



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobkyně: **L. K.**, zast. JUDr. Tomášem Plavcem, advokátem, se sídlem Rooseveltova 335, Chrudim, proti žalovanému: **Technická univerzita v Liberci**, IČ: 46747885, se sídlem Studentská 1402/2, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 1. 2. 2016, č. j. 59 A 106/2014 – 21,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Přehled dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím děkana Fakulty přírodovědně-humanitní a pedagogické Technické univerzity v Liberci ze dne 12. 3. 2013, č. j. 13/5115/009561, byl žalobkyni dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „zákon o vysokých školách“), stanoven poplatek za studium při překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok. Do doby studia, o kterou žalobkyně překročila standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok, bylo započteno studium na Univerzitě Hradec Králové (7. 9. 1995 – 1. 9. 2000) ukončené pro nesplnění studijních podmínek a studium na Technické univerzitě Liberec (1. 9. 2009 – 2. 9. 2014). Výše poplatku za každých šest měsíců překročení standardní doby

studia zvětšené o jeden rok byla stanovena v celkové výši 48.600 Kč. Rektor Technické univerzity v Liberci rozhodnutí děkana na návrh žalobkyně přezkoumal a rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013, č. j. 13/9200/015792/RSVP, poplatek dle § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách snížil o 25 % na částku 36.450 Kč, jelikož přihlédl k sociální a rodinné situaci žalobkyně.

[2] Proti rozhodnutí rektora podala žalobkyně správní žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále jen „krajský soud“), který rozsudkem ze dne 10. 9. 2014, č. j. 59 A 76/2013 – 27, rozhodnutí rektora zrušil z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Z napadeného rozhodnutí nebylo jasné, jakou dobu studia na Univerzitě Hradec Králové považoval žalovaný za rozhodnou pro výpočet poplatku za překročení standardní doby. Krajský soud v rozsudku zároveň uvedl, že pravidlo zakotvené v § 58 odst. 3 v části věty za středníkem zákona o vysokých školách, jež stanoví, 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,“* může být dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34, aplikováno pouze na dobu studia po účinnosti novely provedené zákonem č. 147/2001 Sb., tj. po 1. 7. 2001.

[3] Novým rozhodnutím ze dne 4. 12. 2014, č. j. 14/9200/043065/RSVP, žalovaný žádost o přezkoumání rozhodnutí děkana Fakulty přírodovědně-humanitní a pedagogické Technické univerzity v Liberci zamítl. Uvedl, že s právním názorem správních soudů nesouhlasí, jelikož novela provedená zákonem č. 147/2001 Sb. pouze omezila předchozí právní úpravu, podle které byla do doby studia započítávána veškerá předchozí studia bez ohledu na způsob jejich ukončení. Tehdejší znění § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách uvádělo pro stanovení poplatku jako jedinou podmínku, že student studuje déle, než je určená maximální doba. S účinností od 1. 7. 2001 tedy nebylo zavedeno nové pravidlo, které není možné aplikovat zpětně, ale šlo pouze o omezení do té doby již aplikovaného pravidla. Dle právního názoru žalovaného byl tak poplatek se zohledněním studia ukončeného před datem 1. 7. 2001 Sb. vyměřen oprávněně.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014 podala žalobkyně žalobu ke krajskému soudu, v níž namítala, že žalovaný při stanovení poplatku za překročení standardní délky studia nerespektoval závazný právní názor krajského soudu vyslovený v předchozím rozsudku ze dne 10. 9. 2014, č. j. 59 A 76/2013 – 27. S ohledem na to, že žalovaný nerespektoval právní názor krajského soudu vyslovený v předešlém rozsudku, krajský soud rozsudkem ze dne 1. 2. 2016, č. j. 59 A 106/2014 – 21, zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a spolu s tím zrušil také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo zatíženo stejnou nezákonností. Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34, v němž Nejvyšší správní soud navázal na svůj předchozí rozsudek ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 – 94, podle něhož je zápočet doby studia před účinností novely zákona o vysokých školách č. 147/2001 Sb. s účinností právě k 1. 7. 2001 v rozporu se zákazem retroaktivity.

II.

pokračování

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, v níž namítal důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatel konstatoval, že krajský soud v napadeném rozsudku pouze přebíral argumentaci z citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu, aniž by se věci podrobněji zabýval. Odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 – 94, označil za nepřipadný, jelikož Nejvyšší správní soud se měl k otázce zápočtu doby předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno, v tomto rozsudku vyjádřit pouze okrajově, protože tato otázka nebyla meritem věci. Tvzení o retroaktivitě je dle názoru stěžovatele mylné, jelikož již před 1. 7. 2001 byl zákon vykládán tak, že do celkové doby studia byly započítávány doby všech předchozích studií. Proto nelze říci, že se jednalo o novou a zpříšňující úpravu, ale naopak se jednalo o úpravu již stávajícího pravidla, u kterého se zákonodárce rozhodl, že „pouhý“ výklad stávajících ustanovení nestačí a je nutno pravidlo uvést výslovně.

[7] Na podporu svého tvrzení se stěžovatel v kasační stížnosti zabýval větným rozborem ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, který ve znění účinném do 1. 7. 2001 stanovil, že: *„Studuje-li student 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 každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu.“* Ze sousloví *„studuje-li student déle“* stěžovatel dovodil, že poplatek za delší studium se již ve znění účinném do 1. 7. 2001 netýkal pouze aktuálního studia, ale že zahrnoval celkovou dobu studia včetně předchozích neúspěšně ukončených studií. Tento argument stěžovatel dále podpořil tvrzením, že již tehdejší znění § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách odlišovalo osobu absolventa od osoby studenta – tzn., že úspěšným absolvováním studia se logicky „vymazávala“ veškerá předchozí neúspěšná studia a student platil „pouze“ poplatek za další studium a až posléze mohlo dojít též k placení poplatku za studium delší. Proto je zjevné, že pokud student ukončil předchozí studium jinak než řádně, tak se mu logicky započítalo do aktuálně studovaného. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[8] Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že napadený rozsudek krajského soudu považuje za zcela správný a kasační stížnost za nedůvodnou. Stanovisko zastávané stěžovatelem, že gramatickým výkladem předchozího znění zákona o vysokých školách lze dovodit, že i podle dříve platné úpravy měl být poplatek za studia vyměřen, podle ní nemůže obstát. Z gramatického výkladu naopak vyplývá, že zákonodárce měl na mysli studium na jedné vysoké škole v jednom studijním programu. Standardní doba je totiž v různých studijních programech různá a ustanovení by pak postrádalo smysl. Pokud by pak pojem *„studuje-li student déle“* byl vykládán skutečně pouze gramaticky, pak by bylo nutné dojít k závěru, že by byla započítávána doba studia na každé škole, která třeba ani nemá charakter tuzemské vysoké školy. Právě z tohoto důvodu byla vydána novela zákona, která dobu studia, které má být započítáno, definuje. Tuto novelu ovšem nelze použít

retroaktivně. Žalobkyně dále podotkla, že stěžovatel vůbec nerespektoval vázanost rozhodnutím krajského soudu v předchozím řízení.

[9] Stěžovatel v replice k vyjádření žalobkyně uvedl, že standardní doba studia je v různých studijních programech samozřejmě různá, a takováto argumentace tak postrádá jakoukoli vazbu na předmět sporu, protože konkrétní vyměření poplatku je z logiky věci posuzováno vždy podle standardní doby studia aktuálně studovaného programu. Pokud dále žalobkyně tvrdí, že kdyby pojem „*studuje-li student déle*“ byl vykládán pouze gramaticky, bylo by nutné dojít k závěru, že by byla započítávána délka studia na každé škole, z logiky věci se samozřejmě vždy jedná o studia ve smyslu zákona o vysokých školách, tedy o studia na tuzemských vysokých školách, která jsou zapsána (evidována) v databázi SIMS (Sdružené Informace Matrik Studentů).

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Před zahájením meritorního přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu se Nejvyšší správní soud musel vypořádat se skutečností, že stěžovatel v novém rozhodnutí ve věci nerespektoval závazný právní názor vyslovený krajským soudem v rozsudku ze dne 10. 9. 2014, č. j. 59 A 76/2013 – 27.

[13] Podle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení správní orgán vázán. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 9. 2004, č. j. 5 A 110/2002 – 25 zdůraznil, že „[p]rávní názor soudu nelze ponižovat na pouhou ‚námitku‘ [...], o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážit, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu i pro úvahy, o něž bude správní orgán opírat závěrečné hodnocení zjištěných skutkových okolností. Prolomení povinnosti správního orgánu být vázán právním názorem soudu přichází v úvahu výjimečně, a to pouze tehdy, pokud v průběhu dalšího správního řízení po zrušení rozhodnutí správního orgánu byla učiněna nová skutková zjištění nebo pokud došlo ke změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována“ (obdobně viz např. rozsudek ze dne 18. 6. 2004, č. j. 2 Ads 16/2003 – 56).

[14] Při absenci nových skutkových zjištění či změně právní úpravy, podle níž má být věc posuzována, se Nejvyšší správní soud zpravidla nebude námitkami stěžovatele, v nichž polemizuje se závěry vyslovenými soudem ve zrušujícím rozsudku, kterým byl stěžovatel vázán, zabývat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č. j. 7 Afs 333/2015 – 47). Platí tak, že nelze opakovaně vznášet shodné žalobní

pokračování

námítky, s nimiž se soud již v předchozím rozsudku vypořádal, a že změna posouzení právní otázky soudem v téže věci za nezměněného skutkového a právního stavu v dalším soudním řízení v zásadě nepřichází v úvahu. Nesouhlas s právním posouzením žalobních námitek má žalovaný vyjádřit cestou kasační stížnosti proti soudnímu rozhodnutí, v němž byl závazný právní názor vysloven (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 2 Afs 1/2006 - 119, nebo ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 Afs 51/2013 - 43).

[15] V posuzovaném případě však Nejvyšší správní soud přihlédl ke skutečnosti, že krajský soud v rozsudku ze dne 10. 9. 2014, č. j. 59 A 76/2013 - 27, zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a svůj závazný právní názor k meritu věci vyjádřil pouze nad rámec tohoto důvodu. Pokud by tak stěžovatel chtěl závazný právní názor zpochybnit v řízení o kasační stížnosti, musel by namítat nesprávnost posouzení nesrozumitelnosti rozhodnutí jakožto důvodu zrušujícího rozsudku. Pouze proti vypořádání námítky nezákonného stanovení poplatku za překročení standardní délky studia stěžovatel brojil nemohl, jelikož podle § 104 odst. 2 s. ř. s. je kasační stížnost směřující pouze proti odůvodnění rozsudku nepřipustná. Vyžadovat po stěžovateli takový postup by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie. S ohledem na výše uvedené přistoupil Nejvyšší správní soud k meritornímu přezkumu napadeného rozsudku krajského soudu.

[16] Stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje se závěrem Nejvyššího správního soudu poprvé vysloveným v rozsudku ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 - 94, podle něhož do doby studia ve smyslu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách nelze započítat dobu předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno před datem 1. 7. 2001, jelikož *„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“*. Tento výklad Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 - 36, č. 2964/2014 Sb. NSS, kde uvedl, že: *„[z]ájem zákonodárce na racionálnější chování studentů vysokých škol je jistě zcela legitimní, ale právní úprava motivující zavedením poplatkové povinnosti k takovému jednání má působit na aktuální chování studentů po okamžiku své účinnosti, a nikoli znevýhodnit určité studenty za chování před účinností zpřísnující úpravy, které je sice z pohledu platného práva nežádoucí, avšak na něž staré dříve platné právo pohlíželo jako na jednání, které není třeba poplatkově postihovat. Proto ust. § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách ve znění zákona č. 147/2001 Sb. je použitelný pouze na doby studia po 1. 7. 2001“* (viz též rozsudek ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012 - 58). Vyměření poplatkové povinnosti se zohledněním doby studia před účinností zákona č. 147/2001 Sb., které nebylo řádně ukončeno, by tak s ohledem na výše uvedené bylo v rozporu se zákazem retroaktivity.

[17] Podle stěžovatele však započtení doby studia ukončeného jinak, než řádně, bylo ve smyslu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách možné již před účinností zákona č. 147/2001 Sb. a nejedná se tedy o retroaktivitu. Stěžovatel předestírá, že předmětné ustanovení je třeba vykládat tak, že podmínkové sousloví *„studuje-li student déle“* nemá žádnou vazbu na právě jen aktuálně studovaný studijní program, ale na celkovou dobu studia. Pravidlo vyjádřené v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění účinném do 1. 7. 2001 tedy podle stěžovatele stanovilo, že veřejná vysoká škola stanoví poplatek za předpokladu, že studuje-li student déle, tedy že celková doba jeho studií překročí

standardní dobu studia a) bakalářského programu o více než jeden rok, b) magisterského programu o více než jeden rok.

[18] Nejvyšší správní soud připouští, že prostým gramatickým výkladem lze dospět k závěru učiněnému stěžovatelem, tj. že již před novelizací ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách zákonem č. 147/2001 Sb., bylo možné stanovit poplatek za předchozí studium ukončené jinak, než řádně (k výkladovým pochybnostem spojeným s poplatkovou povinností za studium na vysokých školách srov. KUDROVÁ, Veronika. *Hmotněprávní aspekty poplatkové povinnosti studentů veřejných vysokých škol*. Brno: Masarykova univerzita, 2014). Sama skutečnost, že došlo k novelizaci tohoto ustanovení, však nedovoluje u gramatického výkladu setrvat. Nejvyšší správní soud poukazuje v této souvislosti na rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 – 155, v němž se mimo jiné uvádí: „pokud zákonodárce je v určitém ohledu legislativně činný, nutno mít za to, že provádí změnu právní úpravy oproti předchozímu stavu, leda by bylo zjevné, že předchozí úpravu zachovává a pouze formulačně vyjasňuje bez změny jejího obsahu a významu.“ V posuzovaném případě tedy Nejvyšší správní soud považuje za nutné přistoupit k výkladu historickému, který spočívá v ujasnění smyslu právní normy v souvislosti s podmínkami jejího vzniku a s cílem, který se sledoval jejím vydáním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, č. j. 4 Afs 9/2004 – 64).

[19] Oproti právní úpravě účinné do 1. 7. 2001 doplnil zákon č. 147/2001 Sb. do ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách větu za středníkem, podle níž se do doby studia započte též doba předchozích neúspěšných studií. Znění § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách účinné od 1. 7. 2001 do 17. 4. 2004 tedy stanovilo: „*Studuje-li student 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 každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu; do doby studia se započte též doba předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které nebylo řádně ukončeno podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3.*“

[20] Důvodová zpráva k zákonu č. 147/2001 Sb. se o účelu této změny nezmiňuje, neboť v původním návrhu tato změna zahrnuta nebyla. Předmětné ustanovení § 58 odst. 3 se do návrhu této novely dostalo až ve druhém čtení v rámci pozměňovacího návrhu obsaženého v oponentní zprávě menšiny výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu ze dne 1. 2. 2001 (sněmovní tisk 665/3 z roku 2000). Při rozpravě v Poslanecké sněmovně zaznělo následující: „[...] dochází ke zpřísnění pro studenty, kteří si prodlužují dobu studia přecházením do jiných studijních programů bez ukončení programů předchozích.“ (srov. stenografický záznam z 34. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 20. 2. 2001, projev poslance Bartoše, digitální repozitář na www.psp.cz). Je tedy zřejmé, že účelem této úpravy mělo být zpřísnění podmínek pro studium oproti dosavadní právní úpravě.

[21] S ohledem na výše uvedené má Nejvyšší správní soud za nesporné, že zákon č. 147/2001 Sb. novelizací § 58 odst. 3 stanovil nové, zpřísnující pravidlo, jehož zpětná účinnost není přípustná. Na posuzovanou věc tak plně dopadá závěr učiněný Nejvyšším správním soudem v rozsudcích ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007 – 94, a ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34, že ustanovení § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách ve znění zákona č. 147/2001 Sb. je použitelné pouze na dobu studia po 1.

pokračování

7. 2001. Stěžovatel proto rozhodl v předmětné věci v rozporu se zákonem a krajský soud postupoval správně, když jeho rozhodnutí zrušil.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[23] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch, podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. mu tak nenáleží právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni vznikly náklady spojené se zastoupením advokátem (§ 35 odst. 2 s. ř. s), spočívající v jednom úkonu právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti). Náklady tedy činí částka 3.100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.) a částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 3.400 Kč. Zástupce žalobkyně je plátcem DPH, jak Nejvyšší správní soud ověřil z potvrzení založeného do spisu krajského soudu, proto se částka odměny a náhrady hotových výdajů zvyšuje o zákonnou sazbu daně ve výši 21%, náhrada nákladů řízení tedy činí celkem 4.114 Kč. Stěžovateli proto bylo uloženo zaplatit žalobkyni tuto částku na náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 5. května 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu