



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Aleše Sabola a Mgr. Jana Ferfeckého v právní věci

žalobkyně: **Bc. Š. K.**
bytem [adresa]
zastoupené Mgr. Martinem Drápalem, advokátem
sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1382/2, Praha 2

proti

žalované: **Univerzita Karlova**
sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy ze dne 28. 2. 2019,
čj. POP/UKRUK/12/146349/2018-3,

takto:

- I. Rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy v Praze ze dne 28. 2. 2019, čj. POP/UKRUK/12/146349/2018-3, se **zrušuje** a věc se **vrací** žalované k dalšímu řízení.

- II. Žalovaná je **povinna** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 7 200 Kč k rukám jejího zástupce, Mgr. Martina Drápala, advokáta, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 10. 5. 2019 se žalobkyně u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy v Praze (dále též „**rektor**“) ze dne 28. 2. 2019, čj. POP/UKRUK/12/146349/2018-3 (dále jen „**Napadené rozhodnutí**“), kterým rektor Univerzity Karlovy zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí rektora Univerzity Karlovy ze dne 10. 12. 2018, čj. POP/UKRUK/12/146349/2018-1 (výrok I. Napadeného rozhodnutí; dále jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím rektor dle § 68 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 58 odst. 2, 3 a 7 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), v rozhodném znění (dále jen „**zákon o vysokých školách**“), stanovil žalobkyni poplatek spojený se studiem ve výši 16 000 Kč za započatých 6 měsíců studia od 3. 10. 2018 do 3. 4. 2019 za studium delší, než je standardní doba studia prodloužená o jeden rok.
2. Napadeným rozhodnutím, které bylo žalobkyni doručeno dne 12. 3. 2019, rektor současně rozhodl o tom, že poplatek spojený se studiem stanovený Prvostupňovým rozhodnutím se nepromítá (výrok II. Napadeného rozhodnutí).

II. Rozhodnutí žalované (napadené rozhodnutí)

3. Rektor v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedl, že Prvostupňovým rozhodnutím stanovil žalobkyni jako správní orgán prvního stupně podle § 58 odst. 2, 3 a 7 zákona o vysokých školách ve spojení s čl. 3 odst. 4 a čl. 6 Přílohy č. 2 Statutu Univerzity Karlovy – Poplatky spojené se studiem (dále jen „**Příloha č. 2 Statutu**“) poplatek za delší studium ve výši 16 000 Kč na dobu od 3. 10. 2018 do 3. 4. 2019 se splatností 90. den od právní moci rozhodnutí.
4. Dále rektor reprodukoval obsah odvolací argumentace žalobkyně a poukázal na to, že žalobkyně požádala o prominutí stanoveného poplatku spojeného se studiem.
5. V návaznosti na rekapitulaci rozhodných skutkových zjištění a relevantní právní úpravy rektor v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uzavřel, že *„při vydání napadeného rozhodnutí byl dostatečně zjištěn skutkový stav věci a byly splněny podmínky pro stanovení poplatku spojeného se studiem“*.
6. K námitce, kterou žalobkyně nesouhlasila s výkladem ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném ode dne 1. 9. 2016, provedeným v Prvostupňovém rozhodnutí, rektor uvedl, že podmínku pro nezapočítání doby předchozího studia v bakalářském studijním programu Politologie, obor Politologie a mezinárodní vztahy na Fakultě sociálních věd (dále jen „**FSV**“), které ukončila jinak než řádně dne 11. 9. 2017, žalobkyně nemohla splnit, protože toto studium zanechala až po absolvování bakalářského studia studijního programu Mediální a komunikační studia, studijního oboru Mediální studia na FSV dne 23. 1. 2017. V daném případě žalobkyně podle rektora studovala 2 bakalářská studia, přičemž první studium bylo ukončeno absolvováním (v lednu 2017) a

druhé studium bylo ukončeno jinak než řádně (v září 2017). Podle rektora byla naplněna podmínka pro vyměření poplatku za delší studium, protože žalobkyni byla dle zákona o vysokých školách do celkové odstudované doby studia započítána doba studia rozhodného studijního programu a dále byla započítána doba výše uvedeného předchozího studia, které bylo ukončeno jinak než řádně.

7. K námitce, že by správní orgán při aplikaci § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách měl vycházet z výkladu, který je pro studenta nejprůzračnější, a do standardní doby navazujícího magisterského studia nezapočítávat dobu předchozího studia v bakalářském studijním programu ukončeného jinak než řádně, pokud toto studium bylo v souběhu s jiným řádně ukončeným bakalářským studiem, rektor uvedl, že pravidla pro výpočet poplatků spojených se studiem jsou stanovena v zákoně o vysokých školách a povinností každé vysoké školy je tyto poplatky vyměřovat a vybírat. Do celkové doby studia se podle rektora v posuzované věci započítala doba studia rozhodného studijního programu ve smyslu zákona o vysokých školách a dále byla započtena doba předchozího studia bakalářského studijního programu, které bylo ukončeno jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách. Změna zákona o vysokých školách provedená zákonem č. 137/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „**zákon č. 137/2016 Sb.**“), byla podle rektora přijata ve veřejném zájmu a jde o nápravu nelegitimního stavu, který doposud v zákoně o vysokých školách přetrvával. Skutečnost, že se nyní započítávají neúspěšná studia i v případech, kdy by tomu tak v minulosti nebylo, je podle rektora zcela legitimní a od 1. 9. 2016 (tj. od účinnosti zákona č. 137/2016 Sb. – pozn. soudu) se ve všech případech postupuje u poplatků podle platné a účinné právní úpravy.
8. K námitce, že na stanovení doby aktuálního studia zásadně nelze použít nové znění zákona o vysokých školách retroaktivně, rektor v odůvodnění Napadeného rozhodnutí uvedl, že poplatek spojený se studiem je vyměřován v souladu s účinným zákonem o vysokých školách. Změnou zákona byl podle rektora 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 podle rektora neopodstatněná. Rektor doplnil, že v době, kdy žalobkyně ukončila studium absolvováním, tj. v lednu 2017, již nadto byla platná změna týkající se započítání doby neúspěšného studia a žalobkyně tomu mohla své chování přizpůsobit a zanechat další studium před absolvováním studia jiného.
9. K možnému prominutí či snížení uloženého poplatku (z důvodu tíživé sociální situace žalobkyně) rektor s poukazem na aplikovaný regulační rámec uvedl, že podle přílohy č. 1 Opatření rektora Univerzity Karlovy č. 45/2017, Postup při posuzování žádostí o prominutí či snížení poplatku spojeného se studiem (dále jen „**Opatření č. 45/2017**“), je důvodem pro prominutí nebo snížení poplatku tíživá sociální situace doložená potvrzením z Úřadu práce o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima či pobírání dávek hmotné nouze, dále pak tíživá sociální situace doložená potvrzením o pobírání přídatku na dítě. Rektor doplnil, že „na *www.cuni.cz* jsou pak konkretizovány doklady vyžadované k žádostem o snížení nebo prominutí poplatku takto:...“. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně „sice doložila doklady prokazující některé její výdaje, ale nedoložila žádné z výše požadovaných potvrzení prokazujících příjmy společně posuzovaných

osob“, nebylo podle rektora možné žalobkyní uváděné skutečnosti zohlednit jako skutečnosti zakládající nárok na snížení či prominutí poplatku.

III. Žaloba

10. Žalobkyně v podané žalobě pod **prvním žalobním bodem** namítala, že předmětná ustanovení § 58 zákona o vysokých školách lze vykládat i jinak, než učinila žalovaná v předmětných rozhodnutích, přičemž je na místě aplikovat zásadu *in dubio mitius* ve prospěch žalobkyně.
11. Žalobkyně se neztotožnila s názorem žalované, že § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách nedává prostor k žalobkyní zastávanému výkladu. Dle názoru žalobkyně nelze předmětné ustanovení vykládat tak, že by vždy a za všech okolností bylo nutné do doby studia započítávat celou dobu předchozího studia ukončeného jinak než řádně podle ustanovení § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona, s jedinou výjimkou, že student po ukončení studia jinak než řádně úspěšně ukončil jiné studium stejného typu (bakalářské v případě žalobkyně). Takový výklad je podle žalobkyně v přímém rozporu se smyslem a účelem předmětného ustanovení, jakož i s historickým vývojem ukládání poplatků za delší studium.
12. Žalobkyně doplnila, že s ohledem na znění věty druhé předmětného ustanovení, dle které se doby souběžných studií do doby studia započítávají pouze jednou, má za to, že do doby jejího stávajícího magisterského studia nelze započítat dobu předchozího neúspěšného bakalářského studia v části, po kterou žalobkyně 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. Takovým důsledkem je pak podle žalobkyně zejména skutečnost, že pokud by student studoval souběžně dva bakalářské studijní programy, jeden neúspěšně ukončil krátce před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia, doba neúspěšného studia by se mu nezapočítala ani zčásti, avšak pokud by naopak nejprve úspěšně dokončil jeden bakalářský studijní program a pak poté teprve zanechal druhého souběžně studovaného bakalářského studijního programu (jak je tomu právě v případě žalobkyně), započítala by se mu doba neúspěšného studia do dalšího studia v plné výši (a stejně by tomu bylo i kdyby student úspěšně a řádně dokončil jedno studium a neúspěšně ukončil druhé studium ve stejný den). Podle žalobkyně není důvodu rozlišovat, zdali jeden studijní program student neúspěšně ukončí krátce před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia či nikoli, obzvláště pokud k ukončení obou programů dojde ve stejném akademickém roce, jak tomu bylo v případě žalobkyně.
13. Žalobkyně doplnila, že takové rozlišování zjevně neodpovídá smyslu a účelu právní úpravy a vede k nejednotnosti, kdy v případě naznačeném výše jsou zvýhodněni studenti, kteří souběžně studují ve dvou bakalářských studijních programech, a jeden neúspěšně ukončí krátce před úspěšným a řádným dokončením druhého souběžného studia. Takovému studentovi by se doba neúspěšného bakalářského studia nezapočítala do doby magisterského studia ani zčásti. Žalobkyně podrobněji vyložila důvody, pro které měla za to, že z hlediska teleologického zjevně není dán žádný důvod do doby navazujícího magisterského studia započítávat dobu předchozího neúspěšného bakalářského studia

nejméně v části, po kterou žalobkyně současně studovala bakalářský studijní program, který řádně dokončila.

14. Uvedenému svědčí dle žalobkyně 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. Dle žalobkyně je další, navazující studium jevem žádoucím, státem i společností podporovaným. Standardní doba studia prodloužená o jeden rok v bakalářském a navazujícím magisterském studijním programu je přitom celkem sedm let (3+1+2+1) a tuto dobu žalobkyně ještě zjevně nepřesáhla, přičemž studuje kontinuálně.
15. Žalobkyně se přitom (s odkazem na citovanou judikaturu) dovolává zásady *in dubio mitius*, dle níž při střetu několika srovnatelně přesvědčivých výkladů je třeba upřednostnit výklad, který žalobkyni coby soukromou osobu nejméně zatěžuje.
16. Pod **druhým žalobním bodem** žalobkyně 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 žalobkyni za chování a právní jednání učiněné před předmětnou 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, nebylo možné uložit poplatek za delší studium. Poplatek za delší studium bylo takovým studentům možné uložit pouze v případě, že přesáhli celkovou dobu dalšího, tj. magisterského studia, tedy bez ohledu na to, zda dřívejší studium absolvovali ve standardní době studia či nikoliv a zda před tím neúspěšně (jinak než řádně) ukončili jiné studium. Žalobkyně 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. Žalobkyně má tedy za to, že ji nelze postihovat a znevýhodňovat pro jednání, která učinila před nabytím účinnosti předmětné novely, když jednala s důvěrou v právo a 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 nepřipustná.
17. Žalobkyně má tedy za to, že dobu studia, které žalobkyně neukončila řádně, nejméně v části, která předchází nabytí účinnosti zákona č. 137/2016 Sb., zjevně 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 žalobkyně nemohla přesáhnout standardní dobu studia prodlouženou o jeden rok. Žalobkyně v tomto směru poukazovala na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 As 8/2007 - 94.
18. Námitkami vznesenými pod **třetím žalobním bodem** namítala, že je Napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, když žádným způsobem neuvádí a nehodnotí, zda žalobkyně splňuje nebo nesplňuje podmínky pro prominutí poplatku.

19. Žalobkyně ve vztahu k neprominutí či snížení poplatku konstatovala, že v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí dále namítala, že jsou zde důvody pro prominutí či snížení poplatku za delší studium, neboť se nachází v tíživé sociální situaci, což dokládala řadou důkazů, např. kopií Prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a ustanovení zástupce, na základě kterého Městský soud v Praze usnesením žalobkyni přiznal osvobození od poplatků, které žalobkyně rovněž k odvolání připojila. Tvrzení žalované uvedené v Napadeném rozhodnutí, že *„odvolatelka nedoložila žádné potvrzení, ze kterého by bylo možné posoudit její tíživou situaci, a proto nemohl být poplatek prominut z důvodu tíživé sociální situace. Odvolatelka ve svém odvolání pouze vyčíslila své příjmy, co se týká jejich majetkových poměrů, žádné informace neuvedla, rovněž žádným způsobem nespecifikovala své měsíční výdaje,“* tak podle žalobkyně zjevně nemůže obstát.
20. Žalobkyně namítla, že žalovaná nesplnila svou poučovací povinnost ve smyslu § 4 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„správní řád“**). Pokud vnitřní předpisy žalované vyžadovaly jako náležitost, resp. povinnou přílohu, žádosti o prominutí či snížení poplatku za studium určité dokumenty, měla žalovaná povinnost o tom žalobkyni přiměřeně poučit. Žalobkyně 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.
21. Žalobkyně rovněž vyslovila pochybnost nad možností stanovit zásady pro rozhodování o snížení, prominutí či odložení splatnosti poplatku za studium, opatřením rektora žalované, namísto statutu žalované, jak vyžaduje zákon. 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 jako 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. V souladu se zněním zákona o vysokých školách je tak třeba vycházet ze statutu žalované, nikoliv z opatření rektora, přičemž statut žalované doložení dokumentů uvedených v Napadeném rozhodnutí nevyžaduje.
22. Žalobkyně též namítá, 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 Napadeném rozhodnutí uvedla, že *„odvolatelka nedoložila žádné potvrzení, ze kterého by bylo možné posoudit její tíživou situaci“*. Tento závěr podle žalobkyně neodpovídá skutečnosti – žalobkyně své poměry včetně příjmů a výdajů doložila způsobem, který je i pro soud dostatečný k posouzení jejích poměrů pro účely přiznání osvobození od soudních poplatků. Závěru žalované, že takové doložení je však pro ni nedostatečné, tak zjevně nelze přisvědčit. Žalobkyně uzavřela, že z Napadeného rozhodnutí se žádným způsobem nepodává, jaké znaky tíživé sociální situace žalobkyně splňuje či nesplňuje, jaké znaky to vůbec jsou a o jaká skutková zjištění naplnění nebo nenaplnění těchto znaků se žalovaná opírá, které skutečnosti uváděné žalobkyní jsou či nejsou relevantní a z jakých důvodů.

Napadené rozhodnutí tak podle žalobkyně zjevně trpí nedostatkem důvodů a je nepřezkoumatelné.

IV. Vyjádření žalované

23. Žalovaná ve svém vyjádření k žalobě ze dne 3. 6. 2019 k námitkám vzneseným pod **prvním žalobním bodem** uvedla, že námitka ve věci výkladu § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách není důvodná. Zákon o vysokých školách neumožňuje podle žalované více způsobů výkladu, a proto nelze na věc aplikovat zásadu *in dubio mitius*. Žalovaná zopakovala, že do celkové doby studia se v posuzované věci započítala doba studia rozhodného studijního programu ve smyslu zákona o vysokých školách a dále byla započtena doba předchozího studia bakalářského studijního programu, které bylo ukončeno jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona o vysokých školách. Změna zákona o vysokých školách (novelizace zákonem č. 137/2016 Sb.) byla podle žalované 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.
24. Žalovaná nesouhlasila ani s námitkou nepřípustné retroaktivity vznesenou pod **druhým žalobním bodem**. S ohledem na absenci přechodných ustanovení v novele zákona o vysokých školách jsou podle žalované 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 podle žalované 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.
25. Žalovaná nepovažovala za důvodné ani námitky vznesené pod **třetím žalobním bodem**. Uvedla, že zásady pro snížení, prominutí nebo odložení termínu splatnosti vyměřeného poplatku spojeného se studiem jsou upraveny ve Statutu Univerzity Karlovy v Praze účinném ode dne 1. 1. 2017 (dále jen „Statut“), a to v čl. 24, čl. 3 odst. 5 Přílohy č. 2 Statutu s tím, že ty jsou dále konkretizovány v opatření rektora, konkrétně Opatření č. 45/2017.
26. Žalovaná opakuje, 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. Doplnila, že si žalobkyně musela být i se zřetelem k řízením probíhajícím u Městského soudu v Praze vědoma, jakým způsobem měla tvrzenou tíživou sociální situaci doložit. V bodě 51 a 59 žaloby pak žalobkyně opakuje argumentaci z předchozích žalob, jí tvrzený text se však podle žalované v Napadeném rozhodnutí nenachází.
27. Žalovaná navrhl žalobu zamítnout.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

28. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 2 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání. Účastníci řízení ostatně s rozhodnutím ve věci bez jednání rovněž souhlasili (jejich souhlas byl s ohledem na § 51 odst. 1 větu druhou s. ř. s. presumován). Žalobkyně přitom nenavrhla provedení důkazních prostředků, které by nebyly součástí správního spisu předloženého žalovanou, a které by bylo třeba provést při jednání.
29. Soud předesílá, že z hlediska posuzovaného skutkového stavu je mezi stranami nesporné, že aktuální magisterský studijní program Informační studia a knihovnictví započala žalobkyně studovat v akademickém roce počínajícím od 1. 10. 2017, přičemž bez poplatku za studium by, izolovaně posuzováno, mohla žalobkyně studovat tento studijní program do 30. 9. 2020 (pravidlo 2+1 rok). Sporné ovšem mezi nimi je, zda a případně jak dlouhá doba předchozího studijního programu, který žalobkyně ukončila k 11. 9. 2017 jinak než řádně (bakalářský studijní program Politologie), se do doby aktuálního studijního programu žalobkyně započítává.
30. Městský soud v Praze úvodem předesílá, že správní soudy v minulosti konstatovaly, že rozhodnutí o stanovení poplatku podle § 58 zákona o vysokých školách je rozhodnutím správního orgánu podléhajícím přezkumu ve správním soudnictví. Soud v tomto ohledu za všechny poukazuje na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2006, čj. 2 As 50/2004 - 64, publikovaném pod č. 907/2006 Sb. NSS, podle nichž „*stanovení poplatku studentovi dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, za studium delší, než je standardní doba zvětšená o jeden rok, s vymezením výše tohoto poplatku, vzniku povinnosti bradit tento poplatek a termínu splatnosti, je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví*“.
31. Soud dále připomíná, že podle § 68 odst. 1 písm. f) zákona o vysokých školách v rozhodném znění platí, že „*vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech studenta ve věci vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4*“. Podle odst. 2 uvedeného ustanovení platí, že vysoká škola není 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. Podle odst. 3 uvedeného ustanovení je přitom vydání rozhodnutí v tomto typu řízení prvním úkonem vysoké školy v řízení. Podle odst. 4 se student může proti rozhodnutí odvolat ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho oznámení, přičemž podle odst. 5 o podaném odvolací rozhoduje rektor, jenž dle odst. 6 uvedeného ustanovení přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a vnitřními předpisy vysoké školy a fakulty.
32. Soud přitom podotýká, že s účinností od 1. 9. 2016 se po novele provedené zákonem č. 137/2016 Sb. již neuplatní dříve v ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách upravená výluka subsidiární aplikace správního řádu.
33. Soud přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobkyně pod **prvním žalobním bodem** poukazovala na to, že předmětná ustanovení § 58 zákona o vysokých školách lze

vykládat i jinak, než učinila žalovaná, přičemž je na místě aplikovat zásadu *in dubio mitius* ve prospěch žalobkyně. Žalobkyně trvala na tom, že předmětné ustanovení 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 ustanovení § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona, s jedinou výjimkou, že student po ukončení studia jinak než řádně úspěšně ukončil jiné studium stejného typu (bakalářské v případě žalobkyně). Takový výklad je podle žalobkyně v přímém rozporu se smyslem a účelem předmětného ustanovení, jakož i s historickým vývojem ukládání poplatků za delší studium.

34. Soud připomíná, že podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění účinném od 1. 9. 2016 platí, že *„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.“*
35. Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016, přitom platilo, že *„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“*.
36. Podle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016, pak platilo, že *„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“*.
37. Soud zdůrazňuje, že obdobnými námitkami se již zabýval v jiném sporu mezi týmiž účastníky. V rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 14 A 93/2018 - 61, zdejší soud na obdobném skutkovém a právním půdorysu předmětným námitkám žalobkyně nepřisvědčil. Osmnáctý senát se přitom se závěry čtrnáctého senátu beze zbytku ztotožňuje, zcela s nimi souhlasí a neshledává důvodu se od nich ani v posuzovaném případě týkajícím se navazujícího období jakkoli odchylovat; v dalším proto osmnáctý senát z těchto závěrů vyslovených čtrnáctým senátem vychází.

38. Soud podotýká, že 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 zákona) 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.
39. 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 6 započatých šest měsíců studia, s tím, že do doby studia jsou započítány též doby všech předchozích studií, které byly ukončeny jinak než řádně.
40. 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.
41. Soud tedy obdobně jako v případě řešeném čtrnáctým senátem 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.
42. 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 řádně) 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.
43. Soud proto shodně jako ve věci posuzované pod sp. zn. 14 A 93/2018 uzavírá, že zákon o vysokých školách v tomto směru neumožňuje více způsobů výkladu, a proto nelze na věc aplikovat zásadu *in dubio mitius* (tj. při pochybnostech postupovat mírněji).
44. 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 výše), 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 ústít 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.

45. Uvedené zároveň není podle přesvědčení Městského soudu v příkrém rozporu s předchozí právní úpravou, která sice na rozdíl od současné právní úpravy rozlišovala 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 Nejvyššího správního soudu 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).
46. 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, tak není důvod jej „podporovat“ v absolvování dalšího studijního programu stejného typu. Zákonodárce takovou možnost dalšího studia nikterak nezapovídá, avšak v případě, kdy nedojde k jeho řádnému ukončení, tak 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.
47. Soud pak pro úplnost dává 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 nabyt účinnosti zákon č. 137/2016 Sb. Musela být tedy srozuměna s aktuálně nastavenými podmínkami pro vyměření poplatku za studium.

48. Námitky vznesené pod prvním žalobním bodem tedy soud neshledal shodně jako ve skutkově a právně obdobné věci řešené čtrnáctým senátem důvodnými.
49. Soud dále posuzoval důvodnost námitek, jimiž žalobkyně pod **druhým žalobním bodem** 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 žalobkyni za chování a právní jednání učiněné před předmětnou novelizací, které nemohla nijak ovlivnit.
50. I v tomto případě platí, že námitkami obsahově odpovídajícími těm, které žalobkyně vznesla pod druhým žalobním bodem, se již zdejší soud zabýval v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 14 A 93/2018 - 61 ve sporu vedeném mezi týmiž účastníky ve vztahu k předcházejícímu období, přičemž shledal námitky žalobkyně důvodnými. Osmnáctý senát přitom neidentifikoval žádné důvody, pro které by se od závěrů vyslovených čtrnáctým senátem byť dílčím způsobem odchýlil, neboť závěry vyslovené čtrnáctým senátem zcela dopadají i na navazující období, jež je předmětem nyní posuzované věci.
51. I ve vypořádání námitek vznesených pod druhým žalobním bodem proto osmnáctý senát ze závěrů vyslovených čtrnáctým senátem vychází a podotýká, že shledal důvodnou námitku, že novelizovanou právní úpravu poplatků za studium nebylo možno aplikovat na celou dobu neúspěšného studia žalobkyně.
52. Soud v tomto směru zdůrazňuje, že 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.
53. 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.
54. Problém však osmnáctý senát spatřuje shodně jako čtrnáctý senát zdejšího soudu 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.

55. 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 „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 *prima facie* vykládáno tak, že se započtou jakákoli studia splňující uvedené podmínky, tedy též studia započatá, resp. ukončená, před 1. 9. 2016.
56. Nejvyšší správní soud však v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, čj. 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 intenzívní, 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 racionálnějším 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.*“
57. Nejvyšší správní soud 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). Osmnáctý senát přitom sdílí stanovisko vyslovené v rozsudku čj. 14 A 93/2018 - 61, dle nichž závěry vyslovené v citovaném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, čj. 9 As 8/2007 - 94).

58. 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.
59. 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.
60. Z Napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně studovala v předmětném období v aktuálním studijním programu ve standardní době studia. Rektor v odůvodnění Napadeného rozhodnutí výslovně poznamenal, že žalobkyně mohla studovat 2 akademické roky (tj. 2017/2018 a 2018/2019) navýšené o jeden rok bezplatně. Kromě toho žalobkyně 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 podle přesvědčení soudu 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. V souladu s výše uvedeným totiž platí, že žalobkyně mohla rozhodný studijní program studovat do 30. 9. 2020 (konec akademického roku 2018/2019 připadal na 30. 9. 2019). I pokud by tedy byla do této doby započtena modifikovaná doba nikoli řádně ukončeného studia od 1. 9. 2016 do 11. 9. 2017, nebylo podle přesvědčení soudu možno s přihlédnutím ke shora vyloženým důvodům vyměřit žalobkyni poplatek za delší studium za období od 3. 10. 2018 do 3. 4. 2019, neboť žalobkyně nemohla být na základě shora uvedených skutečností zatížena tímto poplatkem dříve než od 20. 9. 2019.

61. Námitky vznesené pod druhým žalobním bodem tedy soud shledal shodně jako ve skutkově a právně obdobné věci řešené čtrnáctým senátem důvodnými.
62. Soud konečně přistoupil k posouzení důvodnosti námitek, jimiž žalobkyně pod **třetím žalobním bodem** brojila proti druhému výroku Napadeného rozhodnutí, jímž nebyl žalobkyni uložený poplatek snížen ani prominut.
63. Soud připomíná, že 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*“.
64. 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.
65. 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*“.
66. Soud zdůrazňuje, že i v tomto případě se již soud ve své předchozí rozhodovací praxi námitkami obsahově odpovídajícími těm, které žalobkyně vznesla pod třetím žalobním bodem, zabýval v rozsudku ze dne 22. 1. 2020, čj. 14 A 93/2018 - 61 ve sporu vedeném mezi týmiž účastníky ve vztahu k předcházejícímu období. I tyto žalobní námitky přitom shledal soud důvodnými. Ani pokud jde o námitky vznesené pod třetím žalobním bodem, nezjistil osmnáctý senát žádné důvody, pro které by se od závěrů vyslovených čtrnáctým senátem byl dílčím způsobem odchýlil. Nedostatky vytknutými čtrnáctým senátem je totiž zatíženo rovněž Napadené rozhodnutí týkající se neprominutí poplatku za období, jež je předmětem nyní posuzované věci. I ve vypořádání námitek vznesených pod třetím žalobním bodem proto osmnáctý senát ze závěrů vyslovených čtrnáctým senátem vychází.
67. Soud předesílá, že žalobkyni nelze přisvědčit potud, 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 žalované, protože 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, pokud jsou konkrétní podrobnosti vztahující se ke snížení či prominutí poplatku za studium obsaženy v opatření rektora (Opatření č. 45/2017). Jedná se totiž o předpis, který může být poměrně snadno změněn a reagovat na aktuálně nastalé poměry, protože se jeví vhodnější, aby právě v něm byly upraveny konkrétní okolnosti týkající se stanovení poplatku za studium.

68. Soud se však s žalobkyní obdobně jako v případě posuzovaném v řízení pod sp. zn. 14 A 93/2018 ztotožnil v závěru, že žalovaná pochybila ve způsobu, jakým posoudila její žádost o zohlednění jí tvrzené tíživé sociální situace.
69. 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, zároveň musí mít 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 vstříc těmto tvrzením jeho sociální situaci posoudit.
70. V dané věci žalobkyně v odvolání proti Prvostupňovému rozhodnutí ke své tíživé sociální situaci uvedla, že její příjem je tvořen příjmem z brigády (čistý měsíční výdělek za 2. čtvrtletí roku 2018 představoval 14 696,30 Kč), přičemž tento příjem nemá žalobkyně do budoucna zaručen. Konstatovala, že jí rodiče vzhledem k jejich vlastní tíživé sociální situaci v současné době neposkytují výživné. Poukázala přitom na závěry vyslovené v usnesení zdejšího soudu, kterým byla osvobozena od soudních poplatků z 90 %. Rektor žalované v Napadeném rozhodnutí na tuto argumentaci stroze reagoval tak, že vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyně „*sice doložila doklady prokazující některé její výdaje, ale nedoložila žádné z výše požadovaných potvrzení prokazujících příjmy společně posuzovaných osob*“, nebylo podle rektora možné žalobkyni uváděné skutečnosti zohlednit jako skutečnosti zakládající nárok na snížení či prominutí poplatku. Proto podle rektora nebyly splněny podmínky bodu 1. Přílohy č. 1 Opatření č. 45/2017.
71. Jakkoli lze žalované přisvědčit potud, že se žalobkyni v bodech 51 a 59 uvedená tvrzení v odůvodnění Napadeného rozhodnutí v této podobě neobjevují (zřejmě se jedná o chybu v psaní zapříčiněnou převzetím žalobní argumentace z jiného obdobného případu), ničeho to nemění na tom, že rektor postavil Napadené rozhodnutí obdobně jako v případě posuzovaném rozsudkem čj. 14 A 93/2018 - 61 na závěru, že žalobkyně „*nedoložila žádné z výše požadovaných potvrzení prokazujících příjmy společně posuzovaných osob*“, tj. že nedoložila žádné z potvrzení vyžadovaných Opatřením č. 45/2017, případně potvrzení indikovaných na internetových stránkách žalované. I v tomto případě tedy platí, že rektor žalované v odůvodnění Napadeného rozhodnutí vůbec nereagoval na konkrétní argumentaci žalobkyně, kterou uplatnila v podaném oprávněm prostředku. Odůvodnění Napadeného rozhodnutí totiž nijak nehodnotí konkrétní důvody, proč žalobkyně těchto

podmínek nedosahuje. Z těchto důvodů proto soud shledal Napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelným.

72. Soud uznává, že obsah Opatření č. 45/2017 byl pro žalobkyni lehce dostupný a ta se tedy mohla (a měla) seznámit s podmínkami v tomto opatřeními stanovenými (na skutečnost, že podrobnosti o snížení či prominutí poplatku jsou upraveny v opatření rektora, přitom upozorňoval i Statut). Přesto však bylo pro posouzení žádosti žalobkyně o snížení či prominutí poplatku stěžejní, zda uvedla (v rámci odvolání) určité skutečnosti, které by mohly eventuálně svědčit důvodnosti této žádosti, respektive by mohly prokazovat její tíživou sociální situaci, neboť zákon ani Statut žádné další podmínky, jimiž by mohla tuto tíživou sociální situaci prokázat, nestanoví. Také Opatření č. 45/2017 ostatně 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 (i přes určitou stručnost a zkratkovitost dané podmínky), že právě uvedené dokumenty mají dosvědčit 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. Proto bylo dle soudu povinností žalované posoudit tvrzení uváděné žalobkyní o její tíživé sociální situaci s tím, že pokud žalovaná trvala na předložení uvedených dokumentů jakožto jediných důkazů prokazujících její tíživou sociální situaci, tak měla žalobkyni vyzvat k jejich předložení.
73. K poučovací povinnosti soud shodně jako v případě řešeném čtrnáctým senátem uvádí, 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010, čj. 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, čj. 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 tak 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.
74. Ve vztahu k poučení o sféře hmotněprávní však Nejvyšší správní soud 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 ze dne 26. 8. 2008, čj. 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 ze dne 10. 5. 2012, čj. 6 Ads 157/2011 - 56).

75. V posuzované věci si sice 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, a to včetně náležitého poučení o tom, jaké dokumenty má předložit k prokázání jí tvrzené tíživé sociální situace. Jak již bylo řečeno, bylo povinností žalované především posoudit, zdali 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, nikoli bez dalšího trvat na předložení dokumentů, na něž odkazuje Opatření č. 45/2017, aniž by žalobkyni informovala, že pouze a jedině tyto dokumenty bude považovat za průkazné pro posouzení jí tvrzené tíživé sociální situace. Nadto nelze přehlédnout specifika procesu řízení o vyměření poplatku spojeného se studiem, které fakticky začíná až vydáním prvostupňového rozhodnutí. Z tohoto důvodu je také obrana studenta vůči němu omezena především na podání odvolání, přičemž i z toho důvodu by žalovaná měla dbát zvýšené ochrany práv účastníků řízení, a to včetně poučovací povinnosti v těchto případech.

VI. Závěr a náklady řízení

76. Na základě všech shora uvedených skutečností soud Napadené rozhodnutí žalované zrušil zčásti pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a zčásti pro nepřezkoumatelnost dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil věc žalované k dalšímu řízení, v němž bude žalovaná vázána právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
77. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, proto jí soud přiznal náhradu nákladů řízení, které sestávají z uhrazeného soudního poplatku ve výši, v níž nebyla od jeho úhrady osvobozena (400 Kč), a z odměny advokáta za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3100 Kč podle § 1 odst. 1 písm. a), d), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (2 x 300 Kč) podle § 13 odst. 5 advokátního tarifu. Zástupce žalobce soudu k výzvě neprokázal, že je plátcem DPH. Žalovaná je tedy povinna zaplatit žalobci k rukám jejího zástupce ve stanovené lhůtě celkem 7 200 Kč.

Poučení:

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 17. září 2020

Mgr. Martin Lachmann v. r.

předseda senátu