, poplatek za další studium a poplatek za studium cizinců studujících v cizím jazyce) i limity pro jejich výši.

[35] Předmětem sporu se stal poplatek za delší studium, nicméně nikoli za prodloužení běžného prvního studia, ale za prodloužení studia, které je zároveň dalším studiem, neboť žalobce je již absolventem jiného magisterského studijního programu.

[36] Jádrem sporu spočívá v interpretaci ustanovení § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách. Podle žalované se do celkové doby dalšího studia započítávají všechna předchozí studia, která byla ukončena jinak než řádně, nicméně dle žalobce pouze všechna další studia, která byla ukončena jinak než řádně.

[37] Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách upravuje tzv. poplatek za delší studium („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.“) Podstatná je část věty za středníkem, podle které se do doby studia započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.

[38] Ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách upravuje druhý typ poplatku – tzv. poplatek za další studium („Studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu či jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho.“) I zde se ovšem počítá s možností, že toto další studium přesáhne standardní dobu a stane se z něj zároveň studium delší. Z ustanovení § 58 odst. 4 věta druhá zákona o vysokých školách vyplývá, že pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.

[39] Existuje tedy rozdíl mezi právním režimem běžného delšího studia a dalšího delšího studia. V případě běžného studia může student studovat bez vyměření poplatků standardní dobu studia zvýšenou o jeden rok; zatímco v případě dalšího studia pouze standardní dobu studia. Tím je další studium určitým způsobem znevýhodněno. To je ostatně i v souladu s účelem této právní úpravy, jež má studenty motivovat, aby si pečlivě vybrali svou první vysokou školu a tu také řádně a včas dostudovali. Další studium je považováno za jakýsi nadstandard, který jde nad rámec možností společnosti (ve smyslu čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a může být vysokou školou zpoplatněn.

[40] Na základě jazykového výkladu ovšem nelze dospět k žádné jiné odlišnosti těchto dvou právních režimů. Žalobce sám používal zejména logický výklad využívající strukturu právní normy (hypotéza – dispozice – sankce).

[41] Hypotéza právní normy, jež byla v případě žalobce aplikována, je obsažena v ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách a zní takto: „Studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu a pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, [...]“. Na tuto hypotézu je pak navázána dispozice, obsažená v ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, s odkazem na odst. 3 téhož paragrafu, který zní: „[...] stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu podle ustanovení § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách.“

[42] Soud se zabýval otázkou, zda vůbec byla naplněna hypotéza této právní normy. Nutné je ovšem (v rámci této hypotézy) vyložit pojem „celková doba dalšího studia“ použitý v ustanovení § 58 odst. 4 věty druhé zákona o vysokých školách.

Otázkou totiž bylo, zda se do celkové doby dalšího studia započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně, nebo pouze doby všech dalších předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně.

[43] Z ustanovení § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách ovšem vyplývá, že „do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.“ Samotná definice pojmu „celková doba dalšího studia“ není předchozí hypotézou nijak zúžena pouze na „dobu všech předchozích studií, které byly ukončeny jinak než řádně, ale zároveň až po úspěšném ukončení předchozího studia“.

[44] Zjednodušeně řečeno; z ustanovení § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách nelze explicitně vyvodit (jazykovým ani logickým výkladem), že úspěšné absolvování studia „maže“ historii dřívějších neúspěšně ukončených studií, jež se započítávají do doby studia rozhodně pro vyměření poplatku.

[45] Na závěr soud přistoupil ještě k teleologickému výkladu, kde si vypomohl důvodovou zprávou k zákonu o vysokých školách. V té se uvádí, že „významným novým prvkem je však návrh na zavedení školného na veřejných vysokých školách (na vyšších odborných školách již bylo zavedeno výše zmíněnou novelou školského zákona). Placení školného by mělo především motivovat studenta k uvážení, kvalitnímu studiu bez zbytečných průtahů a do určité míry přispět k jeho emancipaci ve vztahu k vysoké škole. Pro výši školného je navrženo rozpětí, odvozené od průměrné částky vynakládané na jednoho studenta ze státního rozpočtu za rok. Maximální výše školného je navržena tak, aby zachovala přístup k vysokoškolskému vzdělání každému, kdo má dostatek předpokladů, vůle a odhodlání je získat. Vysoká škola musí alespoň třetinu vybraného školného vkládat do stipendijního fondu.“

[46] Ačkoli školné nakonec zavedeno nebylo a do zákona se dostaly pouze poplatky za studium, rozhodně lze (i z této důvodové zprávy) dovodit, že poplatky mají především studenta motivovat. Nemají tedy sankční charakter.

[47] Jestliže žalobce spatřuje v rozhodnutí nezákonnost, neboť mu jako absolventovi byl v dalším studiu vyměřen poplatek za prodlouženou dobu studia opakovaným započítáním doby dřívějších neúspěšných studií, která již byla žalobci započítána do předchozího absolvovaného studia, v čemž spatřuje prvky určitého dvojitého přičítání jedné a téže negativní okolnosti, které je dle něj zakázáno, pak je třeba uvést, že tomu tak není. Zákaz dvojího přičítání se uplatní pouze pro oblast trestního práva, popř. trestního práva správního; poplatky za studium ale nemají sankční charakter (nejsou trestem). Doba nedokončeného studia může být žalobci započítávána ve všech jeho dalších studiích – samozřejmě za předpokladu, že se v budoucnu opět nezmění právní úprava.

[48] K argumentaci správní praxí jiných vysokých škol, konkrétně Karlovy univerzity v Praze, České zemědělské univerzity v Praze, Univerzity Pardubice a

univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, je třeba říci, že jejich interní předpisy nejsou pro posouzení dané věci relevantní; mohou však pomoci při výkladu samotného zákona o vysokých školách jako podpůrný prostředek.

[49] Normativní význam má ale pouze zákon o vysokých školách a interní předpisy Masarykovy univerzity. Soud se tedy musel zabývat otázkou, zda Příloha č. 6 Statutu Masarykovy univerzity je v souladu s ustanoveními § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách. K zodpovězení této otázky mohly interní předpisy jiných vysokých škol posloužit pouze podpůrně.

[50] Je pravdou, že ze všech dokumentů, které žalobce soudu předložil, vyplývá, že praxe těchto vysokých škol je odlišná od postupu žalované. Z dokumentu nazvaného „Postup ve věci poplatků spojených se studiem“ České zemědělské univerzity v Praze výslovně vyplývá, že se do celkové doby studia započítávají pouze ta neúspěšně ukončená studia, která byla ukončena po datu posledního úspěšně absolvovaného studia. Stejně tak z informací o poplatcích za studium z webu Univerzity Pardubice vyplývá, že se do prodloužené doby studia nezapočítává doba studia v programech, které nebylo ukončeno řádně, jestliže toto studium předcházelo úspěšně ukončenému studiu v bakalářských nebo magisterských programech. Ke stejnému závěru lze dospět výkladem čl. 3 odst. 2 směrnice rektora Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně č. SR/4/2010 ze dne 15. 2. 2010 a taktéž čl. 6 odst. 2 Přílohy č. 6 Statutu Univerzity Karlovy v Praze ze dne 28. 4. 2006. Oba články na danou situaci dopadají a explicitně ji řeší.

[51] Nelze ale souhlasit s žalobcem, že by docházelo ke vzniku „právního partikularismu“. Veřejné vysoké školy jsou samosprávné orgány a zákon tak určitou míru odlišnosti mezi jednotlivými vysokými školami sám předpokládá. Správní praxe jedné vysoké školy se může lišit od jiné vysoké školy za předpokladu, že každá vysoká škola má jiné interní předpisy, zejména tedy statut ve smyslu ustanovení § 17 odst. 2 zákona o vysokých školách – samozřejmě pokud je tomu činěno v intencích zákona.

[52] Ustanovení čl. 4 Přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity stanoví, že poplatek za prodlouženou dobu studia je povinen platit student, který (a) studuje v bakalářském nebo magisterském studijním programu déle než je standardní doba tohoto studia zvětšená o jeden rok, (b) studuje v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu déle než je standardní doba tohoto studia a (c) studuje v navazujícím magisterském studijním programu déle než je standardní doba tohoto studia zvětšená o jeden rok.

[53] Ustanovení čl. 5 Přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity stanoví, že poplatek za další studium je povinen platit student, který (a) je absolventem bakalářského nebo magisterského studijního programu a studuje v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, (b) studuje souběžně ve více bakalářských nebo magisterských studijních programech a celková doba studia přesáhla standardní dobu studia stanovenou pro ten z jeho souběžných studijních programů, který má nejdelší standardní dobu studia a (c) v průběhu studia řádně ukončil jeden ze souběžných studijních programů a v dalším z nich studuje.

[54] Základní pojmy pak vymezuje čl. 2 Přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity, podle kterého standardní doba studia se posuzuje ke konkrétnímu

studijnímu programu samostatně a uvádí se v akademických letech. Standardní doba studia uvedená u akreditovaného studijního programu, do kterého je student zapsán, je standardní dobou jeho studia. Pro posuzování prodloužené doby studia se zjišťuje takzvaná celková doba studia, do které se započítávají všechny doby studia uskutečňované v bakalářských nebo magisterských studijních programech, které nebyly řádně ukončeny podle ustanovení § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách. Doba, po kterou bylo studium přerušeno, se nezapočítává. Pokud ve stejném období student studuje nebo studoval současně více studijních programů, započítává se toto období jen jednou.

[55] Jelikož soud dospěl k závěru, že z ustanovení § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách nelze dovodit, že úspěšné absolvování studia „maže“ historii dřívějších neúspěšně ukončených studií, pak nezbývá než souhlasit s žalovanou v tom, že poplatky za studium byly vyměřeny na základě zákona a v souladu se statutem.

[56] Některé jiné veřejné vysoké školy tedy studenty, kteří úspěšně absolvují ať už bakalářské nebo magisterské studium zvýhodňují, neboť jim jejich historii neúspěšných studií „smažou“. Soudu se jeví tento způsob jako velmi vhodný, neboť studenty motivuje k dokončení jejich studií, což je v souladu s účelem dané právní úpravy, ale jestliže žalovaná takto nepostupuje a zákon takový postup nevyžaduje, pak nelze rozhodnutí žalované pro nezákonnost zrušit. Ostatní vysoké školy takto činit mohou, neboť stanovení výše poplatků spadá do jejich samostatné působnosti. Vysoké školy tedy poplatky za studium vůbec nemusí vybírat, popř. (jako tomu je v daném případě) je mohou vybírat pouze za kratší období, než jim zákon umožňuje. Nedochozí tedy ke vzniku právního partikularismu, ale naopak se zde projevuje právo na samosprávu jednotlivých vysokých škol.

VI.B K námitce zpětné působnosti zákona o vysokých školách

[57] Institut započítávání neúspěšných studií do celkové doby studia byl zaveden až zákonem č. 147/2001 Sb. s účinností od 1. 7. 2001. Důvodová zpráva k tomuto zákonu se ovšem o účelu této změny vůbec nezmiňuje, neboť v původním návrhu této novely tento institut nebyl. Ustanovení § 58 odst. 3 se do návrhu této novely dostalo až ve druhém čtení v rámci pozměňovacího návrhu obsaženém v oponentní zprávě menšiny výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu ze dne 1. 2. 2001 (sněmovní tisk 665/3 z roku 2000). V Poslanecké sněmovně zaznělo pouze následující: „[...] dochází ke zpřísnění pro studenty, kteří si prodlužují dobu studia přecházením do jiných studijních programů bez ukončení programů předchozích.“

[58] Od počátku je tedy zřejmé, že započítávání neúspěšných studií do celkové doby studia má podmínky pro studium zpříšňovat. Tento institut má jednak motivační efekt (aby se studenti snažili svá studia dokončit řádně a včas) a zároveň efekt sankční (pokud tomu tak studenti neučiní, musí za studium platit). V každém případě jde o realizaci čl. 33 odst. 2 in fine Listiny základních práv a svobod.

[59] Později došlo ke zpřesnění této právní úpravy zákonem č. 552/2005 Sb. s účinností od 1. 1. 2006. Důvodová zpráva k tomuto zákonu uvádí, že „úprava poplatku za protahování studia (§ 58 odst. 3) není jednoznačná a v praxi přináší

výkladové problémy. Předmětem výkladových pochybností je především otázka, zda se do doby studia započítávají celé délky předchozích neúspěšných studií (zde se ve stávajícím znění zákona neúspěšné studium nepřesně charakterizuje jako studium, které nebylo řádně ukončeno, toto se navrhuje změnit na studium, které bylo ukončeno jinak, než řádně), i když se tato studia navzájem překrývají nebo když se takové neúspěšné studium překrývá se stávajícím studiem. Navrhuje proto stanovit, že doba, ve které se takováto studia překrývají, se započítává do doby studia pouze jednou.“

[60] Možnost zápočtu doby předchozího neúspěšného studia tedy byla do zákona o vysokých školách zařazena až novelou provedenou zákonem č. 147/2001 Sb. s účinností od 1. 7. 2001 a zdánlivě se tedy může zdát, že pokud by se započítávala i neúspěšná studia před 1. 7. 2001, došlo by k porušení zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem. Není totiž možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

[61] Je třeba rozlišovat mezi tzv. pravou a nepravou retroaktivitou. O pravé zpětné působení nového zákona jde právě tehdy, když působí i pro dobu minulou. Nepravé zpětné působení tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být využito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo do doby ještě pozdější. Princip zákazu pravé retroaktivity je výslovně uveden v Listině pouze pro oblast trestního práva s výjimkou retroaktivity in mitius. Ústavní soud však judikoval že „u retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti,“ (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>).

[62] V daném případě se jedná o retroaktivitu nepravou, neboť se mění pouze obsah již vzniklých právních vztahů. Mění se pouze podmínky. Je nevyhnutelnou skutečností, že během studia se studentům změnil různé podmínky – studijní řád, studijní katalog, podmínky pro postup do dalších semestrů, atd., ale také poplatky za studium. Podstatné je, že se pravidla se mění do budoucna. Žalobci není vyměřován poplatek zpětně za minulé období.

[63] Pro žalobce má ale zásadní význam započítání neúspěšné doby studia na šestiletém magisterském studijním programu na Fakultě stavební Vysokého učení technického v Brně, a to v období od 1. 9. 1998 do 28. 11. 2011 (celkem 1.184 dnů), přičemž právě ke dni 1. 7. 2001 začala platit zmiňovaná novela zákona o vysokých školách.

[64] Rozhodná skutečnost zakládající povinnost žalobce hradit poplatky za studium, tedy ukončení studia jinak než řádně, byla ale dovršena až po účinnosti příslušné právní úpravy, jak správně uvádí žalovaná ve svém vyjádření. Navíc v době, kdy se žalobce rozhodl studovat na Masarykově univerzitě (v roce 2010), již dávno předmětná novela zákona o vysokých školách nabyla účinnosti. V okamžiku, kdy

žalobce vstoupil do právního vztahu s žalovanou, tj. v okamžiku zápisu do studia na univerzitě, měl znát ustanovení § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách, která již byla účinná více než 8 let.

[65] Soud tedy dospěl k závěru, že v daném případě se jedná o tzv. přípustnou nepravou retroaktivitu.

[66] Žalobce jen stěží může namítat, že byla otřesena jeho důvěra v právo. Právo zpravidla kopíruje jiné normativní systémy – zejména etiku a morálku. Každému musí být zřejmé, že s negativními skutečnostmi, což nedokončení vysoké školy v očích společnosti rozhodně je, mohou být (a pravděpodobně také budou) v budoucnu spojeny negativní důsledky. Žalobce pouze nese odpovědnost za své předchozí chování (ať již školu nedokončil byť i zcela omluvitelných důvodů); ta se nyní projevila též v rovině odpovědnosti právní.

VII. Shrnutí a náklady řízení

[67] Při přezkumu žalobou napadených rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo, soud nezjistil, že by došlo ze strany žalované k chybné aplikaci zákona o vysokých školách, popř. jiné nezákonnosti. Naopak s žalobcem uplatněnou argumentací se soud z důvodů uvedených shora neztotožnil, rozhodnutí žalované proto nelze označit za nezákonná a vydaná v rozporu s právními předpisy.

[68] K žalobcem namítané nezákonnosti napadených rozhodnutí soud závěrem připomíná rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 1 Afs 129/2006-70, dostupný na www.nssoud.cz, který vymezil institut nezákonnosti takto: „*Nezákonným je rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, a přitom ještě nejde o tak intenzivní rozpor, aby bylo možno usuzovat, že rozhodnutí neexistuje, tj. že je nicotné. Nezákonnost může být vyvolána buď chybnou aplikací hmotného práva (pak půjde o nezákonnost v tom smyslu, jak o ní hovoří § 76 odst. 1 soudního řádu správního), nebo práva procesního. Procedurální pochybení mohou mít charakter nepřezkoumatelnosti rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního nebo vad řízení předcházejícího vydání napadeného rozhodnutí (§ 76 odst. 1 písm. b) a c) soudního řádu správního); tyto vady řízení jsou však v rámci soudního řízení relevantní pouze potud, pokud jde o tzv. vady podstatné, tj. pokud porušení procesního práva mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.*“ Soud uzavírá, že rozhodnutí žalované nenaplňují definiční znaky nezákonného rozhodnutí.

[69] Za tohoto stavu věci soudu nezbylo, než žalobu v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 soudního řádu správního jako nedůvodnou zamítnout.

[70] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první soudního řádu správního, podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, úspěšnému žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho jinak běžné

administrativní činnosti nevznikly. Z těchto důvodů soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu.

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.

Krajský soud v Brně dne 7. listopadu 2012

JUDr. Jaroslava Skoumalová, v. r.
předsedkyně senátu