



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: **Mgr. J. V.**
proti
žalované: **Masarykova univerzita**
 sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, 601 77 Brno

o žalobě proti rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 16. 3. 2017, č. j. MU-PS/3749/2017/61649/PdF,

takto:

- I. Rozhodnutí rektora Masarykovy univerzity ze dne 16. 3. 2017, č. j. MU-PS/3749/2017/61649/PdF, **se ruší** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalované.
- II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím rektor Masarykovy univerzity (dále též „rektor žalované“) ve výroku I. potvrdil rozhodnutí děkana Pedagogické fakulty Masarykovy univerzity (dále též „děkan PdF“) ze dne 30. 1. 2017, č. j. MU-PS/1355/2017/61649/PdF, zn. 380851/1/2017, o vyměření poplatku spojeného se studiem, a současně ve výroku II. zamítl

žádost žalobce o snížení poplatku za studium, který mu byl vyměřen za dalších šest započatých měsíců studia na Pedagogické fakultě Masarykovy univerzity. Rozhodnutím děkana PdF byl žalobci na základě § 58 odst. 3 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“) a části třetí Přílohy č. 2 ke Statutu MU – Poplatky spojené se studiem vyměřen poplatek za studium ve výši 18 000 Kč za dalších započatých šest měsíců studia studijního programu Specializace v pedagogice, oboru Lektorství cizího jazyka – německý jazyk na Pedagogické fakultě MU. Povinnost platit poplatek mu vznikla dne 23. 1. 2017 za období od 23. 1. 2017 do 22. 7. 2017. Žalobci byla uložena povinnost uvedenou částku zaplatit do 90 dnů od doručení tohoto rozhodnutí.

2. Rektor žalované v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že poplatek byl žalobci stanoven v souladu s § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách na základě správně zjištěných údajů v matrice studentů. Podmínky pro započtení doby studií ukončených jinak než řádně do celkové doby aktuálního studia stanovuje § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách zcela jasně. Žalobce studoval tři bakalářské studijní programy a ty ukončil jinak než řádně. Následně studoval magisterský studijní program, který ukončil řádně. Absolvování magisterského studijního programu však nemá žádný vliv na to, že dobu bakalářských studií ukončených jinak než řádně je nutné nadále počítat do celkové doby aktuálního (bakalářského) studia. Rektor uvedl, že poplatek za studium byl žalobci vyměřen za účinnosti ustanovení zákona o vysokých školách účinných od 1. 9. 2016. Děkan PdF tedy neměl jinou možnost než při vydání svého rozhodnutí postupovat podle účinných právních předpisů. Novela zákona o vysokých školách, která poměrně zásadně změnila podmínky vzniku poplatkových povinností studentů veřejných vysokých škol, neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by umožnilo postupovat v některých případech podle dřívějšího znění zákona o vysokých školách. Datum zahájení konkrétního studia, ve kterém je studentovi po splnění zákonných podmínek vyměřován poplatek za studium, nemá žádný vliv na to, podle jaké právní úpravy má být v jeho případě postupováno. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby v některých případech bylo za účinnosti současné právní úpravy postupováno podle právní úpravy předchozí, jistě by to v zákoně stanovil. Výše poplatku za studium na MU je stanovena v souladu s předmětnými ustanoveními zákona o vysokých školách vždy pro konkrétní období (konkrétní akademický rok). Výše poplatků, která byla stanovena pro akademický rok 2017/2018, která bude pro některé studenty představovat zvýšení poplatkové povinnosti, byla schválena akademickým senátem MU a byla řádně a včas zveřejněna. Skutečnost, že někteří studenti začnou hradit tento zvýšený poplatek v průběhu svého studia, nemůže být důvodem pro prominutí nebo snížení této částky. Zákon o vysokých školách ve svých ustanoveních počítá s tím, že výši poplatků lze každoročně měnit a předpokládá tak, že studentovi není při zápisu ke studiu jakkoli garantována výše poplatků pro celé jeho studium.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí rektora žalované i prvostupňové rozhodnutí děkana zrušil.
4. Žalobce si je vědom toho, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v době účinnosti nové právní úpravy, dle jeho názoru však byla nesprávně interpretována časová působnost, resp. okruh adresátů dané novely. Žalobce poukázal na nepravou retroaktivitu, která je obecně považována za přijatelnou, ale pouze za předpokladu, že bude respektovat požadavek

proporcionality (viz nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>).

5. V posuzované věci se jedná o kolizi mezi právní jistotou či předvídatelností práva na straně žalobce a zájmu státu na zajištění rovných podmínek v přístupu ke vzdělání. Žalobce zdůraznil, že v době podání přihlášky ke studiu, resp. v době zápisu, byl systém poplatku za studium zcela jiný (srov. § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách ve znění do 31. 8. 2016 a § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění od 1. 9. 2016). Na základě komparace těchto ustanovení zákona o vysokých školách lze (v souvislosti s obsahem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013-34, publikovaného pod č. 2964/2014 Sb. NSS; všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) dovodit, že předcházející právní režim byl postaven na rozlišování pojmů student a absolvent, což bylo ve vztahu k poplatkům za studium spojeno s úplně jiným finančním zatížením. Absolventovi totiž mohl být vyměřen toliko poplatek za další studium, který dle zákona o vysokých školách ve znění účinném do 31. 8. 2016 činil pouze tzv. základ (výše základu byla ministerstvem na akademický rok započatý v roce 2016 stanovena na 3.217 Kč). Přestože tedy danou novelou zákona došlo pouze k odstranění čtvrtého odstavce a přidání jedné věty do třetího odstavce § 58, nejedná se o pouhé navýšení dosavadních poplatků, ale o celkovou změnu systému jejich vyměřování. Žalobce započal své studium v důvodném očekávání, že bude zatěžován toliko poplatkem za další studium ve výši několik tisíc korun za celý akademický rok. Za polovinou jeho studia však nepředvídatelně došlo ke změně právní úpravy, která pro něj v důsledku znamená zvýšení finančního zatížení na několik desítek tisíc korun za rok. Žalobce nepochybně, že zákonodárce je oprávněn na základě legislativního procesu měnit podmínky přístupu ke vzdělání, resp. pomocí poplatků za studium motivovat studenty, aby svá studia neúměrně neprodlžovali a řádně ukončili, to je však nutné činit toliko *pro futuro*, ve vztahu k osobám, které mohou legislativní kroky zákonodárce reflektovat a přizpůsobit jim své jednání. V opačném případě může dojít k tomu, že žalobce či jiné osoby v polovině studia zjistí, že nejsou schopni stanovené poplatky splácet, poplatek ve výši 18 000 Kč za semestr pro ně může být objektivní překážkou v dokončení jejich studia. Tento aspekt je zesílen o to více s ohledem na související čl. 9 Přílohy č. 2 ke Statutu MU. Žalobce tedy bude nejen periodicky zatěžován nezanedbatelnou a nepředvídatelnou finanční hotovostí, ale ta se ještě bude postupně zvyšovat až na dvojnásobek původní částky. Tento stav navíc není možné nijak ovlivnit, protože běžící doba aktuálního studia se stále přičítá k dříve řádně neukončeným studiím. V tomto ohledu přitom nelze argumentovat možností požádat o prominutí či snížení poplatku, neboť ji nelze nárokovat a tato možnost závisí toliko na správním uvážení příslušného orgánu.
6. Žalobce má za to, že v případě jeho osoby není aplikace novelizované právní úpravy poplatků za studium v souladu s požadavkem na respektování proporcionality při aplikaci nepřímé retroaktivity. Nerespektuje totiž zásadu právní jistoty a předvídatelnosti práva, když až v průběhu studia dodatečně zatěžuje žalobce několikanásobně vyšší finanční povinností, a to na základě úplně jiného systému vyměřování poplatků. Tím zasahuje do jeho práva na vzdělání dle čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Příslušná novela zákona o vysokých školách by měla být dle názoru žalobce aplikována pouze pro futuro, tedy vůči studentům, kteří započali své studium až po nabytí její účinnosti a mohli tak důvodně předpokládat všechny z toho plynoucí povinnosti.

III. Vyjádření žalované k žalobě a replika žalobce

7. Ve vyjádření k žalobě žalovaná předně uvedla, že poplatek byl žalobci stanoven v souladu s § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách v účinném znění na základě správně zjištěných údajů v matrice studentů. Podmínky pro započtení dob studií ukončených jinak než řádně do celkové doby studia stanovuje § 58 odst. 3 zákona zcela jasně. Žalobce studoval tři bakalářské studijní programy, které ukončil jinak než řádně a dobu těchto studií je nutné počítat do celkové doby aktuálního (bakalářského) studia. Předmětný poplatek za studium byl žalobci vyměřen rozhodnutím děkana ze dne 30. 1. 2017, tedy za účinnosti zákona o vysokých školách ve znění účinném od 1. 9. 2016. Děkan PdF MU tedy neměl jinou možnost než při vydání svého rozhodnutí postupovat podle k tomuto dni účinných právních předpisů. Novela zákona o vysokých školách, která poměrně zásadně změnila podmínky vzniku poplatkových povinností studentů veřejných vysokých škol, neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by umožnilo postupovat v některých případech podle dřívějšího znění zákona o vysokých školách. Pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby v některých případech bylo za účinnosti současné právní úpravy postupováno podle právní úpravy předchozí, jistě by to přímo v zákoně stanovil. Na MU je výše poplatků za studium stanovena v souladu s předmětnými ustanoveními zákona o vysokých školách vždy pro konkrétní období (akademický rok). Skutečnost, že někteří studenti začnou hradit zvýšený poplatek v průběhu svého studia, nemůže být důvodem pro prominutí nebo snížení této části. Sám zákon o vysokých školách ve svých ustanoveních počítá s tím, že výši poplatků lze každoročně měnit a předpokládá, že studentovi není při zápisu ke studiu jakkoli garantována výše poplatků pro celé jeho studium. Podle žalovaného nadto nelze v okamžiku nabytí účinnosti právního předpisu spatřovat prvek nahodilosti. Žádná novela právního předpisu, vzhledem k pravidlům legislativního procesu, není překvapivou. Dle názoru žalované lze učinit závěr, že po 1. 9. 2016 jsou orgány vysokých škol povinny aplikovat tu právní úpravu, která je aktuální. Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spojeno se zásahem do principů rovnosti a důvěry občanů v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. To je však úkolem zákonodárce a nikoliv žalované, které za současného právního stavu nezbyvá než postupovat dle platné a účinné právní úpravy.
8. S ohledem na výše uvedené žalovaná navrhla soudu, aby podanou žalobu jako nedůvodnou zamítla.
9. V reakci na vyjádření žalované byla soudu doručena replika, v níž žalobce v zásadě setrval na argumentaci uvedené v žalobě. Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že je záležitostí zákonodárce, aby při změně právní úpravy zohledňoval proporcionalitu v případě časového střetu dvou právních úprav, žalobce připomněl, že jemu jako občanovi není z povahy věci umožněno přímo ovlivňovat přijetí či nepřijetí konkrétní změny zákona v rámci legislativního procesu. Pokud tedy zákonodárce nerespektuje při přijímání nové právní úpravy ústavní požadavek na předvídatelnost právní regulace, a to v kontextu nedodržení zásady proporcionality, pak dochází k zásahu do vlastnického práva a práva na vzdělání žalobce až činností správních orgánů. Ty totiž autoritativně rozhodují pomocí interpretace a aplikace dotčené právní úpravy o jeho právech a povinnostech, a to prostřednictvím napadeného rozhodnutí. Z tohoto důvodu je správní řízení a posléze

správní soudnictví jedinou cestou, jak může žalobce efektivně bojovat proti (neústavnímu) nedodržení požadavku proporcionality při uplatnění nepravé retroaktivity.

IV. Posouzení věci soudem

10. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí rektora žalované, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i prvostupňové rozhodnutí děkana Pedagogické fakulty MU, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
11. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobce v období od 2. 7. 2008 do 20. 9. 2011 studoval postupně v několika bakalářských studijních programech - na Fakultě strojního inženýrství VUT v Brně (Strojírenství), Fakultě podnikatelské VUT v Brně (Ekonomika a management) a na Fakultě sportovních studií MU (Tělesná výchova a sport). Studium v těchto studijních programech žalobce ukončil jinak než řádně a jejich celková doba trvala 1175 dnů. Dne 8. 6. 2015 žalobce řádně ukončil studium magisterského studijního programu Právo a právní věda, obor Právo na Právnické fakultě MU, a to složením státní závěrečné zkoušky. Ode dne 23. 7. 2015 je žalobce studentem bakalářského studijního programu Specializace v pedagogice, obor Lektorství cizího jazyka – německý jazyk, na Pedagogické fakultě MU. Napadeným rozhodnutím byl žalobci vyměřen poplatek za studium za dalších započatých šest měsíců studia tohoto posledně uvedeného studijního programu, a to za období od 23. 1. 2017 do 22. 7. 2017. Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (30. 1. 2017). Rektor žalované napadeným rozhodnutím prvostupňové rozhodnutí o vyměření poplatku potvrdil (a současně zamítl žádost žalobce o snížení poplatku) s tím, že poplatek za studium byl žalobci vyměřen za účinnosti ustanovení zákona o vysokých školách účinných od 1. 9. 2016, protože děkan PdF neměl jinou možnost než postupovat podle těchto předpisů.
12. Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovanou je především otázka, zda na žalobce mohl být aplikován § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění účinném od 1. 9. 2016, přestože ke dni zahájení jeho studia existoval odlišný systém vyměřování poplatků za studium ve vztahu k absolventům.
13. 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.
14. Podle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016 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.

15. 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.
16. 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 ust. § 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 (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 29 Af 12/2017-50, v němž se soud zabýval právě výkladem vztahu § 58 odst. 4 a § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném do 31. 8. 2016). 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.
17. Vůči studentům, kteří nebyli absolventi, 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. Do doby studia se přitom započtou doby předchozích studií ukončených jinak než řádně.
18. Pokud žalobce namítal, že novela zákona o vysokých školách by měla být aplikována pouze vůči studentům, kteří započali své studium až po nabytí její účinnosti, této námitce

soud nepřisvědčil. Novela zákona o vysokých školách, která poměrně zásadně změnila 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 přitom 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.

19. 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.
20. V obecné rovině lze tedy konstatovat, že nová právní úprava je aplikovatelná i na studenty, kteří začali studovat před nabytím účinnosti předmětné novely.
21. Soud však přisvědčil argumentaci žalobce, že aplikace novelizované právní úpravy poplatků za studium vůči jeho osobě nebyla v souladu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti práva, a že se v daném případě jednalo o nepřipustnou nepřímou retroaktivitu. Problém soud spatřuje v tom, že správní orgány v daném případě aplikovaly pravidlo obsažené v § 58 odst. 3 věty 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.
22. 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 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 dříve neúspěšně ukončená studia probíhající 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“ je tak *prima facie* třeba vykládat tak, že se započtou jakákoli studia splňující uvedené podmínky, tedy též studia započatá, resp. ukončená, před 1. 9. 2016.
23. Je zřejmé, že § 58 odst. 3 novelizovaného zákona o vysokých školách, v kombinaci s absencí přechodných ustanovení, působí retroaktivně. V této souvislosti je nutné konstatovat, že zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze zcela výjimečně, nepravá retroaktivita je zásadně přípustná.

24. Dle ustálené judikatury (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17 „podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo dochází-li na jejím základě ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona (blíže např. Tilsch, E. *Občanské právo. Obecná část*. Praha, 1925, s. 75; Procházka, A. *Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák.*, Brno, 1928, s. 70; Tichý, L. *K časové působnosti novely občanského zákoníku*. Právník č. 12, 1984, s. 1104). Její zákaz se přitom týká pouze případů, kdy by uvedená zpětná působnost byla v neprospěch (k tíži) jednotlivce, ledaže by dotčený právní subjekt s ohledem na obsah předchozí právní normy nemohl být v oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu), nebo by dokonce musel s retroaktivní regulací počítat. Tak by tomu bylo zejména tehdy, jestliže by právní norma byla v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky, nebo s nezměnitelnými náležitostmi demokratického právního státu. Problematiky zákazu zpětné účinnosti se ve své judikatuře dotkl také Ústavní soud ČSFR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 [...]. Pokud jde o nepravou retroaktivitu, v jejím případě zákon sice nezakládá právní následky zpětně; v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů. Jedná se o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností a jednak do práv nabytých (např. Procházka, A. *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva*. Sv. III. Brno, 1934, s. 800; Tilsch, E. *Občanské právo. Obecná část*. Praha, 1925, s. 78). Ačkoliv jí na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58).“
25. Nejvyšší správní soud 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 jednotlivce 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.“

26. 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).
27. Krajský soud dospěl k závěru, že zde vyslovené závěry jsou přiměřeně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc. Novelou provedenou zákonem č. 137/2016 Sb. bylo do zákona o vysokých školách zakotveno totožné pravidlo o započítávání předchozích neúspěšně ukončených studií do celkové doby studia, a to vůči absolventům v době standardní doby studia (vůči absolventům po překročení standardní doby studia a vůči ostatním studentům od počátku studia toto pravidlo platilo již před novelou). Dle názoru soudu je třeba poukázat na princip ochrany důvěry občanů v právo a s ním související princip zákazu zpětné účinnosti (retroaktivity) právních norem, který spočívá v tom, že není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, č. j. 9 As 8/2007-94).
28. 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.

29. 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.
30. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalobce studoval v aktuálním studijním programu (Specializace v pedagogice – studijní osob Lektorství cizího jazyka – německý jazyk) 550 dnů, jednalo se tedy o standardní dobu studia. Kromě toho žalobce studoval v několika studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně. Protože však všechna tato dřívější studia ukončená jinak než řádně probíhala v období před nabytím účinnosti zákona č. 137/2016 Sb. (studia probíhala v období let 2008 – 2011), nebylo ze shora uvedených důvodů možné dobu těchto studií (celkem 1175 dnů) započítávat do doby studia aktuálně probíhajícího studia. Pokud tak správní orgány učinily, a na základě toho dospěly k závěru, že žalobce překročil standardní dobu studia zvětšenou o jeden rok, a v důsledku toho mu vyměřily poplatek za studium, postupovaly v rozporu se zákonem o vysokých školách.

V. Závěr a náklady řízení

31. Krajský soud v Brně tak z výše uvedených důvodů rozhodnutí rektora žalované pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je správní orgán vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
32. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
33. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalované. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady toliko za zaplacený soudní poplatek, proto mu byla přiznána náhrada nákladů řízení vůči žalované ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 31. května 2019

JUDr. Zuzana Bystřická
předsedkyně senátu