ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Ing. A. P.,** zastoupená JUDr. Jaroslavou Kalendovou, advokátkou se sídlem Hybešova 726/42, Brno, proti žalované: **Masarykova univerzita,** se sídlem Žerotínovo nám. 617/9, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, č. j. 62 Af 118/2013 – 34,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, č. j. 62 Af 118/2013 – 34, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 10. 10. 2013, č. j. MU-PS/22177/2013/18242/ESF, a rozhodnutí děkana Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity ze dne 21. 8. 2013, č. j. MU-PS/17146/2013/18242/ESF, **se zrušují** a věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku **20.342 Kč** k rukám její zástupkyně JUDr. Jaroslavy Kalendové, advokátky se sídlem Hybešova 726/42, Brno, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, č. j. 62 Af 118/2013 – 34, byla zamítnuta žaloba podaná žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity (dále „rektor MU“) ze dne 10. 10. 2013, č. j. MU-PS/22177/2013/18242/ESF, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí děkana Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity (dále jen „děkan“) ze dne 21. 8. 2013, č. j. MU-PS/17146/2013/18242/ESF o vyměření poplatku stěžovatelce za prodlouženou

dobu studia ve výši 4.428 Kč a současně zamítnuta žádost o prominutí nebo snížení tohoto poplatku.

Krajský soud v odůvodnění rozsudku za spornou označil otázku, zda Masarykova univerzita byla oprávněna stanovit stěžovatelce poplatek za prodlouženou dobu studia v zákonem stanovené minimální výši přesto, že ve Statutu Masarykovy univerzity (dále jen „statut“) byla uváděna odlišná výše a způsob stanovení poplatku. Podle krajského soudu lze ust. § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), podle kterého Masarykova univerzita při určení výše poplatku postupovala, chápat jako „spodní mantinel“ pro určení výše poplatku. Současně je stanovena povinnost vysoké školy poplatek vybírat, čemuž odpovídá poplatková povinnost studentů, kteří naplní dikci tohoto ustanovení. Statut explicitně stanoví studentům povinnost platit poplatek za prodlouženou dobu studia, z čehož vyplývá, že pokud stěžovatelka splnila podmínky stanovené v ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a v čl. 15 statutu, byla povinna poplatek uhradit. Masarykova univerzita byla povinna jí ho stanovit a jeho výše nemohla být nižší, než zákonem určená minimální hranice. Ta byla zároveň uvedena i ve statutu. Stěžovatelka nezpochybnila, že splnila podmínky pro stanovení poplatku. Není totiž sporu o tom, že studovala ve studijním programu déle, než je standardní doba studia prodloužená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu. Za situace, kdy soud v předchozím přezkumném řízení prohlásil znění statutu za nezákonné, Masarykova univerzita stanovila poplatek v minimální výši určené zákonem. Tímto postupem nemohla být stěžovatelka zkrácena na svých právech. Pro věc není rozhodné, že Masarykova univerzita předem zveřejnila podstatně vyšší poplatek stanovený nezákonným postupem podle statutu, neboť po stěžovatelce nakonec požadovala poplatek v minimální zákonné výši. Námitka, že statut nemůže delegovat určení výše poplatku a jeho splatnosti na děkana fakulty, je bezpředmětná, neboť se vztahuje k předchozímu soudnímu řízení. Podle krajského soudu by stěžovatelka měla přijmout fakt, že pokud jako studentka přesáhla standardní dobu studia z důvodů, které soudu nepřísluší hodnotit, musí nést i negativní následky s tím spojené, tedy i vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia. Tento poplatek přitom nemá primárně sankční charakter, ale spíše charakter stimulační, tj. motivovat studenty k tomu, aby dokončili studium ve standardní době.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. V kasační stížnosti namítala, že pokud krajský soud v podstatě vyslovil, že vysoká škola nemusí mít poplatek uveden ve statutu, neboť výše poplatků vyplývá ze zákona, je to v rozporu s ust. § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách, podle kterého statut vysoké školy určuje výši, formu placení a splatnost poplatků spojených se studiem, a dále v rozporu se zásadou enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí uvedenou v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle které lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Masarykova univerzita porušila ust. § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách dvojím způsobem, neboť po stěžovatelce požadovala zaplatit poplatek, který jednak nebyl vyměřen ve statutu, a jednak nebyl zveřejněn v zákonné lhůtě 90 dnů před termínem pro podávání přihlášek ke studiu, takže studenti nebyli o výši poplatku informováni v zákonném termínu. Krajský soud však porušení zákona interpretoval v neprospěch stěžovatelky, čímž porušil právní zásadu, že nikdo nemá mít prospěch ze své

vlastní nezákonnosti, a princip *in dubio pro libertate*. Na základě mediálních zpráv stěžovatelka legitimně očekávala, že Masarykova univerzita nebude poplatek vybírat vůbec. Již v minulosti k tomuto kroku přistoupila fakulta sociálních studií, když opožděně zveřejnila výši poplatků spojených se studiem. Nejvyšší správní soud i krajský soud potvrdily, že ve statutu Masarykovy univerzity nebyl žádný poplatek stanoven. Stěžovatelka vyjádřila nesouhlas s argumentem rektora MU, že účelem zveřejnění výše poplatků před termínem přihlášek je seznámit budoucí studenty s ekonomickými podmínkami studia, a proto není třeba je seznamovat s poplatkem ve výši zákonného minima. Stěžovatelka také označila rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný, protože přistoupil k teleologickému (účelovému) výkladu příslušných ustanovení zákona o vysokých školách, aniž by se zabýval tím, zda jsou splněny podmínky pro tento postup. Teleologický výklad právních norem totiž může nastoupit pouze tehdy, vede-li jazykový výklad ke zřejmé a zásadní nespravedlnosti, nebo je-li třeba odstranit rozpory v právním řádu či vyplnit mezeru v zákoně. Krajský soud neuvedl, která z uvedených podmínek byla splněna. Porušil tím i zásadu právní jistoty, neboť upřednostnil účelový výklad, který byl v rozporu s výkladem jazykovým, systematickým i logickým, aniž by pro to byly vážné důvody. Ve zbytku stěžovatelka odkázala na text žaloby a navrhla, aby byl zrušen jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí rektora MU.

Rektor MU se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s právními závěry krajského soudu. Stěžovatelka je povinna platit poplatky spojené se studiem přímo ze zákona, což plyne z ust. § 63 odst. 3 písm. a) zákona o vysokých školách. Stěžovatelka nebyla krácena na svých právech, neboť byla dopředu informována o povinnosti platit poplatek v určité výši a následně jí byl vyměřen poplatek v nižší částce, která byla stanovena zákonem. Skutečnost, že dřívější způsob stanovení poplatku vyhodnotil soud jako nezákonný, nezprošťuje Masarykovu univerzitu povinnosti vyměřit poplatek za studium v minimální zákonné výši. Krajský soud v předchozím soudním řízení vrátil věc k dalšímu řízení, čímž fakticky uložil povinnost znovu ve věci rozhodnout. Rektor MU poukázal na rozsudek ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 41/2013 – 37, ve kterém Nejvyšší správní soud přisvědčil, že povinnost zveřejnit výši poplatku je oddělena od povinnosti stanovit výši poplatků statutem. Rektor MU se také ohradil vůči tvrzením stěžovatelky, že z mediálních prohlášení a z rozhodnutí fakulty sociálních studií bylo zřejmé jejich rozhodnutí vůbec poplatky nevybírat, na nichž stěžovatelka zakládala své tvrzené o legitimním očekávání. Po vydání citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu Masarykova univerzita pouze pozastavila vydávání rozhodnutí o vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia v dosavadní výši, a to do doby rozhodnutí rektora MU o vyměřování poplatku v minimální zákonné výši. K tomu rektor MU odkázal na tiskovou zprávu ze dne 21. 8. 2013. Tudíž stěžovatelka neměla důvod se domnívat, že jí nebude vyměřen žádný poplatek za prodlouženou dobu studia. Proto rektor MU navrhl zamítnutí kasační stížnosti v celém rozsahu pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti

Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval podmínkami, za kterých veřejné vysoké školy mohou vybírat poplatky za prodlouženou dobu studia. V rozsudku ze dne 4. 7. 2013, č. j. 7 As 41/2013 – 37, rovněž ve věci stěžovatelky, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ze zákona o vysokých školách jednoznačně vyplývá požadavek, aby výše poplatků spojených se studiem byla stanovena ve statutu veřejné vysoké školy. Hovoří-li ust. § 58 odst. 6 věta druhá zákona o vysokých školách o výši poplatku, nepochybně má na mysli, aby byla ve statutu určena konkrétní výše poplatků nebo alespoň určeno zcela jednoznačné pravidlo (vzorec) pro výpočet konkrétní výše poplatků. Na tento rozsudek navázal rozsudek ze dne 20. 11. 2014, č. j. 7 As 227/2014 – 39, v němž Nejvyšší správní soud zdůraznil, že z citovaného ustanovení vyplývají dvě podmínky, které musí být kumulativně splněny. První podmínkou je určení konkrétní výše poplatků a druhou její zveřejnění pro příští akademický rok před termínem podávání přihlášek ke studiu. Zveřejněný údaj o výši poplatku musí vycházet z aktuálního znění statutu. Nestačí, že povinnost platit poplatky spojené se studiem vyplývá v obecné rovině ze zákona o vysokých školách. Tato obecně stanovená povinnost musí být konkretizována ve statutu veřejné vysoké školy. Za splnění zákonné povinnosti zveřejnit výši poplatků nelze považovat zveřejnění poplatku v nezákonné výši. Splnění této povinnosti má zajistit informovanost studentů a uchazečů, která ovlivňuje jejich rozhodování o zahájení studia nebo pokračování v něm. Tento cíl nemůže být splněn, jsou-li studenti informováni včas, ale o nezákonně stanovené výši poplatků. Pozdější určení výše poplatku v souladu se zákonem nemůže zhojit dosavadní nezákonnost, neboť by zásadním způsobem narušilo právní jistotu studentů, popř. budoucích studentů, v době jejich rozhodování o zahájení studia nebo pokračování v něm.

Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo, že stěžovatelka podala také kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, č. j. 62 Af 117/2013 – 33, jímž byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí rektora MU ze dne 10. 10. 2013, č. j. MU-PS/22178/2013/25324/ESF, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí děkana Ekonomicko-správní fakulty MU o vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia za období od 31. 8. 2012 do 27. 2. 2013 a zamítl její žádost o prominutí nebo snížení tohoto poplatku. Na základě této kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2016, č. j. 8 As 115/2015 – 27 zrušil napadený rozsudek, napadené rozhodnutí rektora MU i jemu předcházející rozhodnutí o vyměření poplatku.

V dané věci se rovněž jedná o vyměření poplatku za prodlouženou dobu studia stěžovatelce, pouze za jiné studijní období. Nejvyšší správní soud neshledal důvod odchýlit se od závěrů vyslovených Nejvyšším správním soudem již v rozsudku ze dne 19. 1. 2016, č. j. 8 As 115/2015 – 27.

Podle obsahu správního spisu byl stěžovatelce vyměřen poplatek za období od 29. 8. 2011 do 28. 2. 2012. Ve statutu Masarykovy univerzity platném pro toto období nebyla určena přesná výše poplatku za prodlouženou dobu studia, ale pouze rozsah, v jehož rámci měl konkrétní výši pro příslušný akademický rok určit svým opatřením děkan. Takový postup byl v rozporu s ust. § 58 odst. 6 věta druhá zákona o vysokých školách. Pokud studenti nebyli ve stanoveném termínu informováni o výši poplatku určené zákonným postupem, nemohla Masarykova univerzita tuto podmínku dodatečně zhojit zveřejněním nové výše poplatku se zpětnou účinností, byť by již byla určena

v souladu se zákonem. Nezákonný postup nemohl být napraven ani následným rozhodnutím rektora MU deklarovaným v tiskové zprávě ze dne 21. 8. 2013 o vybírání poplatku za prodlouženou dobu studia v minimální zákonné výši, a to se zpětnou účinností od 1. 8. 2013. I kdyby bylo toto rozhodnutí zveřejněno způsobem předvídaným v čl. 12 odst. 2 Přílohy č. 6 statutu, tedy vyvěšeno na úředních deskách fakult a rektorátu (což nebylo nejen prokázáno, ale ani tvrzeno), nemohlo by být účinné zpětně pro předcházející akademické roky, tedy ani pro vyměření poplatku stěžovatelce za předmětné období. Nebyla-li tedy stěžovatelka řádně a včas informována, že je povinna hradit poplatek ve výši zákonem předvídaného minima, a tato výše nebyla konkretizována ve statutu, mohla se oprávněně domnívat, že Masarykova univerzita nesplnila zákonné podmínky pro možnost vybírat poplatek za prodlouženou dobu studia, a že proto poplatek nemůže být vybrán.

Masarykova univerzita je právnickou osobou svého druhu s charakteristickými rysy veřejnoprávní korporace. Bez ohledu na to, zda vykonává konkrétní pravomoc v rámci samosprávy nebo přenesené státní správy, je vždy vázána zákonem a ústavním pořádkem. Takže i pro ni platí čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být ukládány povinnosti pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. I při výkonu samosprávné působnosti (stanovení výše poplatků spojených se studiem podle § 6 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách) je tedy určující primárně zákonná úprava, v jejíchž mezích se musí veřejná vysoká škola pohybovat. To platí nejen pro tvorbu vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, ale i pro jejich následnou aplikaci při rozhodování o právech a povinnostech adresátů.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povinnost uložená stěžovatelce, aby uhradila poplatek za prodlouženou dobu studia nebyla stanovena v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud se nezabýval stížní námitkou porušení legitimního očekávání v důsledku blíže nespecifikovaného vyjádření Fakulty sociálních studií MU, že nebude vybírat poplatky spojené se studiem. Stěžovatelka neuplatnila tuto námitku v řízení před krajským soudem, ač jí v tom nic nebránilo; námitka je tudíž nepřípustná podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud se také nezabýval spekulacemi stěžovatelky o důvodech, proč se Masarykova univerzita rozhodla vybírat poplatek v minimální zákonné výši, či fabulováním důsledků případného rozhodnutí stanovit poplatky v řádech statisíců či milionů korun, neboť neměly k projednávané věci žádný vztah.

Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nedůvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřovala v tom, že krajský soud přikročil k teleologickému výkladu předmětných zákonných ustanovení, aniž by k tomu byly splněny podmínky. Z rozsudku krajského soudu je nepochybné, že použil teleologický výklad právě proto, že podle něj nebylo možné posuzovanou otázku zodpovědět pouze za pomoci jiných výkladových metod, neboť zákon neměl pro nastalé skutkové okolnosti výslovné řešení.

Z všech výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí rektora MU a jemu předcházející rozhodnutí děkana, protože již v řízení před krajským soudem byly

dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.], a vrátil věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud zrušil kromě napadeného rozsudku i správní rozhodnutí, rozhodl v souladu s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. o náhradě nákladů za řízení o žalobě i o kasační stížnosti.

Výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelka měla v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů tohoto řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku v částce 3.000 Kč a odměny za právní zastoupení činila za dva úkony právní služby 2x 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání ve věci samé) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), a náhrady hotových výdajů 2x 300 Kč podle ust. § 13 odst. 1 a 3 vyhlášky]. Protože advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinna odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 1.428 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení o žalobě proto činí 11.228 Kč.

Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Protože stěžovatelka měla v řízení o kasační stížnosti úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení, které jí vznikly zaplacením soudního poplatku v částce 5.000 Kč a odměny za právní zastoupení za jeden úkon právní služby 3.100 Kč (písemné podaní ve věci samé) podle ust. § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky) a náhrady hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 1 a 3 vyhlášky). Protože advokátka je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinna odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení o kasační stížnosti činí 9.114 Kč.

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

V Brně dne 23. února 2016

pokračování

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu