



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **JUDr. D. D.**, proti žalované: **Masarykova univerzita**, se sídlem Žerotínovo náměstí 9, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2008, č. j. 30 Ca 1/2008 – 19,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2008, č. j. 30 Ca 1/2008 – 19, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Brně (dále také „krajský soud“) napadeným usnesením ze dne 11. 2. 2008, č. j. 30 Ca 1/2008 – 19, odmítl žalobu JUDr. D. D. směřující proti rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 12. 10. 2007, č. j. 2721/2007, jímž bylo ve výroku I. potvrzeno rozhodnutí děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ze dne 9. 8. 2007, č. j. 3417/2007, kterým byl žalobci vyměřen poplatek spojený se studiem v magisterském studijním programu Právo a právní věda, studijním oboru Právo v podzimním semestru akademického roku 2003/2004 a současně ve výroku II. tento vyměřený poplatek prominut. Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalobou napadené rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity se sestává ze dvou výroků. Prvním výrokem bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí, kterým byl žalobci vyměřen poplatek a tedy založena povinnost. Druhým výrokem však byl žalobci tento poplatek prominut a žalobce tedy byl současně této povinnosti zproštěn. Žalobou napadené rozhodnutí rektora jako celek proto nezasahuje do hmotněprávního postavení žalobce, a tudíž nemá, s ohledem na výrok II., účinky předpokládané ustanovením § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Jelikož zkrácení žalobce na hmotných právech je podmínkou žalobní legitimace, a nezbytnou podmínkou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je pak skutečnost, že toto rozhodnutí zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti žalobce, nejsou v této věci splněny ani podmínky řízení. Žalobu tak bylo nutno pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítnout

podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Na tomto závěru nemění nic ani tvrzení žalobce, že výrok II. má i jiné účinky, kterými jsou např. možnost přihlédnout k prominutí poplatku při rozhodování o jiných záležitostech, zásah do osobnostních práv, zrušení rozhodnutí jako podmínka pro pozdější uplatňování náhrady škody, apod. Navíc účelem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je zrušení tohoto rozhodnutí, a nikoliv deklarace porušení zákona ze strany správního orgánu.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel především namítl, že právní názor vyslovený krajským soudem je ukázkovým případem odpírání spravedlnosti. Odmítnout přezkum individuálního správního aktu je ústavně možné jen tam, kde se skutečně nejedná o správní akt. Účelem definice obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. však není vyloučit přezkoumání „pravých“ správních rozhodnutí, kterým jsou rozhodnutí rektora univerzity a děkanky právnické fakulty. Výrokem rozhodnutí děkanky právnické fakulty ve spojení s výrokem I. rozhodnutí rektora univerzity mu byla založena povinnost platit poplatek ve značné výši. Výrokem II. rozhodnutí rektora univerzity o prominutí poplatku mu pak byla zrušena povinnost poplatek platit. Oba výroky proto bezpochyby vyhovují požadavkům ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Nemůže proto obstát „slučovací“ teorie krajského soudu podle které se výroky spojí a posoudí se teprve jejich celkový výsledek. Takový proces soudní řád správní nezná. Krajský soud tedy konstruuje teorii, podle níž je rozhodnutí, jež stanoví povinnost a následně ji promine, identické situaci, jako by se nestalo nic. Právní postavení subjektu, který nebyl dotčen žádným rozhodnutím je přitom zcela jiné, než postavení subjektu, kterému byl poplatek uložen a prominut. Postavení tohoto subjektu je totiž hmotněprávně horší, než postavení subjektu, kterému poplatek nebyl nikdy uložen. Krajský soud též nesprávně chápe hmotněprávní postavení subjektu jen z hlediska povinnosti platit peníze. Paleta hmotných práv je však podstatně širší. Především jsou zde práva osobnostní, která jsou neméně právy hmotnými. V této věci je napadené rozhodnutí rozhodnutím o sankčním poplatku za nepořádné studium. Jelikož lze prominout pouze poplatek uložený po právu, žalobou napadené rozhodnutí mlčky konstatuje jeho nepořádnost, problémovost a nekvalitu. Obdoba je i v právu trestním, v němž je vyjádřena zásada, podle níž není ve stejném postavení ten, kdo se nedopustil protiprávního jednání, jako ten, kdo se dopustil protiprávnosti a pouze z milosti nebyl potrestán (zastavení trestního stíhání v důsledku amnestie). Prominutí poplatku má vážné důsledky i z hlediska deliktní recidivy. Nelze nezmínit ani zákonné podmínky náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb. Podmínkou uplatnění takového nároku je totiž zrušení nezákonného rozhodnutí. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná Masarykova univerzita v písemném vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že krajský soud nikterak nezasáhl do základních práv a svobod stěžovatele. Listina základních práv a svobod nezaručuje bezplatné vysokoškolské vzdělání každému bez dalšího; toto právo je omezeno schopnostmi občana a možnostmi společnosti. Rozhodnutí nemá žádný vliv ani na případné budoucí stanovení dalšího poplatku. Každá veřejná vysoká škola poplatek stanoví různě podle svých statutů a zákonných podmínek. Zcela

zcestné jsou pak úvahy stěžovatele, pokud srovnává vyměření poplatku s trestním řízením. Poplatek vyměřený za prodlouženou dobu studia ani nemá povahu právní sankce. Vyměřením poplatku bylo pouze vyhověno požadavku zákona, který jí ukládá povinnost stanovit poplatek studentům, jejichž skutečná doba překračuje standardní dobu studia jejich studijního programu, zvětšenou o jeden rok. Jelikož rozhodnutí, které stěžovatel napadá, nejsou zjevně způsobilá zkrátit ho na jeho právech, navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu při vázanosti rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a i když sám neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, dospěl k závěru, že toto usnesení je třeba zrušit, a věc vrátit k dalšímu řízení.

Rozhodnutím děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně ze dne 9. 8. 2007, č. j. 3417/2007, byl D. D. podle ustanovení § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“) a čl. 4 odst. 1 písm. a) Přílohy č. 6 ke Statutu MU – Poplatky za studium, stanoven poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 1700 Kč měsíčně pro akademický rok 2003/2004. Pro podzimní semestr akademického roku 2003/2004 činí tato částka 10 200 Kč. Povinnost platit tuto částku vznikla D. D. dne 1. 9. 2003 a k zaplacení mu byla stanovena lhůta devadesáti dnů ode dne doručení rozhodnutí o vyměření poplatku. Rozhodnutím rektora Masarykovy univerzity ze dne 12. 10. 2007, č. j. 2721/2007, pak bylo podle ustanovení § 68 zákona o vysokých školách a podle čl. 10 přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity ve výroku I. potvrzeno rozhodnutí děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity ze dne 9. 8. 2007, č. j. 3417/2007, a současně byl D. D. ve výroku II. tento vyměřený poplatek prominut.

Nejvyšší správní soud shledává opodstatněnou stížní námitkou, v níž stěžovatel dovozuje, že rozhodnutí děkanky právnické fakulty a rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity z hlediska věcného přezkoumání vyhovují požadavkům ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., a že krajský soud nesprávně pojímá postavení subjektu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které zužuje jen na povinnost tohoto subjektu platit peníze.

Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (dále jen „správní orgán“).

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

O rozhodnutí v oboru veřejné správy jde tam, kde je pro druhou stranu právního vztahu autoritativně, mocensky („vrchnostensky“) určováno, co je právem a co povinností, přičemž účastníci takového vztahu nemají v tomto vztahu rovné postavení.

Krajský soud v napadeném usnesení především dovodil, že prvním potvrzujícím výrokem rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity byla sice stěžovateli založena povinnost, ale druhým výrokiem o prominutí vyměřeného poplatku byl stěžovatel současně této povinnosti zproštěn. Napadené rozhodnutí rektora jako celek proto nezasahuje do hmotněprávního postavení stěžovatele, a nemá tudíž ani účinky předpokládané ustanovením § 65 odst. 1 s. ř. s. Jelikož zkrácení stěžovatele na hmotných právech je podmínkou jeho žalobní legitimace, a nezbytnou podmínkou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je pak skutečnost, že toto rozhodnutí zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti stěžovatele, nejsou v této věci splněny ani podmínky řízení.

Nejvyšší správní soud vychází z toho, že ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat jen doslovným jazykovým výkladem, ale i podle jeho smyslu a účelu. Žalobní legitimace je tedy dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a ke konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy jen o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil i v jeho právní sféře (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, které bylo uveřejněno pod č. 906/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu).

Stěžovatel ve své žalobě uvedl řadu aspektů, v nichž spatřuje důvody k věcnému přezkoumání žalobních bodů, přestože rektor Masarykovy univerzity mu žalobou napadeným rozhodnutím současně prominul poplatek spojený se studiem. Krajský soud však při svém rozhodování vycházel neopodstatněně z jiného názoru, a proto nevěnoval potřebnou pozornost žalobním námitkám týkajících se právní sféry stěžovatele, s nimiž se vypořádal nepřezkoumatelným způsobem slovy „účelem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je zrušení tohoto rozhodnutí, a nikoliv deklarace porušení zákona ze strany správního orgánu“ (např. právní postavení subjektu, který nebyl dotčen žádným rozhodnutím je zcela jiné, než postavení subjektu, kterému byl poplatek uložen a prominut, napadené rozhodnutí je rozhodnutím o sankčním poplatku za nepořádné studium, které má i osobnostní dopady, dopustil se protiprávnosti a pouze z milosti nebyl trestán, důsledky z hlediska deliktní recidivy, zákonné podmínky náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím podle zákona č. 82/1998 Sb., apod).

Nejvyšší správní soud již ostatně vyjádřil v rozsudku ze dne 30. 3. 2006, č. j. 2 As 50/2004 - 64, publikovaném pod č. 907/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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.“ Tento závěr je plně v souladu i s judikaturou Ústavního

soudu (srov. rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, uveřejněného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu svazek č. 37, nález č. 90, str. 241, rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, uveřejněného ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek č. 6, nález č. 114, str. 323), podle níž „naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování. Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“

V rozhodnutí o poplatku za prodlouženou dobu studia ze dne 9. 8. 2007, č. j. 3417/2007, děkanka právnické fakulty s výslovným odkazem na ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a Statut Masarykovy univerzity v Brně uvedla, že stěžovateli se stanoví poplatek za prodlouženou dobu studia a současně vymezila výši tohoto poplatku, vznik povinnosti hradit tento poplatek a termín splatnosti. Jedná se tedy o individuální správní akt ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., kterým bylo rozhodnuto o povinnosti stěžovatele. Rektor Masarykovy univerzity v žalobou napadeném rozhodnutí ze dne 12. 10. 2007, č. j. 2721/2007, rovněž výslovně, s odkazem na ustanovení § 68 zákona o vysokých školách a na článek 10 přílohy č. 6 Statutu Masarykovy univerzity, po věcném přezkoumání potvrdil v plném rozsahu rozhodnutí děkanky Právnické fakulty Masarykovy univerzity o vyměření poplatku spojeného se studiem. I z tohoto pohledu je toto rozhodnutí rektora individuálním správním aktem ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Již proto zde byly všechny zákonné podmínky pro věcné přezkoumání těchto rozhodnutí krajským soudem na podkladě žaloby stěžovatele. Nic na tom nemění ani výrok II. rozhodnutí ze dne 12. 10. 2007, kterým rektor současně prominul stěžovateli vyměření poplatku spojený se studiem. Prominutí poplatku rektorem totiž neznamená že by se stěžovatel nedopustil jednání, které založilo vyměření poplatku, a proti tomu stěžovatel v žalobě především brojil.

Podle ustanovení § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách může rektor s přihlédnutím ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy poplatky spojené se studiem snížit, prominout nebo odložit termíny jejich splatnosti.

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

Z citovaného ustanovení zákona o vysokých školách, jakož i z čl. 15 statutu vyplývá, že rektor pouze zvažuje, zda jsou v daném případě dány okolnosti odůvodňující snížení, prominutí nebo odložení splatnosti poplatku. Samotné rozhodnutí o povinnosti platit poplatek však nepřezkoumává.

Nejvyšší správní soud proto z uvedených důvodů (§ 103 odst. 1 písm. e/ s. ř. s.) zrušil kasační stížností napadené usnesení krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V dalším řízení bude na krajském soudu, aby se znovu zabýval povahou žalobou napadeného rozhodnutí, zejména ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, č. j. 2 As 50/2004 - 64, a podle výsledku (po věcném přezkoumání žalobních bodů) pak vydal rozhodnutí, které bude odpovídat zákonu.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. září 2008

JUDr. Jaroslav Hubáček
soudce
v. z. předsedkyně senátu