

SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ SAMOSPRÁVY: VEŘEJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY

VERONIKA KUDROVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek shrnuje judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, jejímž předmětem je zejména otázka přezkoumatelnosti rozhodnutí veřejných vysokých škol v režimu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách. Zabývá se též nejnovějším rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, dle něhož je soudně přezkoumatelné rozhodnutí, jehož jednotlivé části mohou zasáhnout do právní sféry jednotlivce, byť jako celek do jeho finančního postavení nezasahuje.

Klíčová slova v rodném jazyce

Judikatura, soudní přezkum, vysoká škola, odůvodnění rozhodnutí dle zákona o vysokých školách, poplatky za studium, přijetí ke studiu.

Abstract

The contribution summarizes the judicature of the Constitutional Court of the Czech Republic and Supreme Administrative Court of the Czech Republic which is concerned mainly with the judicial review of the decisions of public higher education institutions pursuant to the act no. 111/1998 Col., on Higher Education Institutions. It deals also with the latest decision of the Supreme Administrative Court which declares as a subject to the judiciary review decision which does not infringe someone's integrity as a complex, but infringes it in separated parts.

Key words

Judicature, judicial, review, higher education institution, grounds of the decision pursuant to the higher education act, study-related fees, decision on admission to studies.

1. ÚVOD

Vysoké školy jako nejvyšší článek vzdělávací soustavy jsou vrcholnými centry vzdělanosti, nezávislého poznání a tvůrčí činnosti a mají klíčovou úlohu ve vědeckém, kulturním, sociálním a ekonomickém rozvoji společnosti.¹ Veřejné vysoké školy jsou též entitami zájmové samosprávy (právníky osobami sui genesis), kterým byla svěřena pravomoc autoritativně rozhodovat o určitých právech a povinnostech jiných subjektů, typicky studentů.²

Pokud je autorce známo, nevedou se žádné spory o tom, že právní úprava vysokého školství stanovená zákonem o vysokých školách patří do oblasti správního práva, avšak bylo třeba rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, aby byly vyvráceny pochyby o tom, zda rozhodnutí vydaná v režimu tohoto zákona jsou rozhodnutími podléhajícími soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

¹ § 1 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále též jen „zákon o vysokých školách“ či „ZVŠ“).

² § 6 odst. 1 písm. e) ZVŠ.

Níže budou popsány a rozebrány jednotlivé případy, jimiž se ustálila rozhodovací praxe týkající se možnosti soudního přezkumu rozhodnutí vysoké školy podle zákona o vysokých školách, a to konkrétně pokud jde o rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu dle § 50 ZVŠ a rozhodnutí o stanovení poplatku za prodlouženou dobu studia.³

2. SOUDNÍ PŘEZKOUMATELNOST ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

2.1 PŘEZKOUMATELNOST ROZHODNUTÍ O PŘIJETÍ KE STUDIU

Zákon o vysokých školách ve svém § 50 stanoví, že o přijetí ke studiu (ve studijním programu, který uskutečňuje fakulta) rozhoduje děkan, přičemž na rozhodování o přijetí ke studiu se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí o přijetí musí být však 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. Žádost o přezkoumání rozhodnutí se podává prostřednictvím orgánu, který rozhodnutí vydal, ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení; zmeškání této lhůty lze přitom 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 v souladu se zákonem o vysokých školách. Jinak žádost zamítne a původní rozhodnutí potvrdí.

S ohledem na ústavně zaručené možnosti každého jednotlivce⁴ se několik uchazečů o studium, kteří se domnívali, že byli rozhodnutím o (ne)přijetí ke studiu zkráceni na svých právech, obrátilo na soudy České republiky s žalobou, jíž se domáhali zrušení takového rozhodnutí.

Ohniskem sporů mezi žalobci a soudy rozhodujícími ve správním soudnictví na jedné straně a právním hodnocením vysokých škol na straně druhé, které vedly k podání kasačních stížností, sice zásadně nebyla otázka samotné možnosti přezkumu rozhodnutí o přijetí ke studiu vydaného vysokou školou ve správním soudnictví,⁵ přesto se Nejvyšší správní soud k této právní otázce vyjádřil, a to za účelem vedení další argumentace.

2.1.1 PRÁVNÍ POSOUZENÍ NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

Jak bylo již naznačeno, Nejvyšší správní soud sice nebyl kasačními stížnostmi přímo vyzván, aby se vypořádal s otázkou samotné možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o přijetí ke studiu na vysoké škole, přesto tak učinil,⁶ a to jak formou odkazu na judikaturu Ústavního soudu (bude zmíněna níže), tak i následující právní argumentací:

Každý má ústavně zaručené právo na (bezplatné) vzdělání, a to též na vzdělání vysokoškolské.⁷ Tohoto práva se lze domáhat jak v mezích zákona, který dané právo provádí

³ § 58 odst. 3 ZVŠ.

⁴ Čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“).

⁵ Vysoké školy spíše rozporovaly požadavky kladené rozhodnutími krajských soudů na náležitosti rozhodnutí.

⁶ V rozsudku č. j. 2 As 37/2006 – 63.

⁷ Čl. 33 Listiny.

(tedy zákon o vysokých školách),⁸ tak i stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu.⁹ Navíc je jasně stanoveno, že kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak¹⁰ (tedy jestliže zákon takový přezkum nevyloučí).¹¹

Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že rektor veřejné vysoké školy ve věci přijetí ke studiu¹² rozhoduje v postavení orgánu veřejné správy, jak ho chápe čl. 36 odst. 2 Listiny a stejně pak definuje § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „soudní řád správní“ či též jen „SŘS“). Soudní řád správní pak též stanoví, které věci jsou z rozhodování o správním soudnictví vyloučeny – a to věci, o nichž tak sám stanoví anebo o nichž tak stanoví zvláštní zákon.¹³ K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že ani soudní řád správní, ani zákon o vysokých školách ani jiný zvláštní zákon rozhodování podle § 50 ZVŠ ze soudního přezkumu nevylučuje, a tudíž je proti rozhodnutí rektora v souladu s ustanovením čl. 36 odst. 2 Listiny přípustná žaloba ve správním soudnictví.¹⁴

Závěru, že soudy ve správním soudnictví jsou oprávněny přezkoumávat rozhodnutí o přijetí na vysokou školu,¹⁵ pak též dále logicky odpovídala argumentace soudu, jíž se vypořádával s hlavními námitkami stěžovatelů, které zpochybňovaly názory krajských soudů na náležitosti rozhodnutí o přijetí ke studiu:

„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.“¹⁶

Či též:

„Umožňuje-li zákon uchazeči žádat o přezkoumání rozhodnutí, pak mu tím zcela jistě dává i právo namítat konkrétní skutečnosti. Uvádí-li uchazeč konkrétní důvody, pro které považuje rozhodnutí děkana za rozporné se zákonem, vnitřními předpisy či podmínkami stanovenými §

⁸ Čl. 41 odst. 1 Listiny.

⁹ Čl. 36 odst. 1 Listiny.

¹⁰ Čl. 36 odst. 2 Listiny.

¹¹ K tomu je ovšem třeba též uvést, že z pravomoci soudu nelze vyloučit přezkoumávání rozhodnutí týkajících se „základních práv a svobod“ podle Listiny (nikoli „lidských práv a základních svobod“ dle hlavy druhé), tedy i práva na vysokoškolské vzdělání. V případě veřejných vysokých škol práva na bezplatné vzdělání na vysoké škole dle schopností občana (v souladu s právem Evropského společenství dnes již občana Evropské unie) a možností společnosti.

¹² Neboť právě on je orgánem, který dle ZVŠ rozhoduje v 2. stupni.

¹³ V tomto případě zejména zákon o vysokých školách.

¹⁴ K tomu lze též uvést, že pokud by SŘS nebo jiný zvláštní zákon přesto rozhodnutí o přijetí ke studiu ze soudního přezkumu vyloučil, bylo by s ohledem na výše uvedené třeba dospět k závěru, že takové ustanovení by v souladu s Čl. 95 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále též jen „Ústava“) bylo způsobilé k předložení Ústavnímu soudu a to formou návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona podle § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

¹⁵ Dle § 4 odst. 1 písm. a) SŘS.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 37/2006 – 63. Vysoká škola ve své stížnosti namítala, že rozhodnutí rektora o žádosti o přezkum nemusí obsahovat odůvodnění, neboť to zákon nestanoví.

49 odst. 1 a 3 ZVŠ, je nutné, aby se rektor při přezkumu rozhodnutí těmito důvody zabýval. V opačném případě by nedostal zákonu, který stanoví povinnost změnit rozhodnutí, jež je s danými podmínkami v rozporu. Pokud by rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení nemuselo být řádně odůvodněno a rektor by se nemusel vypořádat s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana, postrádal by tento opravný prostředek svůj smysl.“ Z povahy věci lze proto dovodit, že náležitosti rozhodnutí podle odstavce pátého se netýkají pouze rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu, nýbrž i rozhodnutí o přezkoumání tohoto rozhodnutí. Ke stejnému závěru lze dospět i prostřednictvím argumentace od menšího k většímu (a minore ad maius).“¹⁷

Tím se tedy Nejvyšší správní soud vyjádřil jak k samotné otázce soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o přijetí ke studiu ve správním soudnictví, tak i s náležitostmi takového rozhodnutí, které jsou nezbytné právě k tomu, aby byl takový soudní přezkum vůbec možný. Zvláštní důraz je potom třeba klást na rozsah odůvodnění, neboť jak Nejvyšší správní soud uvedl, je třeba, aby se v rozhodnutí rektor vypořádal s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti – a to pochopitelně nejen ve své myšl, ale též i tak, že tyto své úvahy sdělí tomu, kdo rozhodne skutečnosti namítal.

2.1.2 PRÁVNÍ POSOUZENÍ ÚSTAVNÍM SOUDEM

Ústavní soud se stížností, která měla přímou souvislost se spory týkajícími se rozhodnutí o přijetí na vysokou školu, zabýval celkem dvakrát.

Poprvé rozhodl koncem roku 2000,¹⁸ tedy za doby, kdy ještě neexistoval soudní řád správní a rozhodování ve správním soudnictví se řídilo částí pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „občanský soudní řád“ či též jen „OSŘ“). Občanský soudní řád v té době sám vylučoval z přezkumu v soudním řízení řadu rozhodnutí správních orgánů,¹⁹ mezi nimiž, jakkoli to mohlo být s ohledem na výše popsané ústavní požadavky problematické, též rozhodnutí rektora (u vysokých škol, které se nečlení na fakulty, akademického senátu) vysoké školy o odvolání do rozhodnutí děkana v otázkách přijetí či nepřijetí ke studiu na vysoké škole dle § 18 odst. 2 zákona č. 72/1990 Sb., o vysokých školách. Jistě v době, kdy občanský soudní řád vylučoval ze soudního přezkumu řízení o přijetí na vysokou školu, byť dle zákona, který byl čerstvě nahrazen zákonem novým,²⁰ mohly vzniknout jisté pochybnosti o tom, že se toto vyloučení ze soudního přezkumu vztahuje též na rozhodnutí o přijetí na vysokou školu podle zákona o vysokých školách z roku 1998.²¹ Takové pochybnosti je ovšem

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 26/2006 – 71. Rektor vysoké školy v rozhodnutí o přezkumu rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu jen parafrázoval zákon, když v odůvodnění uvedl, že „v rozhodnutí děkana neshledal, že by bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo vnitřními předpisy vysoké školy ani s podmínkami, které byly stanoveny podle § 49 odst. 1 a 3 pro přijetí ke studiu“, namísto aby se vypořádal s jednotlivými namítanými důvody.

¹⁸ Rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 620/2000 ze dne 13. prosince 2000.

¹⁹ Příl.A. Případy, kdy je vyloučena možnost domáhat se, aby rozhodnutí správního orgánu bylo přezkoumáno soudem.

²⁰ ZVŠ nabyl účinnosti dne 1. července 1998.

²¹ Zejm. s ohledem na možnou mezeru v zákoně způsobenou zákonodárcovým opomenutím aktualizovat též příslušnou přílohu OSŘ. Srov. např. situaci, kdy zákonem č. 162/2006 Sb., o zřízení Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích ze dne 17. března 2006, účinným od 27. dubna 2004 byla zřízena veřejná vysoká škola s názvem Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích, která ovšem dosud (1. 11. 2008) nebyla vložena do Příl. 1 ZVŠ, která je seznamem veřejných vysokých škol v České republice (§ 101 odst. 1 věta první ZVŠ: „Veřejnými vysokými školami jsou vysoké školy uvedené v příloze č. 1.“).

třeba odmítnout jak s odkazem na požadavek ústavně konformního výkladu zákona,²² tak i s ohledem na samotné znění čl. 36 odst. 2 Listiny, v němž je jasně stanoveno, že soudní přezkoumatelnost rozhodnutí orgánu státní správy je možná, „nestanoví-li zákon jinak“, nikoli „nevyplývá-li z nevyjádřeného úmyslu zákonodárce něco jiného“. Pochybnosti o soudní (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí o přijetí ke studiu na vysokou školu konečně vyvrátil již samotný Ústavní soud, když v rozhodnutí, kterým ač odmítá ústavní stížnost proti rozhodnutí děkana, judikoval:

„Rozhodování podle § 50 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), nelze podřadit pod obecně vypočtené správní akty v § 248 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu, taktéž příloha A občanského soudního řádu výslovně nestanoví nemožnost přezkumu takového rozhodnutí. Pokud vylučuje z přezkumu rozhodnutí podle již zrušeného zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, teorie i praxe nedostatek výslovného zákonného vyloučení z přezkumu podle nového zákona vykládá tak, že v takovém případě je přezkum možný (srovnej dikci "vyloučena rozhodnutí ... vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze"). Ani samotný zákon č. 111/1998 Sb. pak přezkoumání daného rozhodnutí ve správním soudnictví nevylučuje.“

Dále se též Ústavní soud ve svém rozhodnutí zp. zn. I. ÚS 282/01 ze dne 26. března 2006 vyjádřil k pochybnostem o tom, zda je k soudnímu přezkumu správního rozhodnutí (v té době též podle části páté OSŘ) třeba, aby takového rozhodnutí bylo učiněno v řízení dle zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu; a to ve prospěch přezkoumatelnosti rozhodnutí bez ohledu na procesní ustanovení, dle nichž je vydáno, jde-li o rozhodnutí orgánu veřejné správy o subjektivních právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob následovně:

„Pro možnost přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy o subjektivních právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob pak není rozhodující, zda bylo vydáno v řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, či zda jsou výsledkem jinak procesně upraveného řízení, případně jejich vydání předcházelo řízení, které není upraveno vůbec (srov. § 244 odst. 3 o. s. ř.).“ „Konečně - v souladu s dikcí § 248 odst. 3 o. s. ř. in fine - ani samotný zákon č. 111/1998 Sb., ve znění zákona č. 147/2001 Sb., přezkoumání

Srov. usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ca 480/2000 – 35, jímž soud odmítl žalobu, jíž se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí rektora, a to protože naznal, že žaloba směřuje proti rozhodnutí, které nemůže být přezkoumáváno soudem. Jak vyplývá z odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/01, takový závěr Krajský soud v Brně odůvodnil především tím, že podle ustanovení § 248 odst. 3 OSŘ jsou z rozhodnutí správních orgánů vyloučena i rozhodnutí, vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze A. Z přílohy A pak vyplývá, že v oboru školství je vyloučeno domáhat se, aby rozhodnutí rektora vysoké školy v otázkách přijetí či nepřijetí ke studiu na vysoké škole podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 172/1990 Sb., o vysokých školách, bylo přezkoumáno. Zákon č. 172/1990 Sb. byl však s účinností od 1. 7. 1998 zrušen ZVŠ. Krajský soud v Brně se proto zabýval otázkou, zda i po novele je rozhodnutí o nepřijetí ke studiu na vysoké škole vyloučeno z přezkumu. Soud zkoumal, zda charakteristika rozhodnutí zůstala stejná a z ustanovení § 50 ZVŠ dovodil, že charakteristika rozhodnutí rektora, který přezkoumává rozhodnutí děkana o nepřijetí ke studiu na vysoké škole, je stejná. Stejně jako v zákoně č. 172/1990 Sb. se totiž jedná o rozhodnutí rektora vysoké školy o odvolání do rozhodnutí děkana v otázce přijetí či nepřijetí ke studiu na vysoké škole. Krajský soud v Brně tak dospěl k závěru, že rozhodnutí rektora, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí děkana o nepřijetí ke studiu na vysoké škole, je i nadále z přezkumu vyloučeno.

²² Srov. např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/98: „...tam, kde zákon, ať již z jakýchkoli důvodů, připouští dvojí výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu nezbytné dát při jeho aplikaci přednost tomu z nich, který je ve své interpretaci s ústavním pořádkem republiky co nejlépe souladný...“

*daného rozhodnutí ve správním soudnictví nevylučuje (obdobně srov. též usnesení sp. zn. I. ÚS 620/2000...).*²³

Ústavní soud tedy těmito výroky odpověděl na otázku možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o přijetí na vysokou školu dle zákona o vysokých školách, a to v době provádění soudního přezkumu správních rozhodnutí dle OSŘ. S ohledem na koncepci přezkoumatelnosti rozhodnutí dle soudního řádu správního, která je podobně jako v předchozí úpravě provedené částí pátou občanského soudního řádu, vymezena negativně – tedy soudně přezkoumatelným ve správním soudnictví stanoví všechny věci, které splňují některou z podmínek uvedených v § 4 SŘS, pokud nejsou z rozhodování soudů vyloučeny samotným soudním řádem správním či zvláštním zákonem,²⁴ lze ovšem konstatovat, že tato judikatura je použitelná i za účinnosti soudního řádu správního účinného od 1. ledna 2003.

2.2 PŘEZKOUMATELNOST ROZHODNUTÍ O VYMĚŘENÍ POPLATKU ZA STUDIUM

Zákon o vysokých školách rozeznává čtyři druhy poplatků, které je vysoká škola oprávněna či povinna vybírat. Jsou jimi fakultativní poplatek za úkony spojené s přijímacím řízením²⁵ a obligatorní poplatky spojené se studiem, v němž došlo k naplnění určitých zákonných podmínek. Poplatek za delší dobu studia²⁶ byl do zákona o vysokých školách zaveden s úmyslem odrazovat studenty od bezdůvodného prodlužování doby jejich studia²⁷ a sankční charakter²⁸ má zřejmě též poplatek za další studium,²⁹ ač jej důvodová zpráva k zákonu o vysokých školách nijak nekommentuje, a ani poslanci či senátoři se jím během projednávání návrhu nezabývají.³⁰ Posledním druhem poplatku, jehož stanovení zákon o vysokých školách vysoké škole ukládá, je poplatek za studium studijního programu, který je uskutečňován v cizím jazyce.³¹

Zatímco poplatky za přijímací řízení, za další studium a za studium v cizím jazyce v zásadě nečiní vážnější problémy při jejich interpretaci a posuzování skutkového stavu se stavem, který zákon o vysokých školách pro jejich stanovení předpokládá – alespoň ne takové, které

²³ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/01.

²⁴ § 6 SŘS.

²⁵ § 58 odst. 1 ZVŠ.

²⁶ § 58 odst. 3 ZVŠ.

²⁷ Srov. bod odůvodnění k § 57 důvodové zprávy k zákonu o vysokých školách.

²⁸ Poplatek za další studium, ve výši podstatně nižší než jakou zákon stanoví za poplatek za delší studium má zřejmě v nevelké míře motivovat studenta, aby nezískával další vzdělání ve stupni, kterého již dosáhl (lze vysledovat zájem státu, aby student využil státem investovaných peněz do jeho vzdělání k tomu, aby se dále vzdělával v navazujícím studiu či aby se stal ekonomicky aktivním a tyto vynaložené peníze začal společností „vracet“ zpět formou daní a též výkonem povolání, na něž se vysokoškolským studiem připravoval, namísto toho, aby se připravoval podruhé, a to v jiném oboru studia). Též zde lze předpokládat souvislost se způsobem financování vysokých škol, který studenty, kteří studují déle či v dalším studiu nezapočítává do počtu studentů, v návaznosti na něž je vysokým školám poskytován příspěvek dle ukazatele D. (Srov. Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným VŠ vyhlášená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pod č. j.: 4632/2006-30.

²⁹ § 58 odst. 4 ZVŠ.

³⁰ Srov. Projednávání sněmovního tisku č. 329: Návrh zákona o vysokých školách.

³¹ § 58 odst. 5 ZVŠ.

by vedly k soudnímu přezkumu rozhodnutí o jejich stanovení – poplatky za delší studium vykazují vzhledem k jejich složitosti i výši o poznání větší faktickou způsobilost být předmětem soudního sporu.

2.2.1 ZÁKONNÁ ÚPRAVA POPLATKU ZA DELŠÍ STUDIUM

Zákonná úprava poplatků za další studium, a to jak po hmotné, tak po procesní stránce, byla v čase několikrát novelizována. Zatímco původní znění zákona o vysokých školách týkající se poplatků za další studium a dále ustanovení rozhodování o právech a povinnostech platné do 30. června 2001 je následující:

§ 58 odst. 3: „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.“

§ 58 odst. 8: „Rektor může poplatky spojené se studiem podle odstavců 2 až 4 snížit, prominout nebo odložit termíny jejich splatnosti s přihlédnutím ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy.“

§ 68:

„(1) Na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí musí být vydáno do 30 dnů ode dne přijetí žádosti nebo oznámení předmětné skutečnosti.

(2) O rozhodnutí o právech a povinnostech studenta musí být student prokazatelným způsobem uvědoměn. Rozhodnutí se vyznačuje do dokumentace o studentech vedené vysokou školou nebo její součástí, na které je student zapsán.

(3) Rozhodnutí ve věcech

a) povolení mimořádného opravného termínu zkoušky, pokud takovou možnost připouští studijní a zkušební řád,

b) povolení opakovat část studia uvedenou v § 52 odst. 1, pokud takovou možnost připouští studijní a zkušební řád,

c) povolení přerušit studium,

d) uznání zkoušek a předepsání rozdílových zkoušek,

e) přiznání stipendia,

f) nesplnění požadavků podle § 56 odst. 1 písm. b),

g) disciplinárního přestupku,

h) vyloučení ze studia podle § 67

musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být studentovi doručeno do vlastních rukou. Případný způsob

náhradního doručení ve věcech uvedených v písmenech a) až e) může stanovit vnitřní předpis vysoké školy nebo její součásti.

(4) Student může do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí podle odstavce 3 doručeno, 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 změní nebo zruší rozhodnutí, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, vnitřním předpisem veřejné vysoké školy nebo její součásti. Rozhodnutí o disciplinárním přestupku a o vyloučení ze studia podle § 67 zruší i v případě, že dodatečně vyšly najevo skutečnosti, které by odůvodňovaly zastavení řízení.

(5) Orgány veřejné vysoké školy nebo její součásti přijmou v návaznosti na rozhodnutí podle odstavce 4 v případě potřeby taková opatření, aby práva studenta byla obnovena a následky, které vadné rozhodnutí způsobilo, byly odstraněny nebo alespoň zmírněny.“,

novela provedená zákonem č. 147/2001 Sb. podstatným způsobem mění způsob výpočtu doby, která je rozhodná pro okamžik stanovení poplatku za delší studium, a to tak, že k době studia přičítá též dobu předchozího studia v bakalářských a magisterských studijních programech, které bylo ukončeno jinak, než úspěšně vykonanou státní závěrečnou zkouškou.³²

§ 58 odst. 3: „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.“

Další, zatím poslední změna hmotného ustanovení o poplatku za delší studium, a též jediná změna ustanovení procesního, která evidentně reagovala na vývoj judikatury, proběhla zákonem č. 552/2005 Sb., účinným od 1. ledna 2006. Částečně odstranila tvrdost, s níž na studenty dopadalo přičítání studia, které nebylo řádně ukončeno ke studiu, k aktuálnímu studiu, a zároveň zařadila pod rozhodování o právech a povinnostech studentů dle § 68 též rozhodování o poplatcích za delší (a též další) studium. V neposlední řadě přiznala zcela logicky podání žádosti o přezkum rozhodnutí, jímž byl vyměřen poplatek za studium, odkladný účinek.

§ 58 odst. 3: „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; 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.“

³² Pozn. autorky: paradoxně tedy též v případě, že k ukončení studia dojde v souvislosti se zánikem akreditace studijního programu, v němž student studoval – tedy evidentně způsobem, který student není v nejmenším připraven s to ovlivnit.

§ 68 odst. 3 písm. f): „vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4,“

§ 68 odst. 4: „Student může do 30 dnů ode dne, kdy mu bylo rozhodnutí podle odstavce 3 doručeno, 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. Rozhodnutí o disciplinárním přestupku a o vyloučení ze studia podle § 67 zruší i v případě, že dodatečně vyšly najevo skutečnosti, které by odůvodňovaly zastavení řízení. Žádost o přezkoumání rozhodnutí vydaného podle odstavce 3 písm. f) má vždy odkladný účinek.“

2.2.2 PRÁVNÍ HODNOCENÍ PŘEZKOUMATELNOSTI ROZHODNUTÍ O VYMĚŘENÍ POPLATKU ZA STUDIUM KRAJSKÝMI SOUDY

Jak bylo řečeno výše, rozhodnutí o vyměření poplatku za delší studium se stalo v řadě případů předmětem soudního sporu, a to zejména s ohledem na novelou z roku 2001 zákonem stanovené „kontroverzní“ přičítání neúspěšně ukončených studií vzniklých též v době před účinností této novely.³³ Zatím v pěti případech³⁴ byla otázka samotné přezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí podrobena řízení o kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem.

Krajský soud v Brně, který všechny tyto případy posuzoval, přitom ve své rozhodovací praxi zcela konstantně zastával názor, že rozhodnutí, jimiž byl vyměřen poplatek za delší dobu studia, je soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví a tento svůj postoj potvrdil tím, že přezkoumání těchto rozhodnutí též sám provedl. Jak bude uvedeno v dalších kapitolách, vzhledem k faktické nepřezkoumatelnosti všech rozhodnutí, o nichž probíhalo soudní řízení, neproběhlo v žádném případě přezkoumávání hmotné stránky³⁵ rozhodnutí. Významné úvahy o formálních náležitostech obsažené v těchto rozhodnutích, a dále pak jejich podrobnější

³³ Novela nezavedla ohledně přičítání studií žádná přechodná ustanovení, kterými by zúžila jejich okruh na ta, k jejichž vzniku došlo až po účinnosti novely, čímž de facto způsobila situaci, že pozici studenta najednou zhoršovala též studia, u nichž to v době, kdy je neúspěšně ukončoval, nemohl předpokládat. Jinými slovy se situací, která vznikla v minulosti, najednou začal zákon spojovat určité negativní následky. Je otázkou, a též tedy předmětem sporu, ohledně něhož zatím nepadlo žádné rozhodnutí, do jaké míry tím došlo k porušení zásady „legis non retro agit“ v neprospěch soukromého subjektu.

³⁴ V šestém případě se sice Nejvyšší správní soud zabýval otázkou týkající se rozhodnutí o vyměření poplatku za delší dobu studia, nicméně zkoumal procesní podmínky týkající se opožděnosti správní žaloby podané ke krajskému soudu a v návaznosti na ně se potom zabýval materiální stránkou aktu označeného jako „Vyrozumění o vzniku povinnosti platby poplatku spojeného se studiem“.

³⁵ Ač v rozsudku č. j. 9 As 8/2007 – 89 se Nejvyšší správní soud okrajově vyjádřil i k této otázce: „Navíc je třeba připomenout, že v případě studentů, jejichž celková doba studia zasahuje před 1. 7. 2001 tak, jako je tomu v případě účastníka řízení, je nutné se rovněž vypořádat s faktem, že 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. Pouze na okraj v tomto ohledu Nejvyšší správní soud poukazuje na princip ochrany důvěry občanů v právo a s ním související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, jež se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. Zákaz zpětné účinnosti právních norem vychází z principu, podle něhož každý musí mít možnost vědět, které jednání je zakázané, aby mohl být za porušení zákazu volán k odpovědnosti (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2002, sp. zn. III. ÚS 611/01, publikovaný pod č. 75 Sb. n. u. ÚS, svazek č. 26, str. 253).“

rozbor v rozhodnutích NSS, však měly zcela zásadní vliv na rozhodovací praxi dotčených orgánů a dokonce vyvolaly změnu legislativy.³⁶

2.2.3 NÁMITKY STĚŽOVATELKY (VEŘEJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY) V ŘÍZENÍ O KASAČNÍ STÍŽNOSTI

Zákonným důvodem, který stěžovatelka³⁷ uplatňovala v kasační stížnosti, byla nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Tuto nesprávnost přitom spatřovala v úvaze krajského soudu, o níž opírá výrok rozsudku, podle kterého je úkon učiněný vůči účastníku řízení při vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 odst. 1 SŘS, a to vzhledem k následujícímu:

Podle § 6 odst. 1 písm. l) ZVŠ je veřejná vysoká škola oprávněna stanovit rozhodnutím výši poplatků spojených se studiem, přičemž v souladu s § 17 ZVŠ obsahuje statut veřejné vysoké školy ustanovení o těchto poplatcích. Ustanovení § 58 ZVŠ uvádí, za jakých podmínek veřejná vysoká škola stanoví poplatky spojené se studiem, a dále vymezuje základ pro výpočet jejich výše. Při splnění zákonných podmínek jde tedy o zákonem založený majetkový nárok školy vůči jejímu studentovi, kterému odpovídá povinnost studenta stanovená v § 63 odst. 3 písm. a) ZVŠ. Z dikce § 58 ZVŠ též jasně vyplývá, že veřejná vysoká škola má povinnost poplatky stanovit s výjimkou fakultativního poplatku za úkony spojené s přijímacím řízením. Základ pro stanovení výše poplatků vyhláší podle zákona pro příslušný akademický rok Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků. Výši, formu placení a splatnost poplatků dále upravuje statut veřejné vysoké školy.

Dle názoru vysoké školy se tedy žádné řízení, v němž by se o poplatku skutečně rozhodovalo, nekoná a úkon v podobě vyměření poplatku spojeného se studiem je ve skutečnosti pouze úkonem uplatnění ze zákona vzniklého majetkového nároku veřejné vysoké školy vůči studentovi, jemuž podle § 63 odst. 3 písm. a) ZVŠ³⁸ při naplnění skutkové podstaty vymezené v § 58 odst. 3, vznikla povinnost hradit poplatek spojený se studiem přímo ze zákona. Stěžovatelka též v souladu s touto teorií připouští, že úkon uplatnění tohoto majetkového nároku není sám o sobě exekučně vykonatelný a není tedy autoritativním stanovením povinnosti studenta hradit poplatek; toho by se musela veřejná vysoká škola domáhat v nalézacím řízení u obecného soudu podle § 80 OSŘ.

Navíc, pokud jde o názory krajského soudu deklarující faktickou nepřezkoumatelnost daných rozhodnutí z důvodů chybějících odůvodnění, vysoká škola poukazovala na samotné znění zákona o vysokých školách účinné v době rozhodné pro vydání rozhodnutí o vyměření poplatku,³⁹ které rozhodnutí o vyměření poplatku na rozdíl od jiných rozhodnutí tam vyjmenovaných nezařadilo pod rozhodnutí, jež je v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 ZVŠ

³⁶ Srov. změnu provedenou zákonem č. 552/2005 Sb.

³⁷ Ve všech těchto případech se jedná o tutéž veřejnou vysokou školu.

³⁸ § 63 odst. 1 písm. a): „Student je dále povinen hradit poplatky spojené se studiem a uvést skutečnosti rozhodné pro jejich výši.“

³⁹ Jednotlivá rozhodnutí byla vydána ve dnech 20. října 2003, 10. listopadu 2003, 16. března 2005 a 6. října 2005.

třeba odůvodňovat.⁴⁰ Dále též argumentovala ve prospěch tvrzení, že žádné odůvodnění není potřebné, neboť z právní úpravy (a úpravy dané vnitřními předpisy vysoké školy) a též z údajů obsažených v matrice studentů, jasně plynou skutečnosti, z nichž žalovaná při výpočtu vycházela a na základě jakých výpočtů k uvedené částce dospěla.⁴¹

S tím nelze souhlasit a dokládá to i skutečnost, že tento názor popřel i Nejvyšší správní soud.

2.2.4 PRÁVNÍ POSOUZENÍ NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM SOUDEM

K naznačenému konstantnímu procesnímu stanovisku stěžovatelky, uplatňovanému v řízení o kasační stížnosti proti rozsudkům Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 259/2003 – 61, 29 Ca 151/2005 – 71, 30 Ca 24/2004 – 70 a 29 Ca 146/2004 – 19, jímž stěžovatelka zpochybňovala samotnou skutečnost, že rozhodnutí o vyměření poplatku za studium je rozhodnutím (které ve smyslu SŘS podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví), v rozsudcích č. j. 3 As 35/2006 – 87, 9 As 8/2007 – 89, 7 As 13/2006 – 105 a 3 As 15/2007 – 37 Nejvyšší správní soud jednak odkázal na svou dřívější judikaturu v téže (a obdobné) věci, jíž (a též) uvedl k posuzované otázce následující:

„Podle § 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“). O veřejnoprávní rozhodnutí se jedná v případě, kdy správní orgán jako nositel veřejné moci jednostranně ukládá povinnost druhému účastníku právního vztahu. Účastníci takového vztahu nemají rovné postavení.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, 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“), domáhat žalobou zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 2 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb. je vysoká škola právnickou osobou.

Podle § 6 odst. 1 písm. e) zákona č. 111/1998 Sb. patří do samostatné působnosti veřejné školy rozhodování o právech a povinnostech studentů.

Ust. § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb. (ve znění účinném v době vydání úkonu napadeného žalobou) stanoví, 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

⁴⁰ Srov. znění ZVŠ účinné od 1. ledna 2006.

⁴¹ Pozn. autorky: úvaha vysoké školy, že student je odpovědný za údaje obsažené v matrice studentů, neboť je ze zákona (§ 63 odst. 3 písm. a) ZVŠ) povinen uvést údaje rozhodné pro výši poplatků za studium, je mylná. Navíc je zde třeba upozornit na poněkud nešťastnou zákonnou formulaci, neboť student není tím, jehož činnost či nečinnost by mohla mít vliv na „výši“ poplatků za studium, neboť ta je dle zákona o vysokých školách stanovena samotným statutem, naopak by mohla mít vliv na okamžik, kdy dojde k naplnění zákonné skutkové podstaty, které je nezbytné pro vyměření poplatku, pokud by takový okamžik neodvrátila vůbec. Pro lepší představu lze uvést, že student může svými podněty a upozorněními ovlivnit v zásadě pouze představu vysoké školy (resp. údaje vedené v matrice studentů) o tom, jaká studia, v jakém období a tedy i po jak dlouhou dobu úspěšně či neúspěšně studoval.

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.

V žalobou napadeném „Rozhodnutí o poplatku za prodlouženou dobu studia“ žalovaná s výslovným odkazem na § 58 zákona č. 111/1998 Sb. a Statut Masarykovy univerzity v Brně uvedla, že žalobci se stanoví poplatek za prodlouženou dobu studia, přičemž vymezila výši tohoto poplatku, vznik povinnosti hradit tento poplatek a termín splatnosti. Jedná se tedy o individuální správní akt, kterým žalovaná, jakožto právnická osoba, které bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických osob, rozhodla o povinnosti žalobce. Na tom, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nic nemění, že toto rozhodnutí nemá všechny náležitosti obvyklé u rozhodnutí vydaných podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, či zákona č. 71/1967, o správním řízení. Ostatně tyto procesní předpisy se na tato rozhodnutí nevztahují (§ 58 odst. 5 a § 68 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb.).“

Nejvyšší správní soud též konstatoval, že úvaha stěžovatelky naznačená v kasační stížnosti nemůže obstát, neboť samotný ZVŠ předpokládá vznik poplatkové povinnosti studenta teprve samotným stanovením poplatku ze strany vysoké školy. A contrario zákon o vysokých školách neobsahuje žádné ustanovení, z něhož by bylo možné dovodit tuto povinnost studenta, aniž by o ní bylo vysokou školou autoritativně rozhodnuto v podobě stanovení poplatku.

K samotnému sporu o odůvodnění rozhodnutí pak NSS uvedl rozsáhlejší avšak zároveň velmi dobře srozumitelnou správněprávní a ústavněprávní argumentaci:

„Právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů materiálního právního státu, kterým je respektování zásady předvídatelnosti zákona, právní jistoty a vyloučení prostoru pro případnou svévoli ze strany exekutivní moci, respektive rozhodujících správních orgánů. Zásadu zákazu libovůle Ústavní soud formuloval v několika svých rozhodnutích tak, že jedním z principů, představujícím součást práva na řádný proces a vylučujícím libovůli při rozhodování, je nezbytná návaznost mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé (srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 3. 1997, sp. zn. III. ÚS 271/97, publikovaný pod č. 24 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, str. 153).

Tento obecný požadavek na náležité odůvodnění rozhodnutí lze přitom plně vztáhnout i na předmětné rozhodnutí stěžovatele a nic na tom nemění ani skutečnost, že v rozhodné době zákon o vysokých školách v ustanovení § 68 odst. 3 explicitně nejmenoval rozhodnutí ve věcech vyměření poplatku spojeného se studiem jakožto rozhodnutí, které musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání. Při výkladu a následné aplikaci právních předpisů totiž nelze prosazovat pouhé fragmentární čtení textu zákona, ale naopak je na místě posuzovat danou věc z perspektivy ústavou zaručených práv a v souvislosti s celým právním řádem. Je proto třeba překlenout daný problém výkladem, a to především výkladem teleologickým odpovídajícím v daném případě hlediskům moderního demokratického (právního) státu. Ostatně i Ústavním soudem již bylo v minulosti judikováno, že soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, které mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku (viz náleží Ústavního

soudu ze dne 4. února 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/06, publikovaný pod č. 63/1997 Sb., jakož i pod č. 13 Sb. n. u. ÚS, svazek 7, str. 87).

Vedle shora uvedené ústavní roviny celého problému je však i s využitím pravidel logické argumentace (*argumentum intrinsecum*) zřejmé, že za situace, kdy je připouštěn soudní přezkum rozhodnutí v daných věcech, se implicitně počítá s tím, že tato rozhodnutí budou odůvodněna. Pokud by tomu bylo naopak, postrádal by soudní přezkum rozhodnutí svůj smysl, neboť by v řízení před soudem – při neznalosti důvodů či úvah, jimiž se správní orgán při posuzování dané věci řídil – nebylo co přezkoumávat; nehledě na to, že nedostatečné odůvodnění svým způsobem eliminuje i smysluplný výkon práva na podání žaloby podle s. ř. s. Navíc je třeba připomenout úvodní ustanovení § 1 písm. b) zákona o vysokých školách, které konstatuje, že vysoké školy jako nejvyšší články vzdělávací soustavy umožňují přístup k vysokoškolskému vzdělání v souladu s demokratickými principy. Mezi demokratické principy ve smyslu, v němž je tento pojem zákonem o vysokých školách užit (tedy v podstatě principy rovnosti a zákazu diskriminace a neodůvodněně nerovného zacházení jako esenciální zásady materiálního právního státu), jistě patří i fundamentální zásady správního řízení jako nutnost zohlednit při rozhodování konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, přičemž tyto zásady nacházejí svůj výraz právě v odůvodnění rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, www.nssoud.cz).

Povinnost sdělit důvody rozhodnutí, které může záporně ovlivnit práva nebo zájmy soukromé osoby, je také jedním z důležitých principů dobré správy. Základ evropského standardu obecných pravidel správního práva, které jsou součástí souboru principů dobré správy, tvoří zejména základní rezoluce č. (77) 31 Výboru ministrů Rady Evropy, podle které by měly být správní akty odůvodňovány. Povinnost správních orgánů zdůvodňovat svá rozhodnutí je současně obsažena i v čl. 41 Charty základních práv Evropské unie, který stanoví právo na řádnou správní praxi.⁴²

Nejvyšší správní soud se tedy poměrně obsáhle vyjádřil k samotné potřebě odůvodnění. Ovšem nejen k jeho formální existenci, ale též k tomu, v jakém rozsahu a kvalitě musí být učiněno: odůvodnění musí vykazovat takové vlastnosti, aby z něj bylo bez důvodných pochybností patrné, jakými úvahami se rozhodující orgán při svém rozhodování řídil a z jakých právních skutečností (a z jakých zdrojů) při svém rozhodování vycházel. Teprve odůvodnění, které neposkytuje prostor pochybnostem o svévoli či nezákonnosti při rozhodování, a též se dostatečně vypořádává se všemi námitkami povinného, lze považovat za odůvodnění dostatečné.

Vzhledem k tomu, že možnost soudního přezkumu tohoto druhu rozhodnutí je, jak na úrovni krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví, tak i v judikatuře Nejvyššího správního soudu, bez jakýchkoli pochybností znovu a znovu konstatována, nemůže již být v tuto chvíli pochyb o tom, že rozhodnutí, jímž byl studentovi vyměřen poplatek za studium, je způsobilé být předmětem soudního přezkumu ve správním soudnictví.

Ne tak jednoznačný byl ovšem donedávna názor ohledně soudního přezkumu za situace, kdy byl sice v prvním stupni poplatek za studium děkanem vyměřen a v druhém stupni rektorem

⁴² Rozsudek č. j. 9 As 8/2007 – 89.

potvrzen, současně však došlo k jeho prominutí, a to v plné výši odpovídající výši vyměření.⁴³ Vznikla tím paradoxně situace, kdy sice došlo k autoritativnímu stanovení určité povinnosti, nicméně tato byla posléze odpuštěna, čímž vlastně de facto došlo k tomu, že ve výsledku student žádnou poplatkovou povinnost neměl.

2.2.5 NEJNOVĚJŠÍ JUDIKATURA TÝKAJÍCÍ SE PŘEZKOUMATELNOSTI ROZHODNUTÍ O VYMĚŘENÍ POPLATKU, JEHOŽ VÝSLEDKEM NENÍ POVINNOST STUDENTA PLATIT POPLATEK⁴⁴

Postatou kasační stížnosti podané proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 30 Ca 1/2008 – 19 byla námitka odpírání spravedlnosti krajským soudem, který dne 11. února 2008 odmítl soudní přezkum individuálního správního aktu, když došel k závěru, že jím nedošlo ke zkrácení žalobcových hmotných práv, které je nezbytnou podmínkou žalobní legitimace.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z přesvědčení, že rozhodnutí o vyměření poplatku za studium, o němž rozhodoval v druhém stupni rektor veřejné vysoké školy, sestávalo ze dvou výroků, které je třeba chápat nikoli jako jednotlivé autoritativní výroky, jimiž dochází k mocenskému rozhodování o právech a povinnostech jednotlivce, ale jako celek, jímž dochází k samotnému rozhodnutí, které jako výsledek dopadá do právní sféry jednotlivce. Konkrétně šlo o rozhodnutí rektora, jímž bylo ve výroku I. potvrzeno rozhodnutí děkanky, kterým byl žalobci vyměřen poplatek spojený se studiem a současně ve výroku II. byl tento vyměřený poplatek prominut. Jinými slovy 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 zároveň této povinnosti zproštěn. Dle názoru krajského soudu tedy žalobou napadené rozhodnutí rektora jako celek nezasahovalo do hmotně právního postavení žalobce, a tudíž nemělo, s ohledem na výrok II., účinky předpokládané ustanovením § 65 odst. 1 SŘS, čímž nebyla dána žalobní legitimace.

K tomu stěžovatel uvedl, že není ústavně možné odmítnout přezkum individuálního správního rozhodnutí tam, kde se jedná o správní akt. V tomto případě o správní akt, jehož výsledkem byl výrok I (na základě rozhodnutí děkanky ve spojení s rozhodnutím rektora) a o další správní akt – s výrokem II. Vzhledem k tomu, že každý z nich jednotlivě vyhovuje požadavkům stanoveným § 65 odst. 1 SŘS, je třeba je též jednotlivě posuzovat. V žádném případě pak není možné uplatnit stěžovatelem pojmenovanou „slučovací teorii“, podle níž rozhodnutí, které stanoví povinnost a následně ji promine, vede k identické situaci „jakoby se nic nestalo“. Stěžovatel přitom namítá, že hmotněprávní postavení subjektu, o němž bylo takto rozhodnuto, je horší než postavení subjektu, kterému nebyl poplatek nikdy uložen.⁴⁵

Žalovaná vysoká škola ve svém písemném vyjádření vyslovila názor, dle něhož rozhodnutí potvrzené Krajským soudem v Brně není zjevně způsobilé zkrátit stěžovatele na jeho právech. Vzhledem k dalšímu uvedenému se lze domnívat, že se zásadním neztotožněním s přirovnáním situace adresáta rozhodování o vyměření poplatku za studium se situací osoby,

⁴³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2008, č. j. 30 Ca 1/2008 – 19.

⁴⁴ Rozsudek NSS č. j. 7 As 30/2008 – 42 ze dne 11. září 2008.

⁴⁵ Stěžovatel blíže rozebírá sankční charakter poplatku za studium, který má mj. osobnostní dopady, a tuto situaci srovnává s postavením osob, z nichž jedna byla shledána vinou z trestného činu, nicméně výkon trestu jí byl prominut, a druhá nikdy vinou shledána nebyla. V tomto intenzivnějším přirovnání již lze mnohem lépe spatřovat rozdíly v nahlížení na osobu, o jejíž právech a povinnostech je rozhodováno. A to i s ohledem na vliv tohoto nazírání na osobu, která „se provinila či ne“ při dalším rozhodování o jejích právech a povinnostech.

o níž je rozhodováno v trestním řízení a též vyjádřením přesvědčení o nemožnosti následků rozhodnutí do budoucna neztotožnila s možností zásahu do jiných hmotných práv stěžovatele, o nichž je v řízení rozhodováno, než do práv finančního charakteru. Do nichž ovšem právě na základě rozhodnutí jako celku zcela nepochybně zasaženo nebylo.

Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že výrok I., tedy výrok, jímž bylo mj. konstatováno, že došlo k naplnění skutkových okolností nutných pro vyměření poplatku spojeného se studiem, naplňuje požadavky stanovené § 65 odst. 1 SŘS, a tedy, je sám o sobě vhodným být objektem přezkumu ve správním soudnictví, a to s ohledem na skutečnost, že žalobní legitimace není dána jen doslovným jazykovým výkladem tohoto ustanovení,⁴⁶ ale též pro všechny případy, kdy se autoritativní právní úkon dotýká právní sféry jednotlivce. Nebo též jinými slovy – pro všechny případy, kdy se dle tvrzení žalobce tento negativně projevil i v jeho právní sféře.

S ohledem na to tedy Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, jímž byla odmítnuta žaloba, a věc vrátil k dalšímu řízení.

Z výše uvedeného lze přitom dovést obecně použitelný vzkaz Nejvyššího správního soudu, který zní: „Rozhodnutí správního orgánu o uložení povinnosti je přezkoumatelné ve správním soudnictví z hlediska tvrzené nezákonnosti též tehdy, pokud byla uložena povinnost správním orgánem zároveň prominuta.“

3. ZÁVĚRY

Z popsaných rozhodnutí a úvah, na nichž jsou rozhodnutí postavena nebo které naopak odmítla, je patrné, že konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, která se pochopitelně opírá též o názory vyslovené Ústavním soudem, dlouhodobě bez jakýchkoli rozpaků konstatuje skutečnost, že rozhodnutí vydávaná vysokými školami v rámci autoritativního řízení podle zákona o vysokých školách jsou přezkoumatelná ve správním soudnictví. S tím je též nepochybně svázán požadavek, aby taková rozhodnutí byla náležitě odůvodněna, a to bez ohledu na to, zda je takový požadavek zákonem o vysokých školách přímo stanoven či nikoli.

Z toho lze též dovést, že všechna rozhodnutí, která podléhají soudnímu přezkumu ve správním řízení, musí být dostatečně odůvodněna, aby tím byl soudní přezkum reálně umožněn. Logicky též nedostatek odůvodnění jako takového či nedostatky v samotném odůvodnění musí být nutně důvodem pro zrušení každého správního rozhodnutí způsobilého být předmětem soudního přezkumu, což lze mj. tvrdit za pomoci argumentace ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Prameny:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád

⁴⁶ Srov. též názor krajského soudu, dle něhož při situaci, kdy byla založena povinnost a zároveň došlo k jejímu odpuštění, vlastně nedošlo ke zkrácení jejího adresáta na hmotných právech, čímž nedošlo ke splnění nezbytné podmínky žalobní legitimace.

- Zákon č. 72/1990 Sb., o vysokých školách
- Zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Zákon č. 147/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- Zákon č. 552/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- Zákon č. 162/2006 Sb., o zřízení Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích
- Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 86/98
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 620/2000
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 282/01
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 50/2004 - 64
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 13/2006 – 105
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 26/2006 – 71
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 35/2006 – 87
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 37/2006 – 63
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 8/2007 – 89
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 15/2007 – 37
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 30/2008 - 42
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 2. 2008, č. j. 30 Ca 1/2008 – 19
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
- Stenografický záznam z projednávání sněmovního tisku č. 329: Návrh zákona o vysokých školách
- Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným VŠ vyhlášená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy pod č. j.: 4632/2006-30

Kontaktní údaje na autora – email:

veronika.kudrova@law.muni.cz