



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyně JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **Bc. Š. K.,**
bytem X
zastoupená Mgr. Martinem Drápalem, advokátem
se sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1382/2, Praha 2

proti
žalované: **Univerzita Karlova, IČO: 00216208**
se sídlem Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy ze dne 16. 7. 2018, č. j.
POP/UKRUK/5/141746/2018-3,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy ze dne 16. 7. 2018, č. j. POP/UKRUK/5/141746/2018-3, se zrušuje a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.
- II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7 100 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Martina Drápala, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy (dále jen „žalovaná“), kterým zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy ze dne 10. 5. 2018, č. j. POP/UKRUK/5/141746/2018-1, jímž jí byl dle § 68 odst. 1 písm. f) a § 58 odst. 2, 3 a 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), stanoven poplatek spojený se studiem ve výši 15 000 Kč za započatých 6 měsíců studia ode dne 2. 4. 2018 do dne 2. 10. 2018. Výrokem II. žalobou napadeného rozhodnutí nebyl stanovený poplatek prominut.
2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplynulo, že žalobkyně byla od 6. 9. 2017 studentkou magisterského studijního programu Informační studia a knihovnictví, studijního oboru Studia nových médií, vyučovaného na Filosofické fakultě Univerzity Karlovy (dále jen „rozhodný studijní program“). Tento studijní program navazuje na bakalářský studijní program, který žalobkyně dříve absolvovala, a je akreditovaný s dvouletou standardní dobou studia. Žalobkyně byla také studentkou bakalářského studijního programu Politologie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy (doba studia od 3. 9. 2013 do 11. 9. 2017), který ukončila jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách.
3. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí rektor žalované uvedl, že do doby studia žalobkyně byla započtena doba studia rozhodného studijního programu a doba předchozího studia, které bylo ukončeno jinak než řádně, přičemž období, ve kterých žalobkyně studovala v takovém studijním programu a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítala pouze jednou. Rektor žalované dospěl k závěru, že k překročení standardní doby studia rozhodného studijního programu došlo dne 1. 10. 2017, žalobkyni tedy vznikla v akademickém roce započatém v roce 2017 povinnost platit poplatek za studium. Jelikož byla žalobkyně v den vzniku poplatkové povinnosti, dne 2. 4. 2018 studentem, započala tohoto dne běžet doba dalších šesti měsíců studia počítaná do 2. 10. 2018 a žalobkyni tak byl stanoven na toto období poplatek spojený se studiem, jak bylo uvedeno výše.
4. K odvolání žalobkyně rektor žalované prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Obsah žaloby

5. Žalobkyně *první žalobní námitkou* brojila proti výkladu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách tak, jak ho učinila žalovaná. Ustanovení dle ní nelze vykládat tak, že by vždy a za všech okolností bylo nutné do doby studia započítávat celou dobu předchozího studia ukončeného jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách, s jedinou výjimkou, že student po ukončení studia jinak než řádně úspěšně ukončil jiné studium stejného typu. Uvedla, že naopak do doby stávajícího studia nelze započítat dobu předchozího neúspěšného bakalářského studia v části, po kterou současně studovala v dalším bakalářském studijním programu, který úspěšně a řádně ukončila. Výklad, že tato doba předchozího neúspěšného bakalářského studia by se do doby magisterského studia nezapočítávala pouze v případě, kdy by k řádnému a úspěšnému

dokončení bakalářského studia došlo až po ukončení neúspěšného bakalářského studia, by vedl ke zcela neudržitelným a absurdním důsledkům. Není totiž důvod rozlišovat, zdali jeden studijní program student neúspěšně ukončí krátce před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia či až po jeho úspěšném dokončení, obzvláště pokud k ukončení obou programů dojde ve stejném akademickém roce, jak tomu bylo v jejím případě. Takové rozlišování zjevně neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy a neobstojí ani závěr obsažený v žalobou napadeném rozhodnutí, že zákonná úprava § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách je po novelizaci zákonem č. 137/2016 Sb. pro všechny případy jednotná. Právě výklad zastávaný žalovanou vede k nejednotnosti, neboť jsou zvýhodněni ti studenti, kteří souběžně studují ve dvou bakalářských studijních programech a jeden neúspěšně ukončí krátce před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia. Takovým studentům by se doba neúspěšného bakalářského studia do doby magisterského studia nezapočítala ani zčásti.

6. Uvedla, že smyslem a účelem § 58 zákona o vysokých školách je regulovat dobu, kdy právo na bezplatné vysokoškolské vzdělání dle čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod již přesahuje možnosti společnosti, a motivovat studenty k ukončení studia ve stanovené lhůtě. Poplatek za delší studium má přitom omezit studium studentů, kteří si neúměrně prodlužují dobu studia, čímž nežádoucím způsobem zatěžují společnost náklady takového studia. Naopak další, navazující studium je jevem žádoucím, státem i společností podporovaným. Rozhodne-li se student k dalšímu studiu navazujícímu na právě řádně a úspěšně dokončené studium, není důvod pro vyměření poplatku za delší studium, neboť nepřesahuje standardní dobu studia. K tomu uvedla, že standardní doba studia prodloužená o jeden rok v bakalářském a navazujícím magisterském studijním programu je přitom celkem sedm let (3+1+2+1), přičemž tuto dobu ještě zjevně nepřesáhla a studuje kontinuálně. Uvedenému svědčí též historický výklad, neboť důvodová zpráva k zákonu č. 137/2016 Sb. nenaznačuje, že by na rozdíl od předchozí úpravy nově měly být do doby navazujícího magisterského studia započítávány doby předchozího neúspěšného bakalářského studia, které student studoval souběžně se studiem řádně a úspěšně ukončeného bakalářského studia, na které magisterské studium navazuje. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) se dovolávala zásady *in dubio mitius*, dle níž při střetu několika srovnatelně přesvědčivých výkladů je třeba upřednostnit výklad, který žalobkyni coby soukromou osobu nejméně zatěžuje.
7. *Druhou žalobní námitkou* namítala, že výklad § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách po jeho novelizaci zákonem č. 137/2016 Sb. učiněný žalovanou vede k nepřipustné pravé retroaktivitě a postihuje ji za chování a právní jednání učiněné před touto novelizací, které nemohla nijak ovlivnit. V období před 1. 9. 2016 zákon o vysokých školách stanovil, že studentům, kteří úspěšně absolvovali bakalářský studijní program a studovali v navazujícím magisterském studijním programu, není možné uložit poplatek za delší studium. Takovým studentům bylo poplatek za delší studium možné uložit pouze, pokud přesáhli celkovou dobu dalšího, tj. magisterského studia. Tedy bez ohledu na to, zda dřívější studium absolvovali ve standardní době studia či nikoliv a zda předtím neúspěšně (jinak než řádně) ukončili jiné studium. K tomu uvedla, že studovala dva bakalářské obory v době, kdy zanechání studia jednoho z nich, tj. jeho ukončení jinak než řádně, nebylo spojeno s negativním důsledkem, kterým stanovení poplatku za delší studium v magisterském studiu navazujícím na řádně ukončené bakalářské studium bezpochyby je. Měla proto za to, že ji nelze postihovat a znevýhodňovat pro jednání, která učinila před nabytím účinnosti

předmětné novely, když jednala s důvěrou v právo a v tehdy platné znění zákona o vysokých školách, že když úspěšně dokončí jeden bakalářský program, bude na něj moci bez postihu navázat navazujícím studiem magisterským. Pokud došlo k vypuštění výjimky pro absolventy, která by na žalobkyni jinak dopadala, jde zjevně o uplatňování práva se zpětnou účinností, tedy pravou retroaktivitou, která je však nepřípustná. Dobu studia, které neukončila řádně, nejméně v části, která předchází nabytí účinnosti zákona č. 137/2016 Sb., tedy nelze započítávat do doby jejího současného magisterského studia ve smyslu ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách v platném znění. Nemohly tak být splněny podmínky pro vyměření poplatku, neboť nemohla přesáhnout standardní dobu studia prodlouženou o jeden rok. K tomu odkázala na judikaturu NSS zabývající se retroaktivitou novely zákona o vysokých školách provedené zákonem č. 147/2001 Sb.

8. Ve *třetí žalobní námitce* odmítla tvrzení žalované, že nedoložila žádné potvrzení, z něhož by bylo možné posoudit její tíživou situaci, pročez nemohl být poplatek prominut z důvodu tíživé sociální situace. Upozornila, že svou tíživou situaci dokládala např. kopií dokumentu Prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudního poplatku a ustanovení zástupce, na jehož základě jí zdejší soud v řízení vedeném pod sp. zn. 14 A 93/2018 přiznal osvobození od soudního poplatku v plné výši. Dále namítala, že žalovaná nesplnila svou poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Pokud vnitřní předpisy žalované (zde opatření rektora žalované č. 45/2017, které vyžaduje k doložení tíživé sociální situace doložení potvrzení z Úřadu práce o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima, dávky v hmotné nouzi) vyžadovaly jako náležitost, resp. povinnou přílohu, žádosti o prominutí či snížení poplatku za studium určité dokumenty, měla žalovaná povinnost ji o tom přiměřeně poučit. Sama mohla jen obtížně vědět, jak rektor žalované v těchto případech postupuje a jaké doklady vyžaduje, když povinnost doložení těchto dokladů nevyplývá ze zákona ani ze statutu žalované. Uvedené povinnosti měla žalovaná dbát i v odvolacím řízení s ohledem na skutečnost, že prvním a jediným podáním, kterým se žalobkyně mohla ve věci vyjádřit, bylo až odvolání. Navíc byla žalobkyně jako student svázána odvolací lhůtou 30 dní, která není dostatečná pro získání takovýchto dokumentů s ohledem na obecnou správní lhůtu k vyřízení žádosti 30 dnů. Vyslovila též pochybnost nad možností stanovit zásady pro rozhodování o snížení, prominutí či odložení splatnosti poplatku za studium, opatřením rektora žalované namísto statutu žalované, jak vyžaduje § 58 odst. 7 zákona o vysokých školách. V případě opatření rektora a statutu veřejné vysoké školy jde o vnitřní předpisy žalované různé síly (statut, na rozdíl od opatření rektora, patří mezi předpisy nejvyšší síly), které jsou přijímány, měněny a rušeny různými orgány žalované. Zákonodárce tedy úpravu těchto důležitých otázek záměrně svěřil statutu jakožto vnitřnímu předpisu žalované té nejvyšší síly právě i s ohledem na jeho význam, způsob jeho přijímání a jeho změn a jeho vysokou stálost v čase. Je tak třeba vycházet ze statutu žalované, nikoliv z opatření rektora žalované, přičemž statut žalované doložení dokumentů uvedených v rozhodnutí o odvolání nevyžaduje. Dále namítala, že striktní vyžadování doložení žalovanou určených důkazů a při jejich nedoložení zamítnutí žádosti, je v příkrém rozporu se zásadou volného hodnocení důkazů ve smyslu § 50 odst. 4 správního řádu. Zákon o vysokých školách ani jiný zákon nestanoví, že by pro žalovanou při posuzování tíživé sociální situace žalobkyně byly závaznými podklady potvrzení Úřadu práce či rozhodnutí o poskytnutí dávek v hmotné nouzi. Žalovaná tak měla povinnost pečlivě přihlížet ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně tvrzení a důkazů předložených žalobkyní. To však zjevně neučinila, když v žalobou

napadeném rozhodnutí pouze konstatovala, že žalobkyně nedoložila žádné potvrzení, z něhož by bylo možné posoudit její tíživou situaci. Žalobkyně přitom své poměry včetně příjmů a výdajů doložila způsobem, který byl i pro soud dostatečný k posouzení jejich poměrů pro účely přiznání osvobození od soudních poplatků. Dodala, že z žalobou napadeného rozhodnutí se žádným způsobem nepodává, jaké znaky tíživé sociální situace splňovala či nesplňovala, jaké znaky to vůbec jsou a o jaká skutková zjištění jejich naplnění či nenaplnění žalovaná opírá a které skutečnosti uváděné žalobkyní jsou či nejsou relevantní a z jakých důvodů. Rozhodnutí o odvolání tak zjevně trpí nedostatkem důvodů a je nepřezkoumatelné. Závěrem upozornila na usnesení zdejšího soudu ze dne 9. 5. 2018, č. j. 14 A 93/2018-34, vydané v řízení vedeném o žalobě žalobkyně ve skutkově a právně totožné věci, pouze ohledně dřívějšího období. V něm došel soud k závěru, že výkon rozhodnutí napadeného v dané věci, spočívající v úhradě poplatku za studium, by pro žalobkyni znamenal újmu, neboť výše uloženého poplatku se rovná jejímu měsíčnímu příjmu a možnosti jejího výdělku jsou omezené. S tímto usnesením byla žalovaná obeznámena.

9. Žalobkyně žádala, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i prvostupňové rozhodnutí, zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalované

10. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že *první žalobní námitka* ve věci výkladu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách není důvodná. Zákon o vysokých školách neumožňuje více způsobů výkladu, a proto nelze na věc aplikovat zásadu *in dubio mitius*. Do celkové doby studia se v projednávané věci započítala doba studia rozhodného studijního programu ve smyslu zákona o vysokých školách a dále doba předchozího studia bakalářského studijního programu, které bylo ukončeno jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách. Konstatovala, že změna zákona o vysokých školách (novelizace zákonem č. 137/2016 Sb.) byla přijata ve veřejném zájmu a jde o nápravu nelegitimního stavu, který do té doby v zákoně o vysokých školách přetrvával. Skutečnost, že se nyní započítávají neúspěšná studia i v případech, kdy by tomu tak v minulosti nebylo, je zcela legitimní a od 1. 9. 2016 se ve všech případech postupuje u poplatků podle platné a účinné právní úpravy. V době, kdy žalobkyně ukončila studium absolvováním, již byla platná změna týkající se započítání doby neúspěšného studia a žalobkyně tomu mohla své chování přizpůsobit.
11. Neztotožnila se ani s *druhou žalobní námitkou* ohledně nepřipustné retroaktivity. Uvedla, že s ohledem na absenci přechodných ustanovení ve zmiňované novele zákona o vysokých školách, jsou veřejné vysoké školy povinny stanovit poplatky spojené se studiem podle platného a účinného zákona o vysokých školách, což žalovaná činí. O pravé retroaktivitě přitom lze hovořit pouze tehdy, jestliže by nová právní úprava měnila vznik právního vztahu nebo jeho následky, které nastaly přede dnem jeho účinnosti. Je však přípustné, aby nová právní úprava ode dne své účinnosti upravovala tyto následky dříve vzniklé. Změnou zákona byl pouze zrušen „benefit“, který nelegitimně zvýhodňoval některé neúspěšné studenty. Speciální úprava týkající se absolventů a studentů v magisterských studijních programech, které navazují na bakalářské studijní programy, byla neopodstatněná, a nyní je úprava pro všechny případy jednotná.
12. Ke *třetí žalobní námitce* uvedla, že zásady pro snížení, prominutí nebo odložení termínu splatnosti vyměřeného poplatku spojeného se studiem jsou upraveny ve Statutu Univerzity

Karlovy v Praze účinného ode dne 1. 1. 2017 (dostupný na: <https://cuni.cz/UK-8891.html>; dále jen „Statut“), a to v čl. 24, čl. 3 odst. 5 Přílohy č. 2 s tím, že ty jsou dále konkretizovány a prováděny v opatření rektora. Dále konstatovala, že žalobkyně v průběhu řízení nedoložila žádná potvrzení, jež vyžaduje pro prominutí nebo snížení poplatku z důvodu tíživé sociální situace Opatření č. 45/2017, a proto jí poplatek nemohl být prominut ani snížen. Dodala, že i vzhledem k řízení vedenému zdejším soudem pod sp. zn. 14 A 93/2018 si musela být žalobkyně vědoma, jakým způsobem měla doložit tvrzenou tíživou situaci. Ve vztahu k poučovací povinnosti uvedla, že úprava týkající se řízení o stanovení poplatku je obsažena v § 68 zákona o vysokých školách, přičemž dle § 68 odst. 2 věty druhá není vysoká škola v řízení ve věcech podle odstavce 1 písm. a) až f) (tedy i vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4 písm. f)) povinna před vydáním rozhodnutí ve věci vyrozumět studenta o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a právo nahlížet do spisu náleží studentům až po oznámení rozhodnutí. Dle § 68 odst. 3 věty první téhož zákona pak platí, že vydání rozhodnutí je prvním úkonem vysoké školy v řízení ve věcech uvedených v písm. c) a e), pokud jsou v souladu s vnitřním předpisem vysoké školy nebo fakulty zahájena z moci úřední, a ve věcech uvedených v odstavci 1 písm. f) ustanovení. Pokud jde tedy o řízení o stanovení poplatku spojeného se studiem, byl její postup plně v souladu se zákonem o vysokých školách.

13. Žalovaná navrhuje žalobu zamítnout.

IV. Replika žalobkyně

14. Žalobkyně v replice na vyjádření žalované setrvala na své předchozí argumentaci. Zopakovala, že poplatkem byla sankciována i za dobu studia, po kterou neplatila novela zákona o vysokých školách č. 137/2016 Sb., tedy i za dobu, kdy její jednání nebylo spojeno s negativním důsledkem, kterým uložení poplatku za studium bezpochyby je. Uvedla, že nemohla (legitimně) očekávat, že v případě navazujícího magisterského studia bude z tohoto důvodu znevýhodněna a bude jí uložen poplatek za studium i za tuto dobu. Závěry žalované zcela popírají závěry ustálené judikatury k otázce nepřipustnosti započítávání doby studia před zavedením poplatků za delší studium při jejich ukládání. Dále namítala, že žalovaná poněkud zavádějícím způsobem uváděla, že žalobkyně měla namítat, že nebyla před vydáním prvostupňového rozhodnutí vyrozuměna o zahájení řízení, nemohla se k věci vyjádřit a seznámit s podklady rozhodnutí, přičemž odkazovala na ustanovení § 68 odst. 2 zákona o vysokých školách. Nic takového však žalobkyně nenamítala. Namítala však, že právě proto, že se řízení zahajuje vydáním rozhodnutí, měl rektor žalované zvláště dbát v řízení o odvolání na svou poučovací povinnost před nevyhověním její žádosti o prominutí či snížení poplatku. To rektor žalované neučinil.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

15. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, a to v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení takový postup akceptovali. Soud neprovedl navržené důkazy, neboť ze spisového materiálu žalované při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí vychází a spis ve věci sp. zn. 14 A 93/2018 je soudu znám z rozhodovací činnosti, provedení těchto důkazů by tak bylo nadbytečné.
16. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

17. Soud při posouzení vyšel z následující právní úpravy:
18. Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 9. 2016, *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, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech, nebo v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství.*
19. Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016, *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. Od celkové doby studia vypočtené podle tohoto odstavce se však nejdříve odečte uznaná doba rodičovství. Podle odst. 4 ustanovení, studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základ podle odstavce 2; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu či jde-li o souběh řádných studijních programů nepřesahující standardní dobu studia programu jednoho. Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví veřejná vysoká škola poplatek za studium podle odstavce 3.*
20. Soud v první řadě konstatuje, že skutkově i právně totožnou žalobou (týkající se však poplatku za odlišné období studia žalobkyně) se zabýval v řízení vedeném pod sp. zn. 14 A 93/2018, v němž rozhodl rozsudkem ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 93/2018-61. Od závěrů tohoto rozsudku, aplikovatelných i na projednávaný případ, se nemá důvod odklánět.
21. Soud nevešel na první žalobní námitku, k níž uvádí následující. Z komparace znění zákona o vysokých školách účinného před novelou provedenou zákonem č. 137/2016 Sb. a znění zákona účinného po této novele vyplývá, že dřívější právní režim byl postaven na rozlišování pojmů student a absolvent. Na absolventa (osobu, která řádně ukončila bakalářské či magisterské studium) se zásadně použilo ustanovení § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách (podle kterého mu bylo možné vyměřit poplatek za další studium, jehož výše byla ohraničena maximálně jednonásobkem zákonem stanoveného základu (§ 58 odst. 2) za každý započatý rok studia). Poplatek za delší studium podle § 58 odst. 3 zákona (se započtením doby studia ve studijních programech ukončených jinak než řádně) mohl být absolventovi vyměřen pouze za předpokladu, že délka jeho dalšího studia přesáhla standardní dobu studia. Novelou zákona č. 137/2016 Sb., účinnou od 1. 9. 2016, došlo ke změně v tom smyslu, že byla zrušena specifická úprava poplatků za studium absolventa bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším studijním programu (srov.

důvodová zpráva k předmětné novele zákona). Nově pro všechny studenty (včetně absolventů, kteří již řádně dokončili bakalářské nebo magisterské studium) platí, že pokud student studuje déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok, je mu stanoven poplatek za (delší) studium za každých dalších započatých šest měsíců studia, s tím, že do doby studia jsou započítány též doby všech předchozích studií, které byly ukončeny jinak než řádně. Vůči studentům, kteří nebyli absolventy, nedošlo předmětnou novelou zákona o vysokých školách k žádné změně. Změna právní úpravy se však dotkla absolventů, kterým bylo dříve možné vyměřit po dobu standardní doby studia pouze poplatek za další studium (bez ohledu na dřívější řádně neukončená studia) a poplatek za delší studium (se započtením dřívějších řádně neukončených studií) jim byl stanoven až po překročení standardní doby studia. Nově je absolventům vyměřen poplatek za delší studium stejně jako ostatním studentům, a to po překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok s tím, že do doby studia se započtou doby předchozích studií ukončených jinak než řádně.

22. Soud přitom nemůže přisvědčit žalobkyni, že by za současné právní úpravy nebylo možno do doby stávajícího studia vůbec započítat dobu předchozího neúspěšného bakalářského studia v části, po kterou žalobkyně současně studovala v dalším bakalářském studijním programu. Ustanovení § 58 odst. 3 věty za středníkem jednoznačně stanoví, že do doby studia se započtou doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Zákon tedy normuje dvě podmínky, za jejichž splnění bude do doby studia započtena též doba předchozího studia: 1) předchozí studium bylo ukončeno jinak než řádně a 2) po (jinak než řádném) ukončení tohoto studia student neukončil řádně studijní program stejného typu (v případě žalobkyně bakalářský studijní program). Pokud jsou obě tyto podmínky splněny, bude předchozí doba studia započtena. Nelze proto než konstatovat, že zákon neumožňuje více způsobů výkladu, a proto nelze na věc aplikovat zásadu *in dubio mitius* (při pochybnostech postupovat mírněji).
23. Soud nepopírá, že uvedená změna zákona o vysokých školách se může zdát studentům navazujících magisterských studijních oborů „přísnější“. Na druhou stranu však odpovídá skutečnosti, že ačkoli je dána společenská prospěšnost vysokoškolského vzdělávání, jeho poskytování zákonodárce nepovažuje za únosné v takové míře, jako je tomu u vzdělání základního nebo středního stupně. Stát tak podporuje v první řadě dosažení jednoho vysokoškolského titulu v určitých mezích plně. To zákonodárce vyjádřil tím, že umožnil bezúplatné studium bakalářských a magisterských studijních programů v celkové době standardního studia prodloužené o jeden rok. Získání dalšího vysokoškolského titulu je zákonodárcem sice považováno za určitý nadstandard, nicméně v zásadě prospěšný, a proto také není automaticky další studium zpoplatněno. Výjimku tvoří situace (viz předchozí bod), kdy student v minulosti řádně neukončil určitý studijní program a ani následně neukončil studijní program stejného typu. Uvedené reflektuje skutečnost, že nelze považovat za prospěšné, pokud student studuje více studijních programů, aniž by směřoval k jejich ukončení. Tímto přístupem zatěžuje vzdělávací systém, který musí vynakládat finanční prostředky na jeho studium, a také „blokuje“ místo pro vzdělání jiným uchazečům. Pokud tedy student určité studium řádně neabsolvuje, odpovídá smyslu zákona a účelu stanovení poplatku za vysokoškolské studium, že toto nikoli řádně absolvované studium je mu následně započteno do délky dalšího studia, což může ústit ve vyměření poplatku za studium dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách již v rámci jinak standardní doby studia. Jde přitom o jistou regulaci studia, která vede k tomu, aby nebyl

systém vysokoškolského studia zatěžován „studenty-vybírači“, neboť důsledek jejich nikoli vážného studia je totožný jako v případě věčných studentů, kteří reálně nejsou schopni vysokoškolské studium ukončit, nebo jen za neadekvátní dobu. Uvedené zároveň není v příkrém rozporu s předchozí právní úpravou, která sice rozlišovala na rozdíl od současné právní úpravy poplatek za delší a další studium, avšak i v případě poplatku za delší studium v dalším studijním programu, byla u absolventů nezaplatněna pouze standardní doba dalšího studia, aniž by se uplatnilo dobrodiní prodloužení bezplatného studia o jeden rok (viz rozsudek NSS ze dne rozsudku ze dne 22. 6. 2017, čj. 9 As 160/2016-49). Zákonodárce tedy dopředu deklaroval „přísnější“ režim u studentů dalších studijních programů, přičemž tento princip je plně uplatněn pro účely stanovení poplatku za studium též za současné právní úpravy, kdy je k délce dalšího studia započtena délka dříve řádně neukončených studijních programů (za shora vedených podmínek).

24. Jestliže žalobkyně v této souvislosti namítá, že není důvod rozlišovat, zdali student neúspěšně ukončí jeden studijní program před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia či nikoli, tak právě tato okolnost je pro stanovení poplatku určující. Pokud student již jedno studium absolvoval, není důvod jej „podporovat“ v absolvování dalšího studijního programu stejného typu. Zákonodárce takovou možnost dalšího studia nikterak nezapovídá, avšak pokud nedojde k jeho řádnému ukončení, tuto skutečnost negativně reflektuje ve stanovení rozhodné doby pro placení poplatku za studium, což je dle soudu plně legitimní. Zákonodárce by v tomto ohledu mohl být dokonce ještě „přísnější“ a nerozlišovat, zdali student následně (po nikoli řádném ukončení jednoho studia) řádně ukončí studijní program stejného typu. Zakotvením této podmínky však udělil beneficium těm studentům, kteří osvědčili, že i přes původně neúspěšné studium byli schopni vystudovat studijní program stejného typu. Soud pak pro úplnost musí dát za pravdu žalované, že bylo plně věcí žalobkyně, zdali své studium ve studijním programu Politologie ukončí ještě před získáním prvního bakalářského titulu či nikoli tak, aby dostala podmínkám § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, neboť k datu ukončení jejího studia (v obou bakalářských studijních programech) již nabyl účinnosti zákon č. 137/2016 Sb. Musela být tedy srovnána s aktuálně nastavenými podmínkami pro vyměření poplatku za studium.
25. Tuto námitku tedy soud shledal nedůvodnou.
26. Soud však shledal důvodnou *druhou žalobní námitku*, že novelizovanou právní úpravu poplatků za studium nebylo možno aplikovat na celou dobu neúspěšného studia žalobkyně. Zákon č. 137/2016 Sb., který poměrně zásadně změnil podmínky vzniku poplatkových povinností absolventů veřejných vysokých škol, neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by umožnilo v některých případech postupovat podle dřívějšího znění zákona o vysokých školách. V takových případech časového střetu staré a nové právní úpravy obecně platí, že ode dne účinnosti nové právní normy se i právní vztahy vzniklé za účinnosti předchozí právní normy, řídí právní normou novou. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby v určitých případech bylo za účinnosti současné právní úpravy postupováno podle právní úpravy předchozí, muselo by to být stanoveno přímo v zákoně. Právní vztahy a jejich atributy dané zákonem se v průběhu času mění, aniž by to obecně bylo možné považovat za nežádoucí. Právo totiž musí reagovat na společenské změny, přičemž nelze požadovat, aby právní úprava určitých vztahů zůstala do konce jejich trvání beze změny. Přípustná je obecně i taková změna právní úpravy, která zavádí nové finanční postihy za jednání, které dříve postihováno nebylo. Studentovi

není při zápisu ke studiu nijak garantována výše poplatků po celou dobu studia, nebo že v průběhu studia dojde ke zpoplatnění jednání, které dříve zpoplatněno nebylo. V obecné rovině lze tedy přisvědčit žalované, že nová právní úprava je aplikovatelná i na studenty, kteří začali studovat před nabytím účinnosti předmětné novely.

27. Problém však soud spatřuje v tom, že žalovaná v daném případě aplikovala pravidlo obsažené v § 58 odst. 3 větě první za středníkem, podle něhož se do doby studia započtou doby všech předchozích studií v bakalářských nebo magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně. Jak již bylo uvedeno, od 1. 9. 2016 došlo ke změně v systému poplatků za studium vůči absolventům v tom smyslu, že poplatek za studium je jim vyměřen po překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok, do celkové doby studia se přitom započtou doby všech předchozích studií ukončených jinak než řádně. Novela zákona č. 137/2016 Sb., kterou k této změně došlo, přitom, jak již bylo řečeno, neobsahuje žádné přechodné ustanovení. Konkrétně neexistuje žádné přechodné ustanovení, které by stanovilo, jakým způsobem se pro účely výkladu novelizovaného § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách (ve vztahu k absolventům) posuzují neúspěšně ukončená studia probíhající již v době přede dnem nabytí účinnosti novely. Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění od 1. 9. 2016, podle kterého se *„do doby studia započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu“* by tak mělo být na první pohled vykládáno tak, že se započtou jakákoli studia splňující uvedené podmínky, tedy též studia započatá, resp. ukončená, před 1. 9. 2016.
28. NSS však v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013-34, uvedl, že *„pravidlo zakotvené v § 58 odst. 3 v části věty za středníkem zákona č. 111/1998 Sb., 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 aplikováno pouze na dobu studia po účinnosti novely provedené zákonem č. 147/2001 Sb.“* Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku konstatoval, že *„[p]rávní pravidla musí jednotlivci umožňovat volbu mezi různými druhy jednání, jež právo určitým způsobem kvalifikuje, např. podrobuje, anebo naopak nepodrobuje, zpoplatnění. To tedy znamená, že právo má usilovat o to, aby kvalifikační kritéria, která používá, byla časově zakotvena pokud možno až do doby po účinnosti právního předpisu stanovujícího nové pravidlo chování, a pokud možno se má vyvarovat toho, aby tato kritéria byla vázána na okolnosti nastalé před účinností nové úpravy, neboť tyto okolnosti jednotlivec již nemůže zpětně svým chováním změnit. Výjimky z tohoto pravidla, tedy zpětné působení práva v tom smyslu, že právo minulé události nově kvalifikuje pro jednotlivce přísnějším (nevýhodnějším) způsobem, jsou možné pouze výjimečně, za situace, kdy potřeba změny a nového (vůči jednotlivci přísnějšího) obsahu právní regulace je natolik intenzivní, že při porovnání konkurujících si zájmů a hodnot opravňuje k zásahu do právní jistoty a důvěry jednotlivců v to, že právo bude stanovováno způsobem, jenž jim umožní přizpůsobit jeho obsahu své jednání. Taková potřeba, a tedy důvod k připuštění zpětného působení ust. § 58 odst. 3 věta za středníkem zákona o vysokých školách, ve znění zákona č. 147/2001 Sb., není dána. Zájem 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.“ NSS se v citovaném rozsudku zabýval aplikovatelností pravidla obsaženého v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 7. 2001 (týkajícího se započtení neúspěšně ukončených studií do celkové doby studia studentů – nikoliv absolventů), přičemž uzavřel, že toto pravidlo může být aplikováno pouze na doby studií uskutečněných po účinnosti zákona, kterým bylo pravidlo do zákona zavedeno (na doby studií po 1. 7. 2001). Zdejší soud dospěl k závěru, že zde vyslovené závěry jsou přiměřeně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, neboť zákonem č. 137/2016 Sb. bylo do zákona o vysokých školách také zakotveno pravidlo o započítávání předchozích neúspěšně ukončených studií do celkové doby studia. Dle názoru soudu je třeba poukázat na princip ochrany důvěry občanů v právo a s ním související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti (srov. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-94).

29. I v případě aplikace pravidla obsaženého v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, vztahujícího se po 1. 9. 2016 i na absolventy studující ve standardní době studia, platí, že použitá kvalifikační pravidla by měla být časově zakotvena pokud možno do doby po účinnosti právního předpisu stanovujícího nové pravidlo chování, a pokud možno se má právní úprava vyvarovat toho, aby tato kritéria byla vázána na okolnosti nastalé před účinností nové úpravy, neboť tyto okolnosti adresát právní normy již nemůže zpětně svým chováním změnit. Výjimky z tohoto pravidla, tedy zpětné působení práva tím způsobem, že právo minulé události nově kvalifikuje nevýhodnějším způsobem, jsou možné pouze výjimečně, v případě intenzivní potřeby změny a nového (přísnějšího) obsahu právní regulace vůči jednotlivci. Taková potřeba, a tedy důvod k připuštění zpětného působení pravidla o započtení dřívějších studií na absolventy studující další studium ve standardní době studia, zde není dána. Soud je přesvědčen, že právní úprava má působit na aktuální chování studentů (absolventů) po okamžiku své účinnosti, a nikoli znevýhodnit určité studenty (absolventy) za chování před účinností zpřísnující úpravy, na které bylo dříve pohlíženo jako na jednání, které není třeba poplatkově postihovat. Není možné negativně zohledňovat jednání, kterého se v okamžiku nabytí účinnosti nové právní úpravy již nebylo možné zdržet. Předpokladem pro odrazení adresáta právní normy od určitého chování prostřednictvím regulace je povědomí adresáta o existenci této normy. Nelze očekávat, že se adresát v reálném čase bude řídit normou, kterou nezná, a to proto, že norma v té době neexistovala.
30. Z uvedených důvodů má soud za to, že pravidlo uvedené v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 9. 2016, o započtení dřívějších řádně neukončených studií do doby studia, je možné ve vztahu k absolventům, jejichž aktuální studium nepřesáhlo standardní dobu studia, aplikovat až na doby studia po 1. 9. 2016.
31. Z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně studovala v aktuálním studijním programu ve standardní době studia. Kromě toho dříve studovala ve dvou studijních programech, který jeden řádně ukončila a jeden ukončila jinak než řádně. Protože však toto dřívější studium ukončené jinak než řádně probíhalo (alespoň zčásti) v období před nabytím účinnosti zákona č. 137/2016 Sb. (studium probíhalo od 3. 9. 2013 do 11. 9. 2017), nebylo ze shora uvedených důvodů možné celou dobu tohoto studia započítávat do doby

studia aktuálně probíhajícího studia. Pokud tak žalovaná učinila, a na základě toho dospěla k závěru, že žalobkyně překročila standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok, a v důsledku toho jí vyměřila poplatek za studium, postupovala nezákonně.

32. Uvedenou námitku tedy soud shledal důvodnou.
33. Při posouzení třetí žalobní námitky vyšel soud z následující úpravy:
34. Podle § 58 odst. 7 věty druhé zákona o vysokých školách *rektor může v rámci rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlédnutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy.*
35. Podle čl. 3 odst. 5 Přílohy č. 2 Statutu *může v odvolacím řízení rektor poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti. Podrobnosti stanoví opatření rektora. Důvody pro snížení, prominutí nebo odložení splatnosti jsou zejména:*
 - a. vynikající studijní, vědecké nebo další tvůrčí výsledky, dosažené v rámci studia, v němž bylo vydáno rozhodnutí o vyměření poplatku,*
 - b. absolvování studijního pobytu organizovaného nebo zajištěného prostřednictvím fakulty anebo univerzity na jiné vysoké škole v zahraničí,*
 - c. tíživá sociální situace nebo jiné vážné důvody,*
 - d. jiný důvod hodný zvláštního zřetele.*
36. Příloha č. 1 Opatření č. 45/2017 v bodu 1 uvádí: *„tíživá sociální situace - potvrzení z ÚP o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima, dávky v hmotné nouzi“.*
37. Soud předně nemůže přisvědčit žalobkyni, že by zásady pro rozhodování o snížení či prominutí poplatku za studium byly stanoveny opatřením rektora žalované. Jak vyplývá ze shora uvedené rekapitulace vnitřních předpisů žalované, základní principy pro snížení nebo prominutí poplatku jsou stanoveny čl. 3 odst. 5 Přílohy č. 2 Statutu, a to včetně důvodů pro jeho snížení či prominutí. Není tedy pravdou, že by tyto podmínky stanovovalo pouze opatření rektora. To pouze v podrobnostech konkretizuje okolnosti prominutí či snížení poplatku, a to včetně stanovení rozpětí, v němž může být poplatek snížen. Zároveň na toto opatření výslovně odkazuje Statut, pročez se nejedná o vnitřní předpis žalované, jež by byl „utajen“. Lze přisvědčit žalobkyni, že opatření rektora a statut vysoké školy jsou vnitřní předpisy různé síly, avšak i s ohledem na proces jejich přijímání lze akceptovat, jsou-li konkrétní podrobnosti vztahující se ke snížení či prominutí poplatku za studium obsaženy v opatření rektora. Jedná se totiž o předpis, který může být poměrně snadno změněn a reagovat na aktuálně nastalé poměry, pročez se jeví vhodnější, aby právě v něm byly upraveny konkrétní okolnosti týkající se stanovení poplatku za studium. Tíživá sociální situace je jako jeden z důvodů pro snížení nebo prominutí poplatku výslovně zmíněna v § 58 odst. 7 zákona o vysokých školách i čl. 3 odst. 5 psím. c) Přílohy č. 2 Statutu žalované. Jakkoli není vyloučeno, aby opatření děkana stanovilo faktory, jež budou při posuzování tíživé sociální situace zohledněny, musí mít zároveň žalovaná na paměti, že náležité posouzení sociální situace studenta jako možný důvod pro regulaci poplatku za studium normuje již zákon o vysokých školách. Proto je její povinností přihlédnout k důvodům uváděným studentem, jimiž má být prokazována jeho tíživá sociální situace, a s ohledem na tato tvrzení jeho sociální situaci posoudit.

38. V projednávané věci žalobkyně v odvolání ke své tíživé sociální situaci uvedla, že její příjem je tvořen příjmem z brigády (12 058,67 Kč čistého měsíčního výdělku) a výživným poskytovaným rodiči (3 000 Kč měsíčně), přičemž ani jeden z těchto příjmů nemá žalobkyně do budoucna zaručen (i s ohledem na sociální situaci rodičů), a odkázala na přiznání osvobození od soudního poplatku ve věci projednávané zdejším soudem pod sp. zn. 14 A 93/2018. K tomu uvedla, že pokud soud dospěl k závěru, že její finanční možnosti dovolují využít tak výjimečného institutu, jako je plné osvobození od soudního poplatku, tím spíše jsou dány předpoklady pro prominutí poplatku za studium, který představuje každoměsíční výdaj odpovídající 62,5 % jednorázového soudního poplatku. Jako důkaz označila Prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudního poplatku a ustanovení zástupce a usnesení zdejšího soudu ve věci sp. zn. 14 A 93/2018 o osvobození od soudního poplatku. Ze správního spisu předloženého soudem žalovanou však nevyplývá, že by tyto dokumenty ke svému odvolání přiložila, přičemž číslování listů ve spise na sebe navazuje, tzn., že nic nesvědčí o tom, že by určité dokumenty ve spisu chyběly, a ze štitku osvědčujícím doručení odvolání vyplývá, že odvolání tvoří 1 list a 4 přílohy, což odpovídá rozsahu odvolání činícímu 5 listů. Rektor žalované v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobkyně nedoložila potvrzení Úřadu práce o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima či dávek v hmotné nouzi, ani žádné jiné potvrzení, ze kterého by bylo možné posoudit její tíživou situaci, a proto nemohl být poplatek prominut z důvodu tíživé sociální situace. Dále uvedl, že žalobkyně pouze vyčíslila své příjmy, ale ke svým majetkovým poměrům žádné informace neuvedla, rovněž žádným způsobem nespecifikovala své měsíční výdaje. Dodal, že i vzhledem k (v té době) probíhajícímu řízení sp. zn. 14 A 93/2018 si musela být žalobkyně vědoma, jakým způsobem měla tvrzenou tíživou sociální situaci doložit. Uzavřel, že z informací tvrzených žalobkyní měl za to, že její finanční situace jí umožňuje stanovený poplatek uhradit i vzhledem k možnosti rozložení úhrady do měsíčních splátek.
39. Soud uvádí, že obsah Opatření č. 45/2017 byl pro žalobkyni lehce dostupný a ta se tedy mohla (a měla) seznámit s podmínkami v tomto opatření stanovenými (nadto na skutečnost, že podrobnosti o snížení či prominutí poplatku jsou upraveny v opatření rektora, upozorňoval i Statut). Pro posouzení sociální situace žalobkyně při úvaze o snížení či prominutí poplatku bylo stěžejní, zda uvedla (v rámci odvolání) skutečnosti, které by mohly eventuálně svědčit, respektive prokazovat její tíživou sociální situaci, neboť zákon ani Statut žádné další podmínky, jimiž by mohla tuto tíživou sociální situaci prokázat, nestanoví. A ostatně také Opatření č. 45/2017 teprve až v rámci přílohy nazvané „Přehled důvodů pro prominutí nebo snížení poplatku stanoveného podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách“, uvádí jako podmínku „potvrzení z ÚP o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima, dávky v hmotné nouzi“. Z uvedeného vyplývá, že právě uvedené dokumenty mají osvědčit tíživou sociální situaci studenta, o jehož poplatku za studium je rozhodováno, aniž by však výslovně vylučovaly, že by sociální situace mohla být prokázána též jinými důkazními prostředky. Je třeba též přihlédnout k tomu, že v době podání odvolání v projednávané věci byla již žalobkyně z rozhodnutí o jejím odvolání ve věci projednávané zdejším soudem pod sp. zn. 14 A 93/2018 obeznámena s tím, jaké dokumenty jsou dle žalované k doložení tíživé sociální situace třeba. K tomu soud poznamenává, že v rozhodnutí rektora žalované ze dne 31. 1. 2018, přezkoumávaném v uvedeném soudním řízení, rektor uvedl: „Podle přílohy č. 1 opatření rektora je tíživá situace (doložení potvrzení Úřadu práce o příjmech posuzované

domácnosti do 1,5 násobku životního minima, dávky v hmotné nouzi) důvod ke snížení poplatku za delší studium při prvním vyměřeném poplatku v daném studijním programu, a to o 75 – 100 %. Odvolatelka nedoložila žádná z výše uvedených potvrzení, a proto nemohl být prominut ani snížen z důvodu tísnivé sociální situace.“. Žalobkyně tedy z dříve projednávaného případu věděla, jaká potvrzení žalovaná vyžaduje, přesto je však ke svému odvolání nepřiložila. Vycházejí z obsahu správního spisu nadto musí soud dát za pravdu žalované, že žalobkyně v odvolání tvrdila pouze své příjmy, ke svým výdajům a majetkovým poměrům se však nevyjadřovala. Za takové situace nelze klást k tíži žalované, že se v žalobou napadeném rozhodnutí blíže nevěnovala odůvodnění, z jakých konkrétních důvodů žalobkyni poplatek za studium neprominula. Nic na tom nemění ani skutečnost, že žalovaná bylo z tvrzení obsaženého v odvolání známo, že byla žalobkyně v řízení vedeném pod sp. zn. 14 A 93/2018 osvobozena od soudního poplatku. Je tomu tak proto, že žalovaná, aniž by měla k dispozici důkazy, které žalobkyně v odvolání jmenovala, ale nepřiložila, neměla z čeho posoudit majetkové poměry, resp. výdaje žalobkyně. K tomu soud pro úplnost obecně uvádí, že usnesení o osvobození od soudního poplatku, stejně jako prohlášení žalobce o jeho majetkových poměrech, učiněné právě za účelem osvobození od soudního poplatku, soud žalovanému nezasílá. Žalovaná se tedy o důvodech pro osvobození žalobkyně od soudních poplatků v řízení ve věci 14 A 93/2018 zřejmě nedozvěděla a nelze jí proto klást k tíži, že se těmito důvody v nyní projednávané věci nezabývala. Za daného skutkového stavu věci bylo povinností žalované posoudit, zda se žalobkyně nenachází v tíživé sociální situaci a tedy zda splňuje podmínky pro prominutí či snížení poplatku dle § 58 odst. 7 zákona o vysokých školách a čl. 3 odst. 5 písm. c) Přílohy č. 2 Statutu. To žalovaná vycházejíc z informací uvedených v odvolání žalobkyně učinila na str. 5, 6 svého rozhodnutí a své povinnosti tak dostála. Žalobou napadené rozhodnutí proto nelze označit za nepřezkoumatelné.

40. K poučovací povinnosti soud dodává, že dle § 4 odst. 2 správního řádu správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Poučovací povinnost správních orgánů v řízeních, která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2010, č. j. 5 As 1/2010-76). Správní řád sice výslovně nestanoví, že poučovací povinnost správního orgánu se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, nicméně z povahy správního řádu jako procesního předpisu vyplývá, že správní orgán je povinen poučit účastníky o právech a povinnostech plynoucích z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány. Poučovací povinnost se nadto váže pouze k úkonům správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2010, č. j. 1 As 51/2010-214). Poučovací povinnost proto není absolutní a bezbřehá, ale má své limity, přičemž nemůže plně nahradit služby kvalifikované právní pomoci, neboť její součástí nemá být návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku. Poučovací povinnost se tedy nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní. Ve vztahu k poučení o sféře hmotněprávní NSS však konstatoval, že je třeba přihlížet jednak k okolnostem daného případu, jakož i k řešené agendě. Takto má poučovací povinnost týkající se otázek hmotného práva své místo především v řízeních, jejichž předmětem jsou sociální dávky (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007-42), neboť v situaci, kdy český právní řád neupravuje realizaci práva sociálně slabých na bezplatné zastoupení ve správním

řízení, jsou soudy i správní úřady povinny tím pečlivěji dbát procesních práv nemajetných účastníků (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56).

41. V projednávané věci se nejednalo o řízení, jehož předmětem by byly sociální dávky, přesto však byla hodnocena sociální situace žalobkyně, a proto bylo dle soudu povinností žalované v tomto směru přistupovat k maximální ochraně jejích práv. Nelze přehlédnout ani specifika procesu řízení o vyměření poplatku spojeného se studiem, které fakticky začíná až vydáním prvostupňového rozhodnutím. Z tohoto důvodu je také obrana studenta vůči němu omezena především na podání odvolání, i proto by žalovaná měla dbát zvýšené ochrany práv účastníků řízení, a to včetně poučovací povinnosti v těchto případech. Na rozdíl od případu řešeného v řízení sp. zn. 14 A 93/2018 (viz citace rozhodnutí rektora žalované ze dne 31. 1. 2018 uvedená výše) však rektor žalované v projednávaném případě nerozhodl o neprominutí poplatku z důvodu tíživé finanční situace pouze z důvodu nedoložení potvrzení Úřadu práce o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima či dávky v hmotné nouzi, ale proto, že žalobkyně nedoložila žádné potvrzení, z něhož by bylo možné její tíživou situaci posoudit. Jak bylo již výše uvedeno, žalobkyně o tom, jaká potvrzení je třeba doložit, věděla či vědět měla právě z řízení týkajícího se předchozího studijního období. Nadto ani nepředložila jiné dokumenty, byť je v odvolání označila. Postup žalované tak byl v souladu se zákonem.
42. Soud proto neshledal námitku důvodnou.

VI. Závěr

43. Jak vyplývá ze shora uvedeného, žalobkyně byla ve své žalobní argumentaci z části úspěšná, soud proto z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalované k dalšímu řízení, v němž bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšná žalobkyně má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 300,- Kč a nákladů právního zastoupení za dva úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba; přičemž soud za úkon právní služby nepovažoval podání repliky k vyjádření žalované, neboť její podání nebylo vyžádáno a žalobkyně v ní neuvedla nové argumenty nad rámec podané žaloby, podle § 11 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), dvakrát režijní paušál po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tedy celkem 7 100 Kč.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Praha 30. října 2020

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu