



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara ve věci žalobce: **JUDr. Ing. V.Š.**, proti žalovanému: **Vysoká škola ekonomická v Praze**, se sídlem nám. W. Churchilla 4, Praha 3, zast. Mgr. Jakubem Uherem, advokátem, se sídlem U Hranic 3221/16, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí rektora Vysoké školy ekonomické v Praze ze dne 26.1.2010, č.j. P345/SP-MC/F2/2010,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí rektora Vysoké školy ekonomické v Praze ze dne 26.1.2010, č.j. P345/SP-MC/F2/2010, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí rektora Vysoké školy ekonomické v Praze (dále jen VŠE) uvedeného v záhlaví, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí VŠE o vyměření poplatku za delší dobu studia ze dne 26.1.2010, č.j. P345/SP-MC/F2/2010.

Žalobce v žalobě předně zmínil skutečnosti, které by podle jeho názoru mohly zakládat rozpor zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále zákon o vysokých školách nebo zákon), s ústavním pořádkem:

- oprávnění vysoké školy uložit povinnost zaplatit poplatek za studium vyplývající z § 58 odst. 3 zákona není časově omezeno, v zásadě je tedy možné, aby škola poplatek vyměřila kdykoli, což je v rozporu se principem právní jistoty; v případě sankcí bývají stanoveny prekluzivní lhůty, v nichž lze věc projednat, zákon o vysokých školách však takovou lhůtu nestanoví, ač poplatek za studium má převážně sankční charakter,
- do rozhodné doby podle § 58 odst. 3 zákona se započítávají doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech ukončené jinak než řádně, a to rovněž bez jakéhokoli časového omezení,
- za nikoliv řádné ukončení studia v minulosti může být student postihován opakovaně. Období nikoliv řádně ukončeného studia je mu pro vyměření poplatku za studium

započítáváno až do ukončení studia aktuálně probíhajícího, ale student může být takto opakovaně sankcionován i v průběhu studií realizovaných v budoucnu (ukončí-li žalobce řádně studium na VŠE a započne následně se studiem na jiné VŠ, pak dle stávající právní úpravy se mu budou do doby nového studia automaticky opět započítávat doby proběhlých nikoli řádně ukončených studií, tj. opakovaně mu bude k tíži přičítáno to, za co byl už sankcionován během studií na VŠE a za co mu už byla opakovaně ukládána povinnost zaplatit poplatek za studium),

- dle § 58 odst. 8 zákona se rozhodnutí o vyměření poplatku vydává alespoň 90 dnů před splatností poplatku, lhůta splatnosti tedy začíná běžet již vydáním rozhodnutí ve smyslu § 71 odst. 1 správního řádu (správně má být § 71 odst. 2 písm. a/), tedy ještě před tím, než má účastník možnost se s obsahem rozhodnutí seznámit.

Dále žalobce namítl, že obě vydaná rozhodnutí trpí procesními vadami převážně namítanými již v žádosti o přezkoumání rozhodnutí I. stupně. Podle § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách se sice na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení, je však třeba postupovat podle ustanovení § 177 a § 180 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, z nichž vyplývá, že i na postup VŠE se vztahují základní zásady činnosti správního orgánu uvedené v § 2 až 8 správního řádu, a dále, že VŠE za situace, kdy zákon o vysokých školách neupravuje postup vysoké školy ve správním řízení v plném rozsahu, je povinna postupovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle správního řádu včetně jeho části druhé. Ust. § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého domáhat se svého práva stanoveným postupem; žalobce k této otázce odkázal na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 14/96 a na rozsudek NSS č.j. 7 As 30/2008-42).

Žalobce uvádí, že v žádosti o přezkoumání informoval VŠE, že jeho žádost je blanketní a že ji hodlá doplnit a požádal o stanovení lhůty 15 dnů. VŠE však na tuto jeho žádost nijak nereflektovala, pouze v závěru napadeného rozhodnutí konstatoval, že lhůta 30 dnů stanovená pro podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí I. stupně je dostatečná a že námitky žalobce jsou totožné s jeho námitkami proti předcházejícím rozhodnutím. Postupoval tedy v rozporu se zákonem, když mu na požádání lhůtu postupem podle ust. § 37 správního řádu takovou lhůtu nestanovil a své rozhodnutí tak zatížil zásadní vadou, když mu znemožnil námitky doplnit. Žalovaný tedy rozhodoval se znalostí pouze části námitek žalobce.

Zákon o vysokých školách neobsahuje úpravu zahájení správního řízení, tedy nestanoví ani to, že prvním úkonem ve správním řízení může být vydání prvostupňového rozhodnutí (tento postup, jímž se výrazně zasahuje do práv účastníka řízení, je možný jen ve výjimečných případech, kdy tak stanoví zákon). VŠE proto byla povinna postupovat dle § 46 správního řádu, místo toho však přímo vydala prvostupňové rozhodnutí, čímž porušila zásadu zákonnosti postupu správního orgánu podle § 2 odst. 1 a § 46 správního řádu a znemožnila žalobci realizovat jeho práva vyplývající z § 36 správního řádu, tj. vyjádřit se k předmětu řízení, předkládat důkazy a činit jiné návrhy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Tento zásah do práv a povinností účastníka není možné ve druhém stupni napravit jinak, než zrušením rozhodnutí I. stupně, jiný postup odebírá účastníkovi jeden stupeň řízení. Toto zjevné porušení zákona nebylo ve druhém stupni identifikováno a tudíž ani napraveno. Podle čl. 38 odst. 2 Listiny má každý právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Toto ustanovení je pro účely správního řízení konkretizováno v § 36 odst. 3 správního řádu. V zákoně o vysokých školách se nenachází ustanovení, které by vysokou školu zbavovalo povinnosti respektovat uvedená ustanovení. Přesto bylo prvostupňové i druhostupňové

rozhodnutí vydáno aniž by žalobci byla poskytnuta možnost seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim.

Výrok žalovaného není dostatečně určitý, žalovaný se omezil pouze na konstatování překročení doby studia, aniž by konkrétně uvedl, jak k této skutečnosti dospěla a co konkrétně bylo jejím podkladem. Odůvodnění vydaných rozhodnutí nesplňují požadavky § 68 odst. 3 správního řádu. Prvostupňové rozhodnutí sice uvádí, které doby byly započítány, správní orgán I. stupně se však nevypořádal s námitkami vůči těmto dobám, které mu byly sděleny při řízení v obdobné věci, tj. se změnami v právní úpravě od roku 1998 do současnosti a neuvedl, jakým způsobem příslušná ustanovení interpretoval. Druhostupňový orgán pak řádně nevypořádal námitky vznesené v žádosti o přezkoumání a některé námitky zcela pominul, nepřezkoumal ani zákonnost rozhodnutí I. stupně. S námitkou nedostatečného odůvodnění rozhodnutí I. stupně se odvolací orgán vypořádal tak, že odkázal na § 58 odst. 3 a 68 odst. 3 zákona o vysokých školách a na údaje z Informačního systému Sdružené informace matrik studentů Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (SIMS). Námitku neseznámení s podklady pro rozhodnutí a neposkytnutí možnosti se vyjádřit vypořádal odkazem na to, že na jeho postup podle zákona o vysokých školách se nevztahuje správní řád a zákon o vysokých školách mu takovou povinnost neukládá. S námitkou žalobce, že dané právo je zakotveno i v čl. 38 odst. 2 Listiny, se žalovaný nevypořádal vůbec. Námitku nesprávného započítání rozhodných dob vypořádal odkazem na SIMS a blíže nespecifikovanou metodiku Ministerstva školství, vypořádání této námitky tedy založil na podkladu, který není běžně dostupný, nebyl žalobci zpřístupněn ani blíže specifikován. Zcela nevypořádána zůstala žalobcova námitka v části, že SIMS nejsou a nemohou být vhodným podkladem pro vyměřování poplatků za studium, neboť neobsahují údaje o tom, zda student studuje (vykonává činnost), ale toliko o tom, zda a po jakou dobu byl studentem; poplatek je přitom ukládán za překročení doby studia, nikoliv za překročení doby, po kterou je určitá osoba studentem. Námitku porušení zákazu retroaktivity vypořádal poukazem na současné znění zákona a konstatováním, že postupoval v souladu s ním. Žalovaný sice uložil svým rozhodnutím povinnost zaplatit částku 34.500,-Kč ve výroku rozhodnutí, avšak lhůtu a způsob plnění uložil až v odůvodnění rozhodnutí.

Obě rozhodnutí dále podle žalobce trpí těmito věcnými vadami spočívajícími v nesprávném zjištění skutkového stavu a nesprávné aplikaci právních předpisů:

V rozhodnutí I. stupně je uvedeno, že žalobce je povinen poplatek zaplatit do 90 dnů ode dne vydání rozhodnutí. Toto určení je v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a s § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách (podle kterého se rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle odstavce 3 nebo podle odstavce 4 vydává alespoň 90 dnů před splatností poplatku). Z textu rozhodnutí I. stupně vyplývá pouze datum vyhotovení rozhodnutí, žalobci však není známo (ani v rozhodnutí není uvedeno) datum vydání rozhodnutí, které je podle § 71 odst. 2 správního řádu vázáno na předání rozhodnutí k doručení (poštovní přepravě). Počátek běhu lhůty je tak vázán na *v rozhodnutí nikterak neuvedenou lhůtu, nadto na lhůtu, která není žalobci prima facie známa*

Rozhodné doby byly započítány nesprávně. Z rozhodnutí vyplývá, že správní orgán do doby studia žalobci započítal mimo jiné doby studia na Fakultě ekonomicko-správní MU v Brně od 26. června 2003 do 19. prosince 2004 (542 dnů) a dále od 15. září 2005 do 12. dubna 2006 (211 dnů). U prvně uvedené doby však od 26. června 2003 do 15. září 2003 neprobíhala výuka, a dokonce od 26. září 2003 do min. 1. září 2003 neprobíhal ani příslušný akademický rok. Žalobce sice absolvoval zápis do studia už 26. června 2003, ale s tímto

datem nelze spojovat počátek doby studia, ale jen počátek doby jeho evidence jako studenta; dnem 26. června 2003 se tedy žalobce sice stal studentem, ale nevyvíjel a ani vyvíjet nemohl jakoukoli činnost, kterou by bylo možné označit jako studium. To žalobce považuje za zřejmé zejména ve srovnání s druhým započteným obdobím, jehož počátek je až od 15. září 2005, tedy až od měsíce září příslušného akademického roku. Podle žalobce tak byla v rozporu s právními předpisy do doby studia započtena doba nejméně od 26. června 2003 do 1., resp. 15. září 2003, tj. doba 67, resp. 81 dnů. Žalobce absolvoval jen podzimní/zimní a letní semestr akademického roku 2003/2004 a do podzimního/zimního semestru akademického roku 2004/2005 již nenastoupil (nebyl zapsán). Doba od 15. září 2004 do 19. prosince 2004 (96 dnů) mu tedy byla započtena nesprávně. Rovněž v akademickém roce 2005/2006 žalobce již nenastoupil (nebyl zapsán) ke studiu v letním semestru příslušného akademického roku, proto mu byla nesprávně započtena doba studia od 16. února 2006 do 12. dubna 2006 (56 dnů). Celkem tedy žalobci byla nesprávně započtena doba nejméně 233 dnů, tj. více než 7 měsíců. Proto žalobce ve skutečnosti nepřekročil standardní dobu studia o dalších 6 měsíců a podmínky pro vyměření poplatku nejsou splněny. VŠE tedy řádně nezjistila skutkový stav věci a porušila § 3 správního řádu. Matriky studentů nejsou a nemohou být vhodným zdrojem informací pro účely rozhodování podle § 58 zákona o vysokých školách, neboť neobsahují informace o délce faktického studia, ale pouze informace o zápisu do studia a o ukončení studia; obě doby se mohou, ale také nemusí shodovat. Poplatek podle § 58 zákona o vysokých školách je přitom poplatkem za překročení standardní doby studia, nikoli za překročení standardní doby, po níž je osoba považována za studenta.

Dále žalobce namítl, že došlo k porušení zákazu retroaktivity, neboť ust. § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, podle kterého byl poplatek stanoven, nabylo účinnosti až 1. ledna 2006. Nyní platí ve znění: *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.* Původně však platilo, že poplatek činil *za každý další započatý měsíc studia nejméně jednu čtvrtinu základu*, jde tedy o změnu zásadní. Podle žalobce do doby rozhodné pro vyměření poplatku nelze započítávat doby studií, které byly ukončeny jinak než řádně před 1. lednem 2006. I pokud by bylo možné započítat do rozhodné doby i doby studií ukončených před 1. lednem 2006 (s čímž však žalobce nesouhlasí), byla by VŠE podle žalobce povinna ukládat poplatek v měsíčně periodicitě a v původní výši; v době nástupu do studia byla účinná právní úprava vázající možnost uložení poplatku za studium na měsíční periodicitu a nižší částku, s tím byl žalobce srozuměn, změnou právní úpravy došlo k zásahu do jeho legitimního očekávání. I pokud by tedy VŠE hodlala započítat pro účely postupu dle právní úpravy účinné po 1. lednu 2006 i studia před tímto datem, musela by podle žalobce postupovat podle předchozí právní úpravy.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť řízení o uložení poplatku podle § 58 zákona o vysokých školách je řízení svého druhu a podle ust. § 68 se na rozhodování o právech a povinnostech studenta nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Základní zásady správního řízení nebyly porušeny. Ke konkrétním námitkám dodává – lhůta pro podání návrhu na přezkoumání je pevně stanovena zákonem, v této lhůtě byl i žalobcem podán a z návrhu bylo zřejmé, v čem žalobce spatřuje vady rozhodnutí I. stupně; pro neoznámení zahájení správního řízení o uložení poplatku za studium platí námitky uvedené výše ohledně

aplikace správního řádu; žalobce měl možnost vyjádřit se v rámci návrhu na přezkum rozhodnutí I. stupně ke všem podkladům, skutečnostem, včetně uvedení případných důkazů; bylo provedeno seznámení žalobce; výrok je zcela určitý; v rámci přezkumného řízení byly řádně a dostatečně vypořádány všechny námitky žalobce. Žalovaný uzavřel, že v rozhodnutí orgánu I. stupně byly výslovně uvedeny všechny doby studia započítávané rozhodné doby, takže je nepochybné, že se s nimi žalobce měl možnost seznámit a vznést proti nim případné námitky. Doba studia byla započtena správně a je zřejmé, že podmínky pro uložení poplatku za dalších studium byly splněny.

Městský soud v Praze na základě žaloby, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, kterého jeho vydání předcházelo. Při přezkoumávání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 s.ř.s.).

Ze správního spisu vyplývá, že rozhodnutím orgánu I. stupně ze dne 25.11.2009, č.j. 345/SP-MC/F2/2009 byl žalobci podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách a čl. 24 Statutu VŠE a na základě trvání žalobcova studia celostátně evidovaného v informačním systému Sdružené informace matrik studentů MŠMT stanoven poplatek za překročení standardní doby studia zvětšené o jeden rok ve výši 34.500,-Kč, a to za dalších započatých šest měsíců studia počínajících dnem 19.11.2009. V odůvodnění rozhodnutí je uveden průběh studia evidovaný v SIMS: den nástupu na Fakultu mezinárodních vztahů 1.9.2006, přerušeno: 1.5.2007-10.2.2008. Studium na jiných VŠ, a to na Fakultě ekonomicko-správní, program hospodářská politika a správa: den nástup 26.6.2003, den vyřazení 19.12.2004; na Fakultě ekonomicko-správní, program ekonomika a management: den nástupu 15.9.2005, den vyřazení 12.4.2006. Ke dni 19.5.2009 se dle rozhodnutí jedná o 1644 dní studia (při souběhu více studií je každý kalendářní den počítán pouze jedenkrát), standardní délka studijního programu je 2 roky. Lhůta k zaplacení poplatku je stanovena takto: „*Poplatek uhrad'te do 90 dnů od data vydání tohoto rozhodnutí...*“. Rozhodnutí obsahuje poučení o možnosti požádat o přezkoumání rozhodnutí podle § 68 odst. 4 zákona.

Žalobcova žádost o přezkoumání rozhodnutí obsahuje důvody obdobné důvodům uvedeným ve správní žalobě; nad důvody uvedené ve správní žalobě žalobce namítal i to, že rozhodnutí 1. stupně ze dne 2.6.2009 bylo vydáno, aniž by byly náležitě vypořádány okolnosti vydání předchozích rozhodnutí, které se týkaly totožných dob a odstraněny pochybnosti.

O žádosti o přezkoumání bylo rozhodnuto žalobou napadeným rozhodnutím, jímž bylo rozhodnutí I. stupně ze dne 25.11.2009 potvrzeno. K jednotlivým důvodům uplatněným v žádosti o přezkoumání žalovaný uvedl, že z odůvodnění rozhodnutí I. stupně vyplývá, že rozhodnutí je opřeno o údaje ze SIMS, kde jsou k dispozici údaje matrik studentů všech vysokých škol v ČR dle § 88 zákona. Z odůvodnění vyplývá celková doba studia rozhodná pro výpočet dle § 58 odst. 3 zákona, správně je uvedeno i to, že standardní délka studia činí 2 roky. Z odůvodnění je tedy zřejmé, že došlo ke splnění podmínek pro stanovení poplatku uvedených v § 58 odst. 3 zákona. V rozhodnutí jsou uvedeny všechny relevantní důvody, z nichž lze dovodit oprávněnost vyměření poplatku za delší studium. Námitka týkající se procesních práv je nedůvodná. Dané rozhodnutí je rozhodnutím „specialis“, kdy při jeho vydání nelze postupovat podle správního řádu, který je v daném případě v postavení „lex generalis“. Proto není nutné, aby adresát byl seznámen s podklady pro rozhodnutí a dostal příležitost se k nim vyjádřit. Své vyjádření může uplatnit v rámci žádosti o přezkoumání rozhodnutí ve smyslu § 68 odst. 4 zákona. Pro vydání rozhodnutí se vychází z objektivních

údajů (celková doba studia, výše poplatku a období, za které je stanoven), a tudíž není nutné a ani zákonem stanovené, aby vysoká škola před vydáním rozhodnutí tyto skutečnosti předkládala studentovi k vyjádření. Při výpočtu data rozhodného pro stanovení „poplatkové“ povinnosti ve smyslu § 58 odst. 3 zákona se vychází z údajů obsažených v informačním systému SIMS. Zápis nově přijatých studentů do matriky provádí vysoká škola neprodleně po zápisu studenta do studia v příslušném studijním programu ve smyslu § 88 odst. 4 a § 51 odst. 1 zákona. Z toho vyplývá, že okamžikem zápisu se osoba stává studentem a tudíž i od tohoto data se počítá doba jeho studia. Spojování průběhu studia (semestry, bloky, ročníky) ve smyslu § 52 zákona nemá vliv na zápočet doby studia, jde pouze o úpravu rozvrhu studia. Studium začíná okamžikem zápisu do studia dle § 88 zákona a končí některým ze způsobů uvedených v § 55, resp. § 56 zákona. Rovněž Studijní a zkušební řád VŠE v Praze uvádí v čl. 5 odst. 1, že přijatý uchazeč se stává studentem dnem zápisu do studia. Námitka nesprávného započtení doby v úhrnu 233 dnů proto není důvodná. Pro výpočet poplatkové povinnosti bylo vycházeno z údajů SIMS a zápisů provedených stran doby předchozích studií na jiných vysokých školách i současného studia na Fakultě mezinárodních vztahů VŠE v Praze; ke dni stanovení poplatkové povinnosti z rozhodnutí č.j. 157/SP-MC/F2/2009, tj. ke dni 19.5.2009 žalobce „odstudoval“ 1460 dnů, standardní délka studijního programu, který v současné době studuje, zvětšená o jeden rok, činí 2 roky + 1 rok, tj. 1095 dnů. Zápočet dob je v souladu se zákonem i metodikou stanovenou MŠMT a uplatňovanou na všech vysokých školách. Poplatek za delší studium dle § 58 odst. 3 zákona byl poprvé upraven zákonem č. 111/1998 Sb. s tím, že do 31.12.2005 vysoká škola stanovila poplatek za každý další započatý měsíc studia. Počínaje 1.1.2006 pak byl poplatek vysokou školou stanovován za každých dalších započatých šest měsíců studia. Započtení doby studia předcházející 1. lednu 2006 jednoznačně vyplývá z ustanovení § 58 odst. 3 zákona, který výslovně ukládá započíst též doby všech předchozích studií, včetně těch, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3 zákona. VŠE tedy postupovala v souladu s tímto ustanovením. Námitka retroaktivity je nepřijatelná, neboť zákon pouze spojil v návaznosti na délku studia (studií) do budoucna nový právní následek. Důvodná není ani námitka, že rozhodnutí bylo vydáno před tím, než byly vypořádány otázky týkající se předchozího rozhodnutí. V daném případě je předmětem přezkumu rozhodnutí č.j. 345/SP-MC/F2/2009 ze dne 25.11.2009, předmětem posouzení tedy nemůže být jiné rozhodnutí.

Soud věc posoudil takto:

Žalobce namítal procesní vady spočívající v tom, že žalobci nebylo umožněno vyjádřit se k předmětu řízení a nebyl seznámen s poklady rozhodnutí. Soud v této otázce vycházel ze závěrů uvedených v rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 10 Ca 154/2009, resp. 5 Ca 203/2009, neboť neshledal důvod se od těchto závěrů odchýlit.

Ust. § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách stanoví, že *na rozhodování o právech a povinnostech studenta se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozhodnutí musí být vydáno do 30 dnů ode dne přijetí žádosti nebo oznámení předmětné skutečnosti. Podle odst. 2 o rozhodnutí o právech a povinnostech studenta musí být student prokazatelným způsobem uvědoměn. Rozhodnutí se vyznačuje do dokumentace o studentech vedené vysokou školou nebo její součástí, na které je student zapsán.* Odstavec 3 písm. f) stanoví, že rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle § 58 odst. 3 a 4 *musí být vyhotoveno písemně, musí obsahovat odůvodnění a poučení o možnosti podat žádost o přezkoumání a musí být studentovi doručeno do vlastních rukou.* Odst. 4 upravuje možnost požádat o přezkoumání rozhodnutí.

Podle § 180 odst. 1 správního řádu, *tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.*

Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/04 ze dne 26.4.2005 dovedl neústavnost takových ustanovení zákona, která vylučují použití obecných procesních předpisů, aniž by zároveň byla stanovena komplexním způsobem úprava jiná. Ustanovením § 180 odst. 1 správního řádu byla protiústavnost takových ustanovení odstraněna. Rozhodování o právech a povinnostech studenta podle zákona o vysokých školách představuje právě takový případ, jaký má na mysli ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 68 a § 69 zákona o vysokých školách vymezují pouze některé aspekty řízení a nelze je považovat za úpravu „v celém rozsahu“. Na řízení podle zákona o vysokých školách je proto zapotřebí v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, aplikovat podle § 180 odst. 1 správního řádu zákon č. 500/2004 Sb.

Podle § 36 odst. 1 správního řádu, *nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhnout důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Podle odst. 3 nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*

Názor žalovaného, že na řízení ve věci poplatku dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách se nevztahuje správní řád, není správný. Soud nesouhlasí ani se stanoviskem žalovaného, „že při vydání rozhodnutí se vychází z objektivních údajů (celková doba studia, výše poplatku a období, za které je poplatek stanoven) a tudíž není nutné a ani zákonem stanovené, aby vysoká škola před vydáním rozhodnutí tuto skutečnost předkládala studentovi k vyjádření“. Byť žalovaný při svém rozhodování vychází z údajů obsažených v celostátní počítačové databázi, není vyloučeno, aby v této databázi byly obsaženy údaje neodpovídající skutečnosti. Pokud studentovi není dána možnost, aby se k údajům obsaženým v databázi a k jejich možné interpretaci vyjádřil ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí, nezbyvá mu než své námitky vznést až v žádosti o přezkoumání a tímto postupem tak dojde k tomu, že jeho námitky nejsou přezkoumány v obou stupních, ale toliko v jediném. Žalobní námitku porušení procesních práv, které nebylo napraveno ani v odvolacím řízení, proto soud shledal důvodnou.

Nad rámec výše uvedeného musí soud uvést, že součástí spisového materiálu není žádný výstup z databáze, z něhož žalovaný při svém rozhodování vycházel. V tomto ohledu je nutno konstatovat, že napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisovém materiálu. Jsou-li podkladem pro rozhodnutí jakéhokoli správního orgánu údaje obsažené v počítačové databázi, je nutné, aby správní orgán rozhodné údaje z této databáze (na nichž hodlá založit své rozhodnutí) učinil součástí správního spisu. Pokud tak neučiní, znemožňuje jednak využití práva účastníka řízení se seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim a v neposlední řadě znemožňuje i přezkoumání svého rozhodnutí správním soudem.

Dále žalobce namítal nedostatečné odůvodnění prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí.

Pokud jde o prvostupňové rozhodnutí, je v něm uvedeno datum, od něhož žalovaný považuje žalobce za studenta, který studuje ve studijním programu déle, než je standardní doba studia delší o jeden rok a rovněž jsou uvedeny a specifikovány jednotlivé započtené doby předchozích studií ukončených jinak než řádně. Žalobci před vydáním tohoto rozhodnutí nebyla dána možnost jakkoli se vyjádřit k předmětu řízení (vydání prvostupňového rozhodnutí bylo prvním úkonem v řízení), v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tedy nejsou (a z uvedeného důvodu ani nemohou být) řešeny žádné námitky žalobce. S žalobcem lze souhlasit v tom, že vydání rozhodnutí jako prvního úkonu v řízení bylo procesní vadou, nikoli však v tom, že vadou odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je skutečnost, že se v něm vysoká škola nevypořádala s námitkami, které žalobce vznesl v jiném řízení, byť v obdobné věci.

Druhostupňovému rozhodnutí žalobce vytýká nedostatečné vypořádání námitek obsažených v žádosti o přezkoumání a uvádí konkrétní námitky, které žalovaný podle žalobce zcela pominul. Soud souhlasí s žalobcem, že se žalovaný nesprávně vypořádal s námitkou procesních vad (neseznámení s podklady rozhodnutí, neumožnění vyjádřit se před vydáním prvostupňového rozhodnutí, nemožnost doplnění blanketní žádosti o přezkoumání rozhodnutí I. stupně), nepovažuje však za podstatné, že žalovaný do své nesprávné úvahy nezahrnul i žalobcem namítaný čl. 38 odst. 2 Listiny (podle něhož má každý právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům). Podle soudu žalovaný námitky vznesené v žalobcově žádosti o přezkoumání řešil a žádnou z nich zcela nepominul, jak žalobce tvrdí. Pokud žalobce i v této části žaloby namítá, že rektor VŠ nesprávně posoudil skutečnost, že vysokou školou nebyly vypořádány ostatní, vysoké škole dobře známé námitky, soud souhlasí s názorem žalovaného, že v rámci daného řízení se lze zabývat pouze námitkami vznesenými v tomto, nikoli v jiném řízení; zde však soud opětovně uvádí, že účastník musí být ještě před vydáním prvostupňového rozhodnutí dána možnost (která žalobci byla odňata) vyjádřit se k předmětu řízení, tedy i vznést své námitky, s nimiž pak je správní orgán povinen se vypořádat. Za důvodnou soud nepovažuje žalobní námitku, že se žalovaný nevypořádal s tvrzením žalobce, že SIMS s ohledem na absenci údajů o době faktického studia nemohou být vhodným podkladem pro vyměřování poplatku. Žalovaný se podle soudu s touto námitkou vypořádal postačujícím způsobem - argumentací, že studium začíná okamžikem zápisu do studia podle § 88 zákona a § 51 odst. 1 zákona (zápisem do studia se určitá osoba stává studentem a od tohoto data se proto počítá doba studia) a končí některým ze způsobů uvedených v § 55, resp. § 56 zákona. Členění studia na semestry, ročníky nebo bloky podle § 52 zákona nemá na zápočet doby studia žádný vliv. Rovněž s námitkou porušení zákazu retroaktivity se žalovaný vypořádal dostatečně poukazem na to, že zákon stanoví do budoucna nový právní následek a § 58 odst. 3 výslovně ukládá započítat doby všech předchozích studií, tj. i doby studia před 1.1.2006.

Dále žalobce namítl vady rozhodnutí spočívající v nesprávném zjištění skutkového stavu a v nesprávné aplikaci právních předpisů. Předně namítl neurčitost lhůty k plnění.

Podle § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách *rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem podle odstavce 3 nebo odstavce 4 se vydává alespoň 90 dnů před splatností poplatku.*

Podle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"

Prvostupňové rozhodnutí stanoví lhůtu k úhradě poplatku do 90 dnů od data vydání rozhodnutí. Prvostupňové rozhodnutí, jehož úředně ověřená kopie je založena do správního spisu a ani připojený doklad o jeho doručení neobsahuje doložku „Vypraveno dne:“ Den předání stejnopisu rozhodnutí k doručení, tj. den vydání rozhodnutí (ač se od něho odvíjí počátek lhůty k úhradě) seznat nelze. Žalobce namítá, že z textu rozhodnutí je zřejmé pouze to, kdy rozhodnutí bylo vyhotoveno, nikoli to, kdy bylo vydáno, počátek běhu lhůty k zaplacení poplatku proto žalobci znám není a úhrada poplatku je tak vázána na žalobci neznámou lhůtu. Na základě obsahu správního spisu předloženého soudu a ve spojení s tím, že žalovaný se k této žalobní námitce nikterak nevyjádřil a tvrzení žalobce nevyvrátil (např. doložením, že údaj „Vypraveno dne:“ byl uveden na poštovní zásilce), nelze, než dospět k závěru, že jde o námitku důvodnou. Podle soudu nelze přehlédnout ani to, že stanovení lhůty k zaplacení poplatku do 90 dnů od data vydání rozhodnutí znamená, že není-li rozhodnutí doručeno v den vydání, pak počátek běhu lhůty k zaplacení poplatku (který v daném případě ani není určen) předchází době, kdy rozhodnutí bylo adresátu doručeno a mohl se s jeho obsahem seznámit.

Dále žalobce namítl nesprávné započítání rozhodných dob.

Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění od 1.1.2006 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.

Pro účely vyměření poplatku je rozhodující výklad pojmu „doba studia“. Podle soudu je třeba za „dobu studia“ považovat všechny doby, po které je osoba považována za studenta, tj. dobu od zápisu do studia do ukončení studia. Podle § 88 odst. 3 se údaj o zápisu do studia (písm. a/) a údaj o ukončení studia (písm. g/) zapisují v matrice studentů.

Podle § 51 odst. 1 zákona *sdělením rozhodnutí o přijetí ke studiu vzniká uchazeči právo na zápis do studia. Uchazeči se zapisují ve lhůtě stanovené vysokou školou nebo její součástí.*

Podle § 52 odst. 1 zákona *studium je členěno zejména na semestry, ročníky nebo bloky. Každý semestr, ročník nebo blok sestává z období výuky a zkoušek a z období prázdnin. Podle odstavce 2) akademický rok trvá 12 kalendářních měsíců; jeho začátek stanoví rektor.*

Z posledně citovaného ustanovení vyplývá, že i období prázdnin, v němž neprobíhá výuka, je považováno za studium, tedy i období prázdnin je třeba započíst do doby studia podle § 58 odst. 3 zákona. Nerozhodné je i to, zda se žalobce po zápisu do studia zapsal do dalšího semestru a zda „fakticky studoval“, tj. zúčastňoval se výuky. Jednotlivé způsoby ukončení studia stanoví zákon o vysokých školách v § 55 a § 56, tato ustanovení nespojují žádný následek se skutečností, že se student nezapíše ke studiu do dalšího semestru. Taková osoba tedy zůstává i nadále studentem, dokud není studium ukončeno některým ze způsobů dle § 55 a § 56 zákona. Soud uzavírá, že za dobu studia je třeba považovat období od zápisu

do studia do ukončení studia některým ze způsobů uvedených v zákoně o vysokých školách a není přitom rozhodné, zda se student fakticky výuky účastnil a zda fakticky výuka probíhala.

Z uvedených důvodů není příhodná námitka žalobce, že v případě prvního ze započtených období (studium na Fakultě ekonomicko-správní, hospodářská politika a správa) byla žalobci nesprávně započtena doba od 26.6.2003 (zápis do studia) do 15. 9. 2003, v níž neprobíhala výuka. K tvrzení žalobce, že nesprávné započtení této doby je zřejmé při srovnání s druhým započteným obdobím, jehož počátek je až ode dne 15.9.2005, soud poukazuje na to, že podle údajů SIMS žalobce právě dne 15.9.2005 absolvoval zápis do druhého studia, tj. na Fakultě ekonomicko-správní, ekonomika a management. Ani tvrzení žalobce, že již nenastoupil (nebyl zapsán) do dalších semestrů, a to v případě studia na Fakultě ekonomicko-správní, hospodářská politika a správa, do podzimního semestru akademického roku 2004/2005 a v případě studia na Fakultě ekonomicko-správní, ekonomika a management, do letního semestru akademického roku 2005/2006, nelze zohlednit. Se skutečností, že se student nezapiše ke studiu do dalšího semestru, zákon bez dalšího nespojuje žádný následek a taková osoba zůstává i nadále studentem, dokud není studium ukončeno některým ze způsobů stanovených v § 55 a § 56 zákona.

Pokud jde o namítané porušení zásady retroaktivity, rovněž v této otázce soud shodně s rozsudky zdejšího soudu č.j. 10 Ca 154/2009-59 a 5 Ca 203/2009-33 uvádí, že otázce pravé a nepravé retroaktivity zákona se již několikrát věnoval jak Ústavní soud ČR tak i Nejvyšší správní soud. V nálezu ÚS 107/1996 a v rozhodnutí NSS ze dne 29.3.2004, sp. zn. 7 A 36/2001 jsou vysvětleny rozdíly mezi oběma typy retroaktivity a vyloženy důvody případného použití nepřímé retroaktivity jakožto v právním státě jediné přípustné. Ve stručnosti městský soud shrnuje, že podstatou pravé retroaktivity je, že nová právní norma upravuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před samotnou vlastní účinností, zatímco nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy, které vznikly za platnosti staré právní normy, se spravují touto normou, a to až do doby účinnosti nového právní předpisu. Poté se však již řídí právem novým. O zpětné účinnosti (pravé retroaktivitě) lze hovořit pouze tehdy, jestliže by nová právní úprava měnila samotný vznik právního vztahu nebo jeho následky, které nastaly přede dnem její účinnosti. Je však přípustné, aby nová právní úprava ode dne své účinnosti upravovala také tyto následky dříve vzniklé. O zpětnou účinnost by se jednalo tehdy, pokud by zákon a následně správní rozhodnutí vyměřilo žalobci poplatek za studium i za doby studia před účinností nynějšího § 58 zákona o vysokých školách. K tomu však nedošlo. Žalovaný rozhodoval pouze o poplatku za studium za doby po 1.1.2006 (kdy již byla účinná současná právní úprava), přičemž při tomto svém rozhodování zohlednil co do právních účinků i události a právní vztahy nastalé za účinnosti předchozí právní úpravy.

Závěrem soud uvádí, že neshledal žalobcem namítaný (část IV. žaloby) rozpor zákona o vysokých školách s ústavním pořádkem. Základ pro stanovení výše poplatku se odvíjí od částky neinvestičních výdajů poskytnutých ze státního rozpočtu veřejným vysokým školám (§ 58 odst. 2 zákona). Studium je dotované státem a nemělo by být bezdůvodně prodlužováno, tedy je stanovena horní hranice celkové doby studia. Výpočet *standardní doby studia zvětšené o jeden rok* (§ 58 odst. 3 zákona), může být proveden jen po zápočtu (příp. i opakovaném) doby všech předchozích studií (ukončených jinak než řádně). Srovnání s úpravou trestního, případně přestupkového práva není podle soudu na místě. Žalobce nebyl v předmětné věci „donekonečna udržován v nejistotě, zda vysoká škola svého oprávnění využije“, jak na takovou eventuální možnost v žalobě poukazuje; dovolávat se skutečnosti, která v případě žalobce nenastala, žalobci nenáleží. Z textu ustanovení § 58 odst. 8 zákona, které stanoví, že rozhodnutí o vyměření poplatku se vydává alespoň 90 dnů před splatností poplatku,

nevyplývá, že by lhůta k zaplacení poplatku musela začít běžet dnem vydání rozhodnutí (jak je tato lhůta stanovena v rozhodnutí I. stupně), tedy ještě před doručením rozhodnutí (před tím, než se adresát mohl s rozhodnutím seznámit). Je věcí správního orgánu a zákon to umožňuje, aby lhůtu k zaplacení poplatku stanovil tak, aby ustanovení § 58 odst. 8 zákona nebylo porušeno a zmíněné důsledky nenastaly.

Soud shledal žalobu důvodnou v části namítající procesní vady v řízení před správním orgánem I. stupně a nesprávné stanovení lhůty pro zaplacení poplatku za studium v rozhodnutí I. stupně. Soud je toho názoru, že procesní vadu spočívající ve faktickém odnětí jedné instance správního řízení je nezbytné posoudit jako podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

Soud tedy napadené rozhodnutí zrušil rozsudkem bez jednání podle § 78 odst. 1 s.ř.s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a úspěšnému žalobci přiznal náhradu za zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč.

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 17.10.2013

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu