

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **A. P.**, zastoupené JUDr. Jaroslavou Kalendovou, advokátkou se sídlem Hybešova 726/42, Brno, proti žalované: **Masarykova univerzita**, se sídlem Žerotínovo nám. 617/9, Brno, proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 10. 10. 2013, čj. MU-PS/22178/2013/25324/ESF, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, čj. 62 Af 117/2013 – 33,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 7. 2015, čj. 62 Af 117/2013 – 33, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 10. 10. 2013, čj. MU-PS/22178/2013/25324/ESF, a rozhodnutí děkana Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity ze dne 21. 8. 2013, čj. MU-PS/17147/2013/25324/ESF **se zrušují** a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

III. Žalovaná **je povinna** nahradit žalobkyni náklady soudního řízení ve výši 20 342 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Jaroslavy Kalendové.

Odůvodnění:

I.a

1. Děkan Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity rozhodnutím ze dne 3. 9. 2012, čj. MU-PS/17062/2012/25324/ESF, vyměřil žalobkyni poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 15 000 Kč za období od 31. 8. 2012 do 27. 2. 2013, protože žalobkyně přesáhla standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok o 379 dnů (§ 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 2 Přílohy č. 6 ke Statutu žalované).

2. Rektor žalované rozhodnutím ze dne 26. 10. 2012, čj. MU-PS/21072/2012/25324/ESF, potvrdil rozhodnutí děkana a zamítl žádost žalobkyně o prominutí nebo snížení poplatku.

3. Žalobkyně napadla rozhodnutí rektora žalobou u Krajského soudu v Brně, který rozsudkem ze dne 16. 5. 2013, čj. 62 Af 38/2012 – 215, zrušil rozhodnutí rektora i rozhodnutí děkana a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (rozsudek krajského soudu je, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí správních soudů, dostupný na www.nssoud.cz).

4. Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalované rozsudkem ze dne 4. 7. 2013, čj. 7 As 41/2013 – 37, č. 2917/2013 Sb. NSS.

I.b

5. Následně děkan rozhodnutím ze dne 21. 8. 2013, čj. MU-PS/17147/2013/25324/ESF, vyměřil žalobkyni poplatek za prodlouženou dobu studia ve výši 4435 Kč za období od 31. 8. 2012 do 27. 2. 2013, protože žalobkyně přesáhla standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok o 379 dnů.

6. Rektor rozhodnutím ze dne 10. 10. 2013, čj. MU-PS/22178/2013/25324/ESF, potvrdil rozhodnutí děkana a zamítl žádost žalobkyně o prominutí nebo snížení poplatku.

II.

7. Žalobkyně napadla rozhodnutí rektora ze dne 10. 10. 2013 žalobou u Krajského soudu v Brně, který ji rozsudkem ze dne 20. 7. 2015, čj. 62 Af 117/2013 – 33, zamítl.

III.

8. Žalobkyně (stěžovatelka) brojila proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

9. Namítla, že krajský soud nesprávně posoudil právní podmínky pro vyměření poplatku za studium, domníval-li se, že žalovaná byla oprávněna vyměřit poplatek přímo na základě § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách. Žalovaná nemohla vybrat poplatek za studium, neměla-li jej správně vyměřen ve svém Statutu, neboť nikdo nemůže mít prospěch z vlastní nezákonnosti. Krajský soud nezpochybnil, že žalovaná porušila § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách, ale snažil se její postup dodatečně legalizovat v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*.

10. Poplatek musí být podle stěžovatelky vyměřen na základě platného a zveřejněného statutu veřejné vysoké školy. Výši poplatku nelze dovodit přímo ze zákona, neboť zákon o vysokých školách takový postup nepředpokládá. V opačném případě by vysoká škola vůbec statut nemusela mít. Takový závěr by byl ovšem v příkrém rozporu s § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách.

11. Podle stěžovatelky žalovaná porušila „*zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí*“ (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dále jen „Listina“). Krajský soud se snažil za pomocí teleologického výkladu překroutit jasné znění zákona, aniž by vysvětlil,

zda byly splněny podmínky pro odklon od doslovného znění. Napadený rozsudek byl proto podle stěžovatelky nepřezkoumatelný.

12. Dále stěžovatelka zdůraznila požadavek na právní jistotu adresáta právní normy. Je-li účelový výklad v rozporu s jazykovým, systematickým a logickým výkladem, dochází k nejistotě. Stěžovatelka nesouhlasila s tvrzením krajského soudu, že nebyla zkrácena na svých právech, neboť o povinnosti platit poplatek v určité výši byla předem informována a následně byl po ní požadován poplatek nižší. Na základě zpráv z médií stěžovatelka očekávala, že poplatek nebude muset hradit žádný, neboť žalovaná se nejprve vyjádřila tak, že nezákonné poplatky vybírat nebude. Takový postup již byl zvolen, když Fakulta sociálních studií MU opomněla včas vyvěsit výši poplatků, proto se rozhodla raději poplatky nevybírat. Podle stěžovatelky lze popsaný postup považovat za správní praxi, kterou legitimně očekávala. Stěžovatelka nebyla o poplatku předem informována, protože ve Statutu žalované nebyl žádný uveden.

13. Statut vysoké školy nemůže neurčit výši, formu placení a splatnost poplatku, a delegovat tuto pravomoc na jiný orgán vysoké školy nebo fakulty. Není ani možné, aby statut povinnost platit poplatky zcela opomněl, a ty pak byly vybírány v zákonem stanovené minimální výši. Adresátem právní normy obsažené v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, jehož se žalovaná dovolává, jsou pouze veřejné vysoké školy, nikoliv studenti. Žalovaná přenáší na studenty odpovědnost za nesplnění své zákonné povinnosti.

14. Podle stěžovatelky žalovaná porušila nyní napadeným rozhodnutím více právních norem, než v minulosti, protože o novém poplatku ve výši zákonného minima studenty vůbec neinformovala. Tím porušila i první větu § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách, podle které veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků spojených se studiem pro příští akademický rok před termínem pro podávání přihlášek ke studiu. Studenti sice byli o výši poplatku v daném roce informováni, ale mylně. Poplatek byl nakonec nižší pouze díky aktivitě stěžovatelky, která vyhrála předchozí soudní spor s žalovanou.

IV.

15. Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla spojitost mezi § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a odstavcem 6 téhož ustanovení. Skutečnost, že byl dřívější postup žalované při stanovení poplatku podle odstavce 6 označen soudem za nezákonný, nemůže žalovanou zprostit povinnosti vyměřit poplatek v zákonné minimální výši podle odstavce 3. Krajský soud rozhodl plně v souladu s doslovným zněním § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, aniž by bylo třeba jakýchkoliv výkladů, jak mu účelově stěžovatelka podsouvá.

16. Dále žalovaná podotkla, že v předchozím soudním řízení krajský soud po zrušení napadených rozhodnutí vrátil věc žalované k dalšímu řízení, čímž fakticky uložil žalované povinnost znovu ve věci rozhodnout, a to za situace, kdy nemohla vyměřit poplatek ve výši stanovené Statutem. V této souvislosti žalovaná připomněla také § 63 odst. 3 zákona o vysokých školách, který stanoví: „*Student je dále povinen a) hradit poplatky spojené se studiem a uvést skutečnosti rozhodné pro jejich výši* […].“

17. Stěžovatelka nebyla vyměřením poplatku v minimální zákonné výši jakkoliv zkrácena na svých právech, protože byla informována o povinnosti platit poplatek v určité výši a následně po ní žalovaná požadovala pouze poplatek nižší. Jeho výše byla stanovena

zákonem, přičemž základ byl zveřejněn na stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (http://www.msmt.cz/vzdelavani/vysoke-skolstvi/zaklad-pro-stanoveni-poplatku-spojenych-se-studiem-5).

18. Tvrzení stěžovatelky o údajném prohlášení žalované, že nebude v důsledku rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 41/2013 – 37 vybírat žádný poplatek, a tvrzení, že také Fakulta sociálních studií rozhodla o nevybírání poplatků, byla nepravdivá a zavádějící. Na základě citovaného rozsudku žalovaná pozastavila (nikoliv zrušila) vydávání rozhodnutí o vyměření poplatků za prodlouženou dobu studia, a to doby než rektor vydal rozhodnutí o vyměřování poplatku v minimální výši stanovené zákonem (viz tisková zpráva ze dne 21. 8. 2013 „*Rektor Masarykovy univerzity snížil poplatky za prodlouženou dobu studia*“, http://www.muni.cz/events/calendar/43072615). Žalovaná nezavdala stěžovatelce žádný důvod domnívat se, že jí nebude vyměřen žádný poplatek. Stěžovatelka je osoba dostatečně znalá práva a navíc právně kvalifikovaně zastoupená, mohla a měla tedy očekávat vyměření poplatku nejméně v zákonné výši. Namísto toho se nyní snaží vyhnout splnění své zákonné povinnosti pomocí krajně nekorektních tvrzení a účelových právních konstrukcí.

V.

19. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).
20. Kasační stížnost je důvodná.

21. Nejvyšší správní soud se opakovaně zabýval podmínkami, za kterých veřejné vysoké školy mohou vybírat poplatky za prodlouženou dobu studia. V rozsudku čj. 7 As 41/2013 – 37 ve věci téže stěžovatelky soud uzavřel, že zákon o vysokých školách jednoznačně vyjadřuje požadavek, aby výše poplatků spojených se studiem byla stanovena přímo ve statutu veřejné vysoké školy. Hovoří-li § 58 odst. 6 věta druhá zákona o vysokých školách o výši poplatku, nepochybně má na mysli požadavek, aby byla ve statutu určena konkrétní částka poplatků nebo alespoň určeno zcela jednoznačné pravidlo (vzorec) pro výpočet konkrétní částky poplatků.

22. Na předmětný rozsudek Nejvyšší správní soud navázal rozsudkem ze dne 20. 11. 2014, čj. 7 As 227/2014 – 39. V něm zdůraznil, že z § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách vyplývají dvě podmínky, které musí být splněny kumulativně. První podmínkou je určení konkrétní výše poplatků, druhou pak její zveřejnění pro příští akademický rok před termínem podávání přihlášek ke studiu. Tyto dvě podmínky jsou samostatné v tom smyslu, že splněním jedné z nich automaticky nemusí dojít ke splnění druhé. Na druhou stranu to neznamená, že by mezi oběma podmínkami neexistovala určitá vazba. Hovoří-li zákon o zveřejnění výše poplatků, myslí se tím nepochybně zveřejnění výše, která již byla určena.

23. Zveřejněný údaj o výši poplatku musí vycházet z aktuálního znění statutu. Vyjadřuje určitou povinnost studentů, kterou tito studenti nemají (a v budoucnu mít nemusí), dokud nebyla zákonným způsobem stanovena. Nestačí, že povinnost platit poplatky spojené se studiem plyne v obecné rovině ze zákona. Obecná zákonná povinnost musí být konkretizována statutem veřejné vysoké školy a k jejímu vynucení musí být ze zákona splněna také podmínka včasného zveřejnění výše poplatku.

24. Za splnění zákonné povinnosti zveřejnit výši poplatků nelze považovat zveřejnění poplatku v nezákonné výši. Zveřejnění výše poplatků je nástrojem, s jehož pomocí mají být studenti a uchazeči s předstihem informováni o tom, jaké poplatky po nich mohou být při splnění zákonných podmínek požadovány. Plnění této povinnosti má zajistit informovanost studentů a uchazečů, která ovlivňuje jejich rozhodování o zahájení studia nebo pokračování v něm. Tento cíl nemůže být naplněn, jsou-li studenti informováni včas, ale o nezákonně stanovené výši poplatků spojených se studiem. V takovém případě totiž při znalosti právní úpravy naopak mohou žít v jistotě, že jim žádný poplatek nemůže být vyměřen, neboť ví, že pro to nejsou splněny zákonné podmínky. 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.

25. V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod, aby se odchýlil od výše uvedeného právního názoru.

26. Stěžovatelce byl vyměřen poplatek za období od 31. 8. 2012 do 27. 2. 2013. Statut žalované platný pro rozhodné období neurčoval přesnou výši poplatku za prodlouženou dobu studia, ale pouze rozsah, v jehož rámci měl konkrétní výši pro příslušný akademický rok určit děkan svým opatřením. Takový postup byl v rozporu s § 58 odst. 6 větou druhou zákona o vysokých školách. Výše poplatků zveřejněná před termínem podávání přihlášek ke studiu pro akademický rok 2012/2013 tedy byla stanovena nezákonným způsobem (srov. argumentaci v rozsudku čj. 7 As 41/2013 – 37).

27. Podmínka § 58 odst. 6 věty první zákona o vysokých školách, podle níž musí žalovaná zveřejnit výši poplatků spojených se studiem před termínem pro podávání přihlášek ke studiu, nepochybně předpokládá zveřejnění údaje stanoveného zákonným způsobem. Nebyli-li studenti před stanoveným termínem informováni o výši poplatku určené zákonným postupem, nemohla žalovaná tuto podmínku dodatečně zhojit zveřejněním nové výše poplatku se zpětnou účinností, byť by již byla určena v souladu se zákonem.

28. Nezákonný postup žalované nemohl být napraven ani následným rozhodnutím rektora 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 předmětné rozhodnutí zveřejněno způsobem předvídaným v čl. 12 odst. 2 Přílohy č. 6 Statutu žalované, tedy vyvěšeno na úředních deskách fakult a rektorátu (což žalovaná netvrdila ani neprokázala, ale odkázala pouze na tiskovou zprávu), nemohlo by být účinné zpětně pro předcházející akademický rok, tedy ani pro poplatek vyměřený stěžovatelce za období od 31. 8. 2012 do 27. 2. 2013. Tímto dodatečným vyrozuměním studentů nemohla být naplněna základní funkce podmínky zveřejnění podle § 58 odst. 6 věty první zákona o vysokých školách, jíž je umožnit studentům a uchazečům informovanou možnost volby, zda zahájí studium, nebo v něm budou pokračovat.

29. Jak soud již uvedl, pokud byli studenti informováni včas, ale o nezákonně stanovené výši poplatků spojených se studiem, mohli se legitimně domnívat, že jim žalovaná nemůže žádný poplatek vyměřit. Obdobný závěr platí i tehdy, byli-li studenti informováni o minimální zákonné výši poplatku, ale nikoliv včas (před termínem podávání

přihlášek ke studiu pro příslušný akademický rok). Obě podmínky § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách musí být splněny kumulativně.

30. Soud proto uzavřel, že žalobkyně nebyla řádně a včas informována, že je povinna hradit poplatek ve výši zákonem předvídaného minima. Tato výše nebyla upřesněna ani Statutem žalované, který zákonnou minimální výši považoval pouze za spodní hranici rozpětí, aniž by stanovil jakoukoliv konkrétní výši (příp. konkrétní vzorec) poplatku. Žalobkyně se proto mohla oprávněna domnívat, že žalovaná nesplnila zákonné podmínky pro možnost vybírat poplatek za prodlouženou dobu studia, a že proto poplatek nemůže být vůbec vybrán.

31. Žalovaná 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, včetně zásady, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny). Při ukládání povinností je tedy i pro samosprávu [viz § 6 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách] určující primárně zákonná úprava, v jejíchž mezích se musí pohybovat. To platí nejen pro tvorbu vnitřních předpisů veřejné vysoké školy, ale i pro jejich následnou aplikaci při rozhodování o právech a povinnostech adresátů.

32. S ohledem na výše uvedené soud přisvědčil stěžovatelce, že povinnost uhradit poplatek za prodlouženou dobu studia nebyla stanovena v souladu požadavky čl. 4 odst. 1 Listiny.

33. Pro úplnost soud doplňuje, že krajský soud neuložil žalované povinnost poplatek opět vyměřit, vrátil-li žalované věc k dalšímu řízení rozsudkem čj. 62 Af 38/2012 – 215 (viz výše odst. 3). Pokud krajský soud zrušil rozhodnutí rektora i rozhodnutí vydané v prvním stupni, neměl jinou možnost, než věc vrátit žalované k dalšímu řízení (viz § 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Bylo pak na žalované, jaký zvolí procesní postup s ohledem na závazný právní názor krajského soudu.

34. Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto rozsudek krajského soudu zrušil. Současně zrušil i rozhodnutí rektora žalované a jemu předcházející rozhodnutí děkana Ekonomicko-správní fakulty, protože již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro takový postup [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s.], a vrátil věc žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaná vázána názorem Nejvyššího správního soudu (podle § 78 odst. 5 s. ř. s.).

35. Tímto rozsudkem je řízení před správními soudy skončeno, Nejvyšší správní soud proto rozhodl rovněž o celkových nákladech soudního řízení (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., 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. Procesně úspěšnou byla v dané věci stěžovatelka, neboť výsledkem řízení před správními soudy bylo zrušení správního rozhodnutí, které napadla žalobou.

36. Pokud jde o jejich výši v průběhu řízení o nyní posuzované kasační stížnosti, ta je představována zaplaceným soudním poplatkem za kasační stížnost ve výši 5000 Kč,

náklady spojenými se zastoupením za 1 úkon právní služby ve výši 3100 Kč (podání kasační stížnosti) a paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů]. Náklady zastoupení tedy činí 3400 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 714 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupkyně stěžovatelky jako plátce DPH povinna odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o kasační stížnosti (včetně náhrady zaplaceného soudního poplatku) činí 9114 Kč.

37. Náhrada nákladů za řízení před krajským soudem zahrnuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3000 Kč, náklady spojené se zastoupením za 2 úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby) a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. Náklady zastoupení tedy činí 6800 Kč. Tuto částku pak soud zvýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 1428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je zástupkyně stěžovatelky jako plátce DPH povinna odvést. Celková výše náhrady nákladů za řízení o žalobě (včetně náhrady zaplaceného soudního poplatku) činí 11 228 Kč.

38. Žalovaná je tedy povinna nahradit stěžovatelce náklady soudního řízení ve výši celkem 20 342 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně stěžovatelky JUDr. Jaroslavy Kalendové.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 19. ledna 2016

JUDr. Jan Passer
předseda senátu