



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Jaroslava Škopka a JUDr. Zdeňka Pivoňky v právní věci **žalobkyně M.D. proti žalovanému Rektorovi Západočeské univerzity v Plzni**, se sídlem Plzeň, Univerzitní 8, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. prosince 2009 č.j. **PR-P-1010986/09/09/VO**,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 8.12.2009, čj. PR-P-1010986/09/09/VO, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 2.000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobou ze dne 10.2.2009, k poštovní přepravě podanou dne 11.2. téhož roku, se M.D. (*dále jen žalobkyně*) domáhala zrušení rozhodnutí Rektora Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen žalovaného*) ze dne 8.12.2009 čj. PR-P-1010986/09/09/VO (*dále jen rozhodnutí žalovaného nebo napadené rozhodnutí*), kterým žalovaný rozhodl žádost žalobkyně „o prominutí či snížení poplatku zamítnout a původní rozhodnutí potvrdit.“

Žalobu odůvodnila tím, že je studentkou Západočeské univerzity v Plzni (*dále jen univerzita*), pedagogické fakulty, kde studuje ve druhém ročníku bakalářského studijního programu Specializace v pedagogice, obor český jazyk. Dne 30.9.2009 vydala univerzita prostřednictvím pedagogické fakulty rozhodnutí čj. PR-P-1010986/09 (*dále jen prvoinstanční rozhodnutí*), kterým žalobkyni stanovila poplatek za studium ve výši 17.646,-Kč. Toto rozhodnutí napadla žádostí o přezkum rozhodnutí, v níž žádala o prominutí, alternativně o

snížení vyměřeného poplatku, a to s ohledem na vážné sociální a zdravotní důvody. Žalovaný žádost zamítl a původní rozhodnutí potvrdil.

Žalobkyně tvrdila, že žalovaný postupoval v rozporu s § 58 odst. 8 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách, v platném znění) (*dále jen zákon o vysokých školách nebo také jen ZVŠ*), když nepřihlédl k vážné sociální a zdravotní situaci žalobkyně, ačkoliv tvrzení skutečností řádně doložila. Statut univerzity protiprávně neupravuje zásady, kterými se má rektor při svém rozhodování řídit, pouze v článku 14 odst. 6 opakuje zákonné znění a konstatuje, že student musí svoji žádost řádně odůvodnit. Pokud lze však požadavek na řádné odůvodnění považovat za naplnění požadavku na stanovení zásad, pak nelze, než mít za to, že tuto podmínku žalobkyně splnila. Dále podle žalobkyně došlo k porušení ust. § 21 odst. 1 písm. e) ZVŠ, dle něhož je veřejná vysoká škola povinna činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole. Právo na bezplatné vzdělání je dané v článku 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (*dále jen Listina*) a svědčí každému, kdo splní podmínky dané schopnostmi občana (tj. úspěšně vykoná přijímací zkoušku) a možnostmi společnosti (tj. zároveň splní kapacitní limit pro přijetí ke studiu). Tento princip nezahrnuje požadavek určitého stupně bohatství či zdraví, proto není dle názoru žalobkyně možné, aby jí navzdory splnění ústavních podmínek bylo vysokoškolské vzdělání de facto upíráno proto, že jí její zdravotní stav a sociální situace nedovolují plnit své povinnosti na takové úrovni, jako by tomu bylo bez tohoto handicapu. Dále žalobkyně podrobně popsala svoji profesní, zdravotní a sociální situaci, včetně jejich vývoje s tím, že má za to, že univerzita je povinna tuto její tíživou životní situaci při rozhodování zohlednit a tím tak dostát své povinnosti činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitosti studovat na vysoké škole. Prominutí či snížení poplatku je nástrojem k tomu zcela vhodným.

Žalobkyně dále vytýkala napadenému rozhodnutí formální vady. Předně tvrdila, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno, když se žalovaný pouze omezil na paušální tvrzení: „důvody, které uvádíte ve své žádosti o přezkoumání rozhodnutí, nebyly shledány jako relevantní pro snížení/prominutí poplatku.“. Z tohoto není žalobkyni jasné, jakými úvahami se žalovaný řídil a jaké konkrétní důvody jej vedly k danému rozhodnutí. Nemůže se proto proti danému rozhodnutí řádně bránit. V této souvislosti žalobkyně zmínila rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2As 37/2006-63, kde se uvádí, že pokud mají soudy ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí vydané v oblasti veřejné správy, je z povahy věci nutné, aby bylo možno ze správního spisu usoudit na to, z čeho správní orgán vycházel a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil. Jinak je totiž nutné napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit. Dále namítala, že žalovaný svým rozhodnutím porušil zásadu vyjádřenou v § 2 odst. 4 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu (*dále jen správní řád*), dle které je žalovaný povinen dbát, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. V této souvislosti poukázala žalobkyně na rozhodnutí ze dne 22.9.2009 čj. PR-P-884212/10/08/VO, jímž byl žalobkyni vyměřený poplatek snížen na jednu polovinu, a to ze zdravotních důvodů. Uvedla, že její zdravotní stav se od té doby nijak nezlepšil, naopak se stále zhoršuje, stejně jako její sociální situace. Proto je zřejmé, že žalovaný měl rozhodnout přinejmenším o snížení jejího poplatku na jednu polovinu, spíše však o jeho výraznější snížení s ohledem na skutečnost, že jsou k tomu dány důvody hodné zvláštního zřetele, které

jsou ve srovnání s posledním skutkovým stavem ještě závažnější. V souvislosti s vytýkanými formálními pochybeními se dovolávala rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3As 15/2007.

Shrnula, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zákonem, a to jak formálně tak materiálně. Nejen, že žalovaný rozhodl ve skutkově podobných případech rozdílně, a to dokonce s tendencí vzít méně v úvahu závažnější skutkový stav, ale své rozhodnutí ani řádně neodůvodnil, tedy nevysvětlil. Zároveň tím nerespektoval zákonnou povinnost vysoké školy činit všechna dostupná opatření pro vyrovnání příležitostí studovat na vysoké škole a též v rozporu se zákonem nepostupoval při rozhodování podle zásad uvedených ve Statutu univerzity. Skutečnost, že univerzita tyto zásady protiprávně nepřijala, nemůže vést k oprávnění je nezohlednit, tím spíše na úkor subjektu podřízeného její moci, neboť jak obecně známo, z protiprávnosti těžit nelze.

Doručením žaloby ke Krajskému soudu v Plzni (*dále jen soud*) bylo zahájeno řízení podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších novel (*dále jen s.ř.s.*).

Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 3.3.2010 navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Listina podle jeho názoru sice zakotvuje právo na vzdělání, neřadí jej však mezi základní práva a ve shodě s judikaturou Ústavního soudu toto právo nelze chápat tak, že by byl každý oprávněn studovat na vysoké škole, kterou si zvolí, a že by stát byl povinen komukoliv zaručit takové vzdělání, jaké si přeje. Studium na vysoké škole je naopak podmíněno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. Konkrétní obsah tohoto práva na vzdělání v souladu s Listinou stanoví zákon o vysokých školách. Zákonná konstrukce poplatků za studium podle ust. § 58 ZVŠ je zvolena zcela s ohledem na výše uvedené. Zákon o vysokých školách umožňuje každému bez jakýchkoliv poplatků za studium vystudovat na vysoké škole. Poplatky za studium tedy nastupují v případě, že student nestuduje řádně – překročil standardní dobu studia (dokonce zvětšenou o jeden rok) nebo se rozhodl získat další vysokoškolské vzdělání. Poplatky tak vlastně slouží k motivaci studenta ukončit studium řádně a včas. Předestřená tvrzení žalovaného se plně potvrzují v konkrétním případě žalobkyně, která před stávajícím studiem na univerzitě v bakalářském studijním programu byla od roku 2003 celkem 3x přijata ke studiu magisterského studijního programu a všechna tato předchozí studia byla ukončena výhradně proto, že neplnila svoje studijní povinnosti, nikoliv tedy proto, že jí byly stanoveny poplatky, nikoliv proto, že by jí byly kladeny jiné překážky studovat. Žalovaný dále uvedl, že za této situace žalobkyni stanovil rozhodnutím ze dne 8.10.2008 v souladu se zákonem poplatek za studium a žalovaný rozhodnutím ze dne 22.9.2009 poplatek snížil na polovinu, když vzal v úvahu skutečnosti tvrzené žalobkyní – pracovní neschopnost, ukončení pracovního poměru. Rozhodující skutečností pro snížení poplatku bylo stanovisko fakulty pedagogické vyjádřené prostřednictvím děkana. Následně žalobkyně ukončila přerušení studia a nastoupila opět ke studiu. Nutně jí tak univerzita stanovila poplatek za studium za dalších započatých šest měsíců studia prvoinstančním rozhodnutím ze dne 30.9.2009. Stanovit poplatky ukládá veřejné vysoké škole ustanovení § 58 ZVŠ. Žalobkyně opět podala žádost o přezkoumání, ve které dokládala tytéž skutečnosti, pro které jí byl již jednou poplatek za studium snížen. Oprávněnosti vyměření poplatku za studium pro předchozí studia si je žalobkyně vědoma, nezpochybňuje ji a požaduje pouze

snížení nebo prominutí poplatků. Žalovaný má za to, že pečlivě hodnotil důvody, které žalobkyně uvedla, vyžádal si i stanovisko fakulty pedagogické. V odůvodnění rozhodnutí se podrobně zabýval hodnocením jednotlivých předchozích studií žalobkyně rozhodných pro stanovení poplatku, vypořádal se s žádostí žalobkyně o snížení nebo prominutí poplatku, a to zcela ve shodě se stanoviskem proděkana fakulty pedagogické, když konstatoval, že neshledal uváděné důvody jako relevantní. Na snížení nebo prominutí poplatků přitom není právní nárok; ze skutečnosti, že jednou byly poplatky sníženy, nelze dovozovat povinnost snižovat je pořád. Tvrzení žalobkyně, jimiž odůvodňuje požadavek na snížení poplatků, jsou přitom tatáž – pracovní neschopnost, zrušení pracovního poměru a psychická choroba. Žalovaný zdůraznil, že žalobkyně sama uvádí v žalobě, že s ohledem na zdravotní stav vůbec není jisté, zda bude schopna plnit studijní požadavky. Z tohoto prohlášení vyplývá, že nemožnosti pokračování ve studiu je na vině její choroba a nikoliv poplatky za studium. Z těchto důvodů má žalovaný za prokázané, že při procesu vyměřování a rozhodování o poplatcích žalobkyni nepochybil, neboť postupoval standardně i jako v každém jiném případě. Podstatou žaloby je dle žalovaného snaha žalobkyně domoci se snížení nebo prominutí poplatků za studium. Toto však není v pravomoci soudu.

V replice ze dne 12.5.2010 žalobkyně dále argumentačně rozvíjela shora uvedené žalobní body. Uvedla, že rozhodnutí považuje za nezákonné z důvodů nesprávného použití správního uvážení, neboť rozhodování žalovaného podle § 58 odst. 8 ZVŠ není neomezené, nýbrž jeho správní uvážení je limitované povinností přihlídnout zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy. Limitem je např. i ust. § 21 odst. 1 písm. e) ZVŠ, podle kterého je vysoká škola povinna činit všechna dostupná opatření pro vyrovnávání příležitosti studovat na vysoké škole. Žalovaný nepředkládá žádná tvrzení, kterými by vyvracel povinnost vzít při rozhodování o žádosti žalobkyně v úvahu výše popsany princip vycházející z § 21 odst. 1 písm. e) ZVŠ. Naopak nepřímou uznává, že žalobkyně je osobou zdravotně, v důsledku toho postupem času též sociálně znevýhodněnou, právě takovou, jejíž příležitosti studovat na vysoké škole je třeba vyrovnávat. Žalovaný taktéž nijak nevyvrací tvrzené formální vady rozhodnutí spočívající v jeho nepřezkoumatelnosti a v jeho rozporu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu.

Žalovaným předložený správní spis obsahuje krom jiných listin rozhodnutí univerzity ze dne 30.9.2009, č.j. PR-P-1010986/09/09, kterým byl žalobkyni podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, v souladu s čl. 14 odst. 1 a 2 Statutu Západočeské univerzity v Plzni a v souladu s rozhodnutím rektora č. 02R/2009 vyměřen poplatek za studium v bakalářském studijním programu B7507 Specializace v pedagogice, prezenční formě, ve výši 17.646 Kč a k zaplacení poplatku byla stanovena lhůta. Ve spisu je dále založena odůvodněná žádost žalobkyně o přezkoumání rozhodnutí ve věci poplatku a o „odpuštění poplatků nebo alespoň o jejich snížení na minimální možnou výši“ ze sociálních a zdravotních důvodů spolu s přílohami, dokumentujícími v žádosti uvedená tvrzení. Napadeným rozhodnutím byla s odvoláním na § 68 odst. 4 ZVŠ žádost žalobkyně o prominutí či snížení poplatku zamítnuta a původní rozhodnutí potvrzeno.

Při přezkoumání rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). O věci samé rozhodl soud bez jednání jednak na podkladě § 51 odst. 1 s.ř.s. za výslovného souhlasu obou účastníků řízení,

jednak na podkladě § 51 odst. 2 z důvodu uvedeného v § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, jak bude dále uvedeno.

Soud úvodem konstatuje, že žalobou je napadeno rozhodnutí žalovaného vydané podle § 68 odst. 4 ZVŠ, jímž žalovaný přezkoumal rozhodnutí univerzity o stanovení poplatku žalobkyni za studium delší než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok. Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 3. 2006, č. j. 2 As 50/2004 - 64, právní názor, že „stanovení poplatku studentovi dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, za studium delší, než je standardní doba zvětšená o jeden rok, s vymezením výše tohoto poplatku, vzniku povinnosti hradit tento poplatek a termínu splatnosti, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., které je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví.“(publikováno pod č. 907/2006 Sb. NSS). Právní názor se vztahoval k právní úpravě zákona o vysokých školách ve znění účinném do 31.12.2005, která řízení o vyměření předmětného poplatku za studium koncipovala jako řízení jednoinstanční. S účinností od 1.1.2006 byl zákonem č.552/2005 Sb. § 68 odst. 4 ZVŠ novelizován a zaveden řádný opravný prostředek, jehož prostřednictvím lze rozhodnutí o vyměření poplatku přezkoumat. Je-li rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem vydané na podkladě § 58 odst. 3 ZVŠ rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s., pak i následné rozhodnutí rektora univerzity vydané v řízení o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách ve znění účinném od 1.1.2006 je individuálním správním aktem ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. a tudíž rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Obdobně se ostatně vyjádřil k této otázce i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26.11.2009, č.j. 5 As 86/2008-52.

Žalobkyně v podané žalobě označila za žalovaného Rektora Západočeské univerzity v Plzni.

Stran otázky pasivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. existuje ustálená judikatura správních soudů sdílející právní názor vyjádřený např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12.10.2004, č.j. 5 Afs 16/2003-56, že „osoba žalovaného není určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Sám soudní řád správní v obecném ustanovení § 33 odst. 1 praví, že odpůrcem (žalovaným) je ten, o němž to stanoví zákon. Na toto ustanovení potom navazuje § 69 s. ř. s., podle něhož je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle dílu prvního hlavy druhé části třetí správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce...aniž by o tom vydával zvláštní usnesení.“(uveřejněno pod č. 534/2005 Sb. NSS).

Z tohoto důvodu byl soud povinen posoudit otázku, zda označení žalovaného žalobkyně provedla správně či nikoliv, resp. zda v souzeném případě je orgánem, který rozhodl v posledním stupni a tudíž žalovaným ve smyslu § 69 s.ř.s., rektor univerzity nebo univerzita sama.

Zdejší soud označení žalovaného žalobkyní považuje za správné. Pro úvahu jsou relevantní níže uvedená ustanovení zákona o vysokých školách ve znění rozhodném pro

posouzení dané věci, tj. ve znění novely provedené zákonem č. 552/2005 Sb., účinné od 1.1.2006 :

Podle § 58 odst. 3 ZVŠ *studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu;*

Podle § 68 odst. 4 ZVŠ *student může do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí podle odstavce 3 doručeno, přičemž rozhodnutím podle odst. 3 písm. f) je rovněž rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, 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 změni nebo zruší rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem veřejné vysoké školy nebo její součástí.*

Podle § 58 odst. 8, věty druhé *rektor může v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy.*

Krajskému soudu v Plzni je známo, že v rozsudku ze dne 26.11.2009, č.j. 5 As 86/2008-52, Nejvyšší správní soud dovodil, že „rektor jedná v této přezkumné činnosti jménem veřejné vysoké školy, nikoliv jako zvláštní orgán, tedy orgán sui generis“ a že judikatura v označování žalovaného, pokud jde o veřejnou vysokou školu a jejího rektora, při rozhodování o stanovení poplatku za studium studentovi, je jednotná, neboť „Ke stejnému závěru jako v této věci dospěl už Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 As 15/2007 - 37, v rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 7 As 30/2008 - 46, v rozsudku ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 - 89, v rozsudku ze dne 21. 3. 2007, č. j. 3 As 35/2006 - 87, v nichž ve všech se jednalo o přezkoumání rozhodnutí o stanovení poplatku za studium studentovi, a v nichž byl účastníkem stěžovatel v této projednávané věci – Masarykova univerzita. Pokud stěžovatel poukazoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, pak v něm bylo přezkoumáváno rozhodnutí, kterým žalobce v uvedeném řízení nebyl přijat ke studiu.“

K tvrzení o jednotné judikatuře stran označení žalovaného považuje soud za potřebné zmínit, že předmětem přezkumu v rozsudcích ze dne 5. 9. 2007, č. j. 3 As 15/2007 - 37, ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 - 89, a ze dne 21. 3. 2007, č. j. 3 As 35/2006 - 87, byla rozhodnutí o stanovení poplatku za studium a ve všech případech je vydal děkan Fakulty informatiky Masarykovy univerzity. Za podstatné je však třeba podle názoru soudu považovat okolnost, že k vydání soudem přezkoumávaných rozhodnutí došlo před účinností zákona č. 552/2005 Sb. (konkrétně dne 20.10.2003, 16.3.2005 a 28.3.2003), tedy v době, kdy řízení bylo jednoinstanční. Ustanovení § 68 odst. 4 ZVŠ v tehdy účinném znění přezkumné řízení neumožňovalo (výčet § 68 odst. 3 neobsahoval řízení o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 ZVŠ, které je od 1.1.2006 uvedeno pod písm. f). Protože

oprávnění stanovit poplatků za studium svěřoval zákon o vysokých školách v § 58 odst. 3 veřejné vysoké škole i ve znění účinném do 31.12.2005 a děkan fakulty jako jeden ze samosprávných orgánů fakulty (§ 25 odst. 1 písm. b) ZVŠ), bylo-li mu rozhodování o stanovení poplatku svěřeno statutem veřejné vysoké školy podle § 24 odst. 2 ZVŠ, rozhodoval vždy jménem veřejné vysoké školy (§ 24 odst. 1 ZVŠ), pak správním orgánem, který rozhodl v posledním (a jediném) stupni o stanovení poplatku, a tudíž žalovaným byla vždy veřejná vysoká škola.

Pokud jde o rozsudek ze dne 11. 9. 2008, č. j. 7 As 30/2008 - 46 (správně č.j. 7 As 30/2008 - 42), pak předmětem soudního přezkumu bylo rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity z 12.10.2007, jímž bylo ve výroku I. potvrzeno rozhodnutí děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kterým byl studentovi vyměřen poplatek podle § 58 odst. 3 ZVŠ a současně ve výroku II. vyměřený poplatek prominut. Tehdy posuzované rozhodnutí bylo výsledkem přezkumného řízení provedeného rektorem podle § 68 odst. 4 ZVŠ ve znění novely obsažené v zák. č. 552/2005 Sb. Stejně v posledně označeném rozsudku Nejvyššího správního soudu však byla otázka povahy rozhodnutí rektora z pohledu § 65 odst. 1 s.r.s., pasivní žalobní legitimace explicitně řešena nebyla a právní názor k této otázce vysloven nebyl. V záhlaví tohoto rozsudku za žalovaného označil Nejvyšší správní soud Masarykovu univerzitu, v odůvodnění rozhodnutí pak zmiňoval bez dalšího rozhodnutí rektora a rozhodnutí děkanky.

S účinností od 1.1.2006 je řízení o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4 ZVŠ podle předestřené právní úpravy řízením dvojstupňovým. Ze znění výše uvedených ustanovení vyplývá, že rozhodovací pravomoc v prvním stupni svěřuje zákon veřejné vysoké škole, ve druhém stupni, tj. k vydání rozhodnutí v řízení o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem, případně v rámci přezkumného řízení k vydání rozhodnutí o žádosti o snížení, resp. prominutí vyměřeného poplatku či o odložení termínu jeho splatnosti, opravňuje k vydání rozhodnutí výslovně rektora. Prvním důvodem, na jehož základě považuje soud označení žalovaného žalobkyní za správné, je explicitní rozdíl pro označení nositele pravomoci rozhodovat vyjádřený přímo zákonodárcem v § 58 odst. 3 a v § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách.

Soud si je vědom toho, že ustanovení zákona nelze interpretovat jen doslovným jazykovým výkladem, ale i podle jeho smyslu a účelu. V této rovině má zdejší soud za to, že vzdor skutečnosti je, že na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, tj. zákon 500/2004 Sb. (§ 68 odst. 1 ZVŠ), dikce výše citovaných ustanovení nasvědčuje tomu, že speciální procesní pravidla přezkumného řízení v zákoně o vysokých školách jsou konstruována na obdobných principech, jaké platí pro řádný opravný prostředek v obecných předpisech o správním řízení (stanovení lhůty a místa podání opravného prostředku, možnost autoremedury, vydal-li rozhodnutí děkan fakulty, v opačném případě předložení rektorovi, ...). Podle platných procesních předpisů o opravném prostředku rozhoduje a napadené rozhodnutí přezkoumává správní orgán vyššího stupně, než je orgán, který napadené rozhodnutí vydal (pravidlo je částečně prolomeno institutem autoremedury). Soud je přesvědčen, že v přezkumném řízení je založena pravomoc pro rozhodnutí rektorovi právě z toho důvodu, aby nedocházelo k rozhodování v prvním i druhém stupni stejným orgánem. Navíc nelze přehlédnout, že řízení prováděné rektorem

může mít smíšenou povahu, protože vedle žádosti o přezkoumání legality vyměření poplatku může být předmětem řízení i žádost o úlevu na poplatku (tak jako v daném případě), což mohl být další důvod pro svěření rozhodovací pravomoci rektorovi veřejné vysoké školy jako orgánu veřejné správy, tedy orgánu sui generis.

Třetí důvod pro správnost označení žalovaného v žalobě spatřuje soud v porovnání dikce shora citovaného § 68 odst. 4 a § 50 odst. 7 ZVŠ a v právním názoru Nejvyššího správního soudu stran pasivní žalobní legitimace při přezkumu rozhodnutí o nepřijetí ke studiu správním soudem.

Ustanovení § 50 ZVŠ upravuje procesní pravidla pro přijímací řízení ke studiu na vysokých školách. *O přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje fakulta, rozhoduje děkan fakulty. O přijetí ke studiu ve studijním programu, který uskutečňuje vysoká škola, rozhoduje rektor (§ 50 odst. 2). Na rozhodování o přijetí ke studiu se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (§ 50 odst. 4). Rozhodnutí musí být vyhotoveno písemně do 30 dnů od ověření podmínek pro přijetí ke studiu, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být uchazeči doručeno do vlastních rukou. Způsob náhradního doručení stanoví vnitřní předpis. Uchazeči, jehož pobyt není znám, se doručuje vyvěšením rozhodnutí na úřední desce (§ 50 odst. 5). Uchazeč může požádat o přezkoumání rozhodnutí. Žádost se podává orgánu, který rozhodnutí vydal, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení; zmeškání této lhůty lze ze závažných důvodů prominout. Jestliže je tímto orgánem děkan, může sám žádosti vyhovět a rozhodnutí změnit, jinak ji předá k rozhodnutí rektorovi. Rektor změní rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem vysoké školy nebo její součástí nebo podmínkami stanovenými podle § 49 odst. 1 a 3. Jinak žádost zamítne a původní rozhodnutí potvrdí. (§ 50 odst. 7).* Konstrukce § 68 odst. 4 a § 50 odst. 7 ZVŠ je stejná, dokonce do značné míry i stejně slovně vyjádřená.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63 uvedl: „Rozhodovací pravomoc při přezkoumání rozhodnutí je tak svěřena rektorovi, tedy fyzické osobě stojící v čele veřejné vysoké školy. Rektor univerzity je při přezkumu rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu v postavení orgánu veřejné správy, jeho rozhodnutí má autoritativní povahu, jeho obsahem je rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob v oblasti veřejné správy (kladné rozhodnutí je podmínkou pro přijetí ke studiu na vysoké škole). Rektor univerzity nerozhoduje samozřejmě jako fyzická osoba sama o sobě, nýbrž jako fyzická osoba vykonávající zákonem svěřené rozhodovací pravomoci v určitém oboru působnosti. V souzeném případě byla orgánem veřejné správy, který rozhodl v posledním stupni, právě rektorka Univerzity Hradec Králové a ta také je ve smyslu legislativní zkratky zavedené v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalovaným správním orgánem. K obdobnému závěru, že žalovaným správním orgánem je služební funkcionář, a nikoliv Policejní prezidium, případně Policie ČR, dospěl Nejvyšší správní soud již ve svých rozhodnutích ze dne 27. 9. 2006, č. j. 2 As 34/2005 - 61, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, a ze dne 4. 11. 2004, č. j. 3 As 2/2004 - 60, všechna dostupná na www.nssoud.cz.“ (publikovaný ve Sb.NSS 1112/2007). S tímto právním názorem se soud zcela ztotožňuje. Vzhledem ke stejné konstrukci přezkumného řízení v § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách je na rozdíl od Nejvyššího správního soudu (viz rozsudek ze dne 26.11.2009, č.j. 5 As 86/2008-52, dostupný na www.nssoud.cz) zdejší

soud přesvědčen, že z rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 37/2006-63 lze při posuzování pasivní žalobní legitimace vycházet i v tomto řízení.

Soud se dále jako první zabýval otázkou žalobkyní tvrzené nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, ke které by ovšem byl povinen přihlédnout i bez výslovné námitky, tedy z moci úřední.

Záhlaví a výrok rozhodnutí žalovaného zní:

„Obdržel jsem Vaši žádost o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem **ve studijním programu B7507 Specializace v pedagogice.**

Toto rozhodnutí jsem v souladu s § 68 odst. 4 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), přezkoumal a po zvážení všech okolností, které jste v žádosti uvedl/a, jsem rozhodl

Vaši žádost o prominutí či snížení poplatku zamítnout a původní rozhodnutí potvrdit. „

V odůvodnění žalovaný nejprve uvedl, že neshledal, že by bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu se zákonem o vysokých školách, vnitřním předpisem Západočeské univerzity v Plzni nebo její součástí a že původní rozhodnutí bylo řádně odůvodněno a je z něj patrné, že žalobkyně je povinna uhradit poplatek za studium v souladu s ust. § 58 odst. 3 ZVŠ. Dále podrobně rozebral jednotlivé doby studia, které byly žalobkyni započítány. Konstatoval, že výše poplatku byla stanovena v souladu s čl. 14 odst. 1 a 2 Statutu a v souladu s rozhodnutím rektora č. 02R/2009, které též stanoví způsob a formu placení poplatku za studium. Nakonec žalovaný (bez další argumentace) konstatoval, že důvody, které žalobkyně uvádí ve své „... *žádosti o přezkoumání rozhodnutí, nebyly shledány jako relevantní pro snížení / prominutí poplatku*“

Na rozhodování o stanovení poplatku za studium se vztahují výše citovaná ustanovení zákona o vysokých školách, a to § 58 odst. 3,8, § 68 odst. 1,4. Podle článku 14 odst. 1 Statutu studentům, kteří studují déle, než je standardní doba studia příslušného studijního programu zvětšena o 1 rok (§ 58 odst. 3 ZVŠ), se v daném studijním programu stanoví poplatek za studium. Dle odst. 2 uvedeného ustanovení poplatek za studium za každých započatých 6 měsíců studia činí šestinásobek základu. Dle odst. 6 téhož ustanovení rektor nebo děkan může v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku podle článku 13 a 14 odst. 1 nebo 3 vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta za předpokladu, že student svoji žádost řádně odůvodní.

Dle rozhodnutí rektora č. 02R/2009 činí poplatek za studium podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a článku 14 odst. 1 a 2 Statutu, tj. studuje-li student déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, na ZČU za každé, byť i započaté šestiměsíční období studia, 17.646,-Kč.

Předně je třeba konstatovat, že dle § 58 odst. 1 zákona o vysokých školách se na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení. To však neznamená, že rozhodnutí nemusí být řádně odůvodněno. Dle odst. 3 téhož ustanovení ZVŠ musí být rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách (tj. rozhodnutí veřejné vysoké školy o stanovení poplatku za studium, pokud doba studia přesáhne standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu) vyhotoveno písemně a musí obsahovat odůvodnění. Logickým výkladem od menšího k většímu (a minori ad maius) lze dojít k závěru, že pokud musí být odůvodněno již rozhodnutí prvostupňové, tím spíše musí řádné odůvodnění obsahovat rozhodnutí vydané v přezkumném řízení (tj. rozhodnutí žalobou napadené), neboť se v rámci daného řízení jedná o rozhodnutí konečné (i když dle určitých zásad přezkoumatelné v rámci správního soudnictví).

V daném případě soud shledal nepřezkoumatelným napadené rozhodnutí v rozsahu absence důvodů ohledně rozhodnutí dle § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách, podle kterého žalovaný může na základě provedeného správního uvážení poplatek snížit, prominout, či odložit termín jeho splatnosti. Je třeba zdůraznit, jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. 6Azs 75/2005-46 ze dne 26.1.2006 (dostupný na www.nssoud.cz), že není úkolem správního soudu nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Rozhodováním o povinnosti studenta zaplatit poplatek za studium naplňuje žalovaný svou pravomoc rozhodovat o veřejných subjektivních právech fyzických osob, při užití správního uvážení jsou mu dány určité meze (může poplatek snížit, prominout či odložit...), ovšem takto nemůže činit svévolně, nýbrž při respektování zásad stanovených zákonem, potažmo Statutem, tj. s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta. Zákon tedy žalovanému ukládá povinnost přihlédnout hlavně ke studijním výsledkům a sociální situaci a podle zásad uvedených ve Statutu veřejné vysoké školy. Dlužno konstatovat, že bližší zásady Západočeská univerzita v Plzni ve svém Statutu nestanovila a tudíž nevymezila jasnější kritéria sloužící pro rozhodování o moderaci poplatků, která by jistě přispěla k transparentnějšímu a předvídatelnějšímu rozhodování žalovaného a rovněž by stanovení těchto kritérií umožnilo rozhodování v obdobných případech obdobné a tedy spravedlivější. Avšak za situace, kdy nejsou tyto zásady ve Statutu stanoveny, Statut obsahuje pouze text zákona, měl žalovaný povinnost přihlédnout ke studijním výsledkům a sociální situaci žalobkyně, a to přímo na základě zákona. Z pouhého konstatování, že důvody, které uvádí žalobkyně ve své žádosti o přezkoumání rozhodnutí, nebyly shledány žalovaným jako relevantní pro snížení/prominutí poplatku, není jasné, zda se žalovaný uvedenými hledisky vůbec zabýval, které skutečnosti vzal za prokázané a jak je následně hodnotil. Není tedy možné přezkoumat, zda žalovaný při užití správního uvážení vyhověl všem požadavkům zákona, tj. zda respektoval zásady stanovené zákonem, případně zda správního uvážení nezneužil. Na základě výše uvedených úvah soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů týkajících se otázky prominutí či případného snížení poplatku. Právě zdůvodnění rozhodnutí v rozsahu žádosti o prominutí vyměřeného poplatku za studium bylo v tomto případě stěžejní, protože žalobkyně legalitu vyměření poplatku nezpochybňovala. Žalovaný však paradoxně věnoval zdůvodnění zákonnosti

postupu vyměření poplatku téměř celé odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zjištění o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů opodstatňovalo postup podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Soud je dále toho názoru, že rozhodnutí žalovaného je zatížené i nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost, neboť nejen z výrokové části, ale ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí není seznatelné, jaké prvostupňové rozhodnutí žalovaný v rámci přezkumného řízení přezkoumával. V celém rozhodnutí totiž není přezkoumávané rozhodnutí označeno ani číslem jednacími ani datem jeho vydání.

Dalšími žalobními námitkami se soud zabýval v souladu s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v usnesení rozšířeného senátu ze dne 19.2.2008 čj. 7Afs 212/2006-74 (publikováno ve Sb. NSS č. 1566/2008) pouze v rozsahu, ve kterém má jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci. Soud se tak zabýval v pořadí druhou námitkou žalobkyně, ve které uvádí, že dle jejího názoru došlo k porušení § 21 odst. 1 písm. e) ZVŠ, podle něhož je veřejná vysoká škola povinna činit všechna dostupná opatření pro vyrovnaní příležitostí studovat na vysoké škole. Žalobkyně rovněž argumentovala právem na bezplatné vzdělání upraveným v Listině. Právo na bezplatné vzdělání na vysokých školách je zakotveno v článku 33 odst. 2 Listiny. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17.12.2009, č.j. 9 As 1/2009-141 (dostupný na www.nssoud.cz), „*Vysoké školy jsou – jako nejvyšší články vzdělávací soustavy – vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti s tím, že mj. umožňují v souladu s demokratickými principy přístup k vysokoškolskému vzdělání, získání odpovídající profesní kvalifikace a přípravu pro výzkumnou práci a další náročné odborné činnosti [§ 1 písm. b) zákona o vysokých školách]. Přístup k vysokoškolskému vzdělání a získání odpovídající profesní kvalifikace pramení z práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod, které je třeba vnímat především tak, že nikomu nesmí být a priori odmítána možnost vzdělávání. Vzdělání je velmi důležitým faktorem v životě jednotlivce a vůbec celé společnosti, jejíž další vývoj je významně ovlivňován právě úrovní dosaženého vzdělání (a s tím souvisejícího vědeckého pokroku, duchovního a kulturního bohatství, ekonomického rozvoje, zvyšování konkurenceschopnosti atd.). Právo na vzdělání tak patří mezi základní priority státu, které jsou považovány za zásadní, neopominutelné a závazné pro školy a školská zařízení všech zřizovatelů; a je veřejnou službou (srov. Klíma, K. a kol., Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 876). Z tohoto pohledu je tedy nutno nazírat i na právo na vzdělání na vysoké škole, a to při zachování rovnosti šancí na dosažení této úrovně vzdělání, jež je ovšem podmíněna schopnostmi občana a možnostmi společnosti (čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Právo na vysokoškolské vzdělání totiž nelze chápat jako základní právo v tom smyslu, že by každý byl oprávněn studovat na vysoké škole, jakou si sám zvolí, a že by stát byl povinen zaručit komukoliv takové vzdělání, jaké si přeje (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, publikovaný pod č. 112/1996 Sb., jakož i pod č. 26 Sb. n. u. US, sv. 5, s. 215, všechna zde cit. rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná též z <http://nalus.usoud.cz>). Právo na vysokoškolské vzdělání je, jakožto součást široce formulovaného práva na vzdělání zakotveného v čl. 33 Listiny základních práv a svobod, zařazeno mezi práva hospodářská, sociální a kulturní a jeho konkrétní obsah určuje prováděcí zákon, a sice zákon o vysokých školách. Právo na*

vysokoškolské vzdělání je tedy primárně určováno citovaným zákonem, v jehož mezích lze dané právo realizovat a dovolávat se ho (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod)

Jak správně podotkl žalovaný, žalobkyně byla opakovaně přijata ke studiu na jí zvolený obor, měla tedy možnost vystudovat zcela bez jakýchkoliv poplatků a to v řádné době studia zvětšené dokonce o jeden rok. Rovněž mohla využít přerušení studia. Pokud však docházelo k opakovanému ukončování nedokončených studií, nastupuje zcela logicky povinnost další studium hradit, či na něj alespoň přispívat. Nelze žádat na společnosti, aby nesla veškeré náklady s tímto spojené, neboť přestože každé vzdělání (i neukončené) je jistým přínosem zejména pro samotného studenta, zájem společnosti je, aby došlo k ukončení vzdělání a tedy možnosti vykonávat profesi, na kterou se student takto připravil. Veškerá práva ohledně přístupu k bezplatnému vzdělání, a to i na vysoké škole daná Listinou tak byla dle názoru soudu v případě žalobkyně zachována. Je samozřejmě otázkou, zda žalovaný uzná důvody žalobkyně jako rozhodné pro snížení či prominutí poplatku za studium, což je při zachování zákonných podmínek plně v jeho kompetenci.

Žalobkyní v žalobě navržené důkazy soud neprovedl, protože z části jsou jako důkazní prostředek pojmově vyloučeny (prvostupňové rozhodnutí, napadené rozhodnutí) a ve zbytku by jejich provedení bylo s ohledem na nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného nadbytečné. Nadto skutečnosti, které by měly být důkazními prostředky prokazovány, nejsou mezi účastníky řízení sporné.

Soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.) a současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§78 odst. 4 s.ř.s.) Podle § 78 odst. 5 s.ř.s právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (výrok I. rozsudku).

Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, a proto jí soud přiznal v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení; náklady řízení v této věci spočívaly pouze v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000 Kč. Lhůtu k plnění stanovil soud podle § 160 odst. 1 zák. č. 99/1963 Sb. ve spojení s § 64 s.ř.s. (výrok II. rozsudku).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku lze podat do dvou týdnů po jeho doručení kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Plzni ve dvou písemných vyhotoveních (§ 102, § 106 odst. 2 s.ř.s.).

Důvody kasační stížnosti jsou taxativně stanoveny v § 103 odst. 1 s.ř.s.

Kasační stížnost směřující pouze proti rozhodnutí o nákladech řízení nebo proti důvodným rozhodnutím je nepřipustná (§ 104 odst. 2 s.ř.s.).

Kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s.ř.s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před

soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s.ř.s.).

Stěžovatel musí být v řízení o kasační stížnosti 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 (§ 105 odst. 2 s.ř.s.).

V Plzni dne 30. července 2010

JUDr. Jana Daňková
předsedkyně senátu

