



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudce JUDr. Ivo Pospíšila a soudkyně JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **Bc. Š. K.**, zastoupena Mgr. Martinem Drápalem, advokátem se sídlem nám. Jiřího z Poděbrad 1382/2, Praha 2, proti žalované: **Univerzita Karlova**, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 31. 1. 2018, č. j. POP/UKRUK/12/138279/2017-3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 1. 2020, č. j. 14 A 93/2018 – 61,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaná **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti **3.400 Kč** do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Martina Drápala.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rektor žalované rozhodnutím ze dne 4. 12. 2017, č. j. POP/UKRUK/12/138279/2017-1, stanovil žalobkyni poplatek spojený se studiem ve výši 15 000 Kč za započatých 6 měsíců studia od 1. 10. 2017 do 1. 4. 2018. Žalobkyně totiž byla od 6. 9. 2017 studentkou navazujícího magisterského studijního programu Informační studia a knihovnictví na Filosofické fakultě žalované. Bakalářský studijní program Mediální a komunikační studia žalobkyně na Fakultě sociálních věd téže univerzity absolvovala dne 23. 1. 2017. Žalobkyně ovšem byla také od 3. 9. 2013 do 11. 9. 2017 studentkou bakalářského

studijního programu Politologie na stejné fakultě, který ukončila jinak než řádně. Rektor žalované proto dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), do doby studia magisterského studijního programu započítal dobu předchozího studia, které bylo ukončeno jinak než řádně. K překročení standardní doby studia navazujícího magisterského studijního programu došlo tudíž již k okamžiku zahájení tohoto studia dne 1. 10. 2017.

[2] Odvolání žalobkyně rektor žalované napadeným rozhodnutím zamítl a stanovený poplatek neprominul ani nesnížil. S odůvodněním prvostupňového rozhodnutí se ztotožnil. K možnosti prominutí či snížení uloženého poplatku z důvodu tíživé sociální situace žalobkyně rektor 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 rektora“) představuje tíživá sociální situace (k jejímuž doložení se vyžaduje potvrzení z Úřadu práce o příjmech posuzované společné domácnosti do 1,5 násobku životního minima nebo o pobírání dávek v hmotné nouzi) důvod ke snížení poplatku za studium při prvním vyměření poplatku v daném studijním programu, a to o 75 - 100 %. Žalobkyně však nedoložila žádné z vyžadovaných potvrzení, a proto nemohl být poplatek prominut ani snížen z důvodu tíživé sociální situace.

[3] Proti rozhodnutí o odvolání se žalobkyně bránila žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Městský soud napadeným rozsudkem žalobě vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud se nejprve zabýval právní úpravou účinnou do 31. 8. 2016, podle které bylo možné absolventovi, který řádně ukončil bakalářské či magisterské studium, uložit poplatek za delší studium dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách pouze za předpokladu, že délka jeho dalšího studia přesáhla standardní dobu studia. Tato specifická úprava byla s účinností od 1. 9. 2016 zrušena a nově pro všechny studenty dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách platí, že do doby studia jsou započítány též doby všech předchozích studií, které byly ukončeny jinak než řádně, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Zakotvením výjimky dle předchozí věty zákonodárce udělil beneficium těm studentům, kteří osvědčili, že i přes původně neúspěšné studium byli schopni vystudovat studijní program stejného typu. Městský soud souhlasí s žalovanou v tom, že bylo plně věcí žalobkyně, zdali své studium ve studijním programu Politologie ukončí ještě před získáním prvního bakalářského titulu tak, aby se doba tohoto studia v souladu s § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách v novém znění do doby navazujícího magisterského studia nezapočítala. Obě bakalářská studia totiž žalobkyně ukončila po 1. 9. 2016 a musela tak být srovnána s novými zákonnými podmínkami.

[4] Žalovaná však dle městského soudu pochybila tím, že do doby studia žalobkyně započítala i dobu neúspěšného studia před účinností nových pravidel. Novela zákona č. 137/2016 Sb., kterou ke změně došlo, přitom neobsahuje žádné přechodné ustanovení, které by stanovilo způsob posouzení neúspěšně ukončených studií absolventů v době před účinností novely. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 - 34, formuloval závěr, že nová právní úprava má působit na aktuální chování studentů po okamžiku své účinnosti, a nikoli znevýhodnit určité studenty za chování před účinností zpříšňující 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.

Tyto závěry jsou přiměřeně použitelné i na nyní projednávanou věc. Dle pravidla uvedeného v § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, ve znění účinném od 1. 9. 2016, lze absolventům do doby studia započítat dobu dřívějšího řádně neukončeného studia nejvýše od doby účinnosti nových pravidel. 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 intenzivní potřeba však nyní chybí.

[5] Městský soud shledal důvodnou i námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části, v níž nebyl žalobkyni uložený poplatek snížen ani prominut z důvodu tíživé sociální situace. Dle městského soudu není vyloučeno, aby faktory, jež budou při posuzování tíživé sociální situace zohledněny, stanovilo opatření rektora. Rektor žalované však v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nereagoval na argumentaci žalobkyně a konkrétně neodůvodnil, proč žalobkyně podmínek pro prominutí či snížení poplatku nedosahuje. Opatření rektora nevylučuje, že by sociální situace mohla být prokázána též jinými důkazními prostředky, než potvrzením Úřadu práce o příjmech či dávkách v hmotné nouzi. Dle městského soudu bylo též povinností žalované poučit žalobkyni o tom, jaké dokumenty má předložit k prokázání tvrzené tíživé sociální situace, pokud žalovaná doložené skutečnosti nepovažovala za dostačující.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Stěžovatelka nesouhlasí s výkladem, že novelizovaná právní úprava poplatků za studium nemohla být aplikována na celou dobu neúspěšného studia žalobkyně. Má za to, že závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34, se v nynější věci neuplatní. Situace řešená v tomto rozsudku byla odlišná, neboť před rokem 2001 se doba předchozího neúspěšného studia vůbec poplatkově nepostihovala. Od této doby však nelze tvrdit, že se na jednání žalobkyně pohlíží tak, že není třeba je poplatkově postihovat. Před novelou zákona o vysokých školách povedenou zákonem č. 137/2016 Sb. platilo, že pokud byl student jednou absolventem, nebylo rozhodné, jakým způsobem ukončil další studium. Po novelizaci se zohledňuje pouze absolvování studia po neúspěšném studiu, tzn. toto absolvování „maže“ neúspěšné studium ve studijním programu stejného typu. Rozhodnou skutečností je tedy způsob a pořadí ukončení studia. Vzhledem k tomu, že žalobkyně obě svá bakalářská studia ukončila v době (leden 2017 a září 2017), ve které již byla účinná změna týkající se započítání doby neúspěšného studia, mohla tomu své chování přizpůsobit. Pokud by žalobkyně studium ve studijním programu Politologie ukončila ještě před získáním bakalářského titulu ve studijním programu Mediální a komunikační studia, nezapočítala by se jí doba neúspěšného studia do celkové doby studia a sporný poplatek by jí nevznikl. Jiná situace by byla, pokud by celá doba řádně neukončeného studia žalobkyně probíhala ještě před nabytím účinnosti novely č. 137/2016 Sb., tzn. do 1. 9. 2016. Pak by dle stěžovatelky zřejmě nebylo možné negativně zohledňovat jednání, kterého se v okamžiku nabytí účinnosti nové právní úpravy již nebylo možné zdržet.

[7] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s důvody zrušujícího výroku rozsudku městského soudu. Doplnuje, že městský soud zrušil napadené rozhodnutí

také pro nedostatečné posouzení tíživé sociální situace žalobkyně. I kdyby tedy bylo možné kasačním námitkám přisvědčit, stále jsou dány důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí. Nad rámec vyjádření žalobkyně polemizuje s dílčími částmi odůvodnění napadeného rozsudku. Dle žalobkyně nemá žádný význam formalisticky rozlišovat, zda v rámci téhož akademického roku bylo neúspěšné studium ukončeno o několik dnů, týdnů či měsíců před či po absolvování jiného studia. Doba předchozího neúspěšného bakalářského studia by se v části, po kterou žalobkyně současně studovala bakalářský program, který řádně dokončila, neměla do doby navazujícího magisterského studia dle žalobkyně vůbec započítat. Žalobkyně zároveň nesouhlasí s dílčím závěrem městského soudu, že úpravu zásad pro rozhodování o snížení či prominutí poplatku za studium, je možné statutem veřejné vysoké školy delegovat na opatření rektora.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), přípustná. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[9] Po posouzení obsahu kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost **není** důvodná.

[10] Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění 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.*

[11] Podle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách ve znění 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.*

[12] Uvedenou právní úpravu vyložil Nejvyšší správní soud v již zmiňovaném rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34. Vyplývá z něj, že vyměruje-li veřejná vysoká škola poplatek za studium absolventovi, musí mu vyměřit poplatek za další studium dle § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách, bez ohledu na to, že existuje v matrice studenta

záznam o předchozích studiích ukončených jinak než řádně. Až v případě, kdy celková doba studia absolventa v dalším studiu přesáhne standardní dobu studia, lze absolventovi vyměřit poplatek za delší studium dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2017, č. j. 9 As 160/2016 – 49).

[13] Vztaheno na nynější případ lze zjednodušeně uzavřít, že žalobkyni coby absolventce bakalářského studia a studentce navazujícího magisterského studia by bylo dle právní úpravy účinné do 31. 8. 2016 možné vyměřit poplatek za toto navazující magisterské studium pouze v případě překročení jeho standardní doby.

[14] Podle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách ve znění novely provedené zákonem č. 137/2016 Sb. s účinností od 1. 9. 2016 *studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu; do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, nejde-li o předchozí studium, po jehož ukončení student řádně ukončil studijní program stejného typu. Období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech, nebo v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souběžně, se do doby studia započítávají pouze jednou.*

[15] Uvedená novela zákona zcela zrušila dosavadní rozlišení poplatku za delší studium a poplatku za další studium absolventa, přičemž § 58 odst. 4 byl ze zákona odstraněn. Úprava poplatku za studium nyní nerozlišuje mezi absolventy a ostatními studenty a stanoví pro všechny jednotná pravidla. Obecně platí, že do doby studia se započtou též doby všech předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než řádně. Tyto doby se nezapočtou pouze tehdy, pokud student následně řádně ukončil studijní program stejného typu. Toto pravidlo je odrazem úmyslu zákonodárce vyjádřeného v důvodové zprávě, kde se výslovně uvádí: „V § 58 odst. 3 se vylučuje započítávání neúspěšného studia v bakalářském nebo magisterském studijním programu pro účely stanovení poplatků za studium, pokud následně student úspěšně ukončí studium ve stejném typu studijního programu.“

[16] Z uvedeného v první řadě vyplývá nesprávnost názoru žalobkyně, že doba předchozího neúspěšného bakalářského studia by se v části, po kterou žalobkyně současně studovala bakalářský program, který řádně dokončila, neměla do doby navazujícího magisterského studia vůbec započítat. Tak by tomu bylo pouze v případě, pokud by žalobkyně neúspěšné bakalářské studium ve studijním programu Politologie ukončila dříve, než řádně absolvovala bakalářské studium ve studijním programu Mediální a komunikační studia. Takový výklad může žalobkyně považovat za formalistický, nicméně odpovídá jednoznačnému jazykovému znění zákona i úmyslu zákonodárce, jak uvedl již městský soud.

[17] Druhou podstatnou skutečností je, že žalobkyni se v důsledku změny právní úpravy nyní pro účely poplatku za studium do doby studia v navazujícím magisterském programu započítává také doba předchozího bakalářského studia, které bylo ukončeno jinak než řádně, třebaže dle právní úpravy účinné do 31. 8. 2016 by se jí tato doba nezapočítala.

[18] V tomto ohledu je pak nutné opět vyjít z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 46/2013 – 34. Kasační soud zde formuloval následující obecný závěr: *„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.“* (zvýrazněno NSS). To také znamená, že pokud se určitá doba do celkové doby studia dle předchozí právní úpravy nezapočítala a nebyla tudíž poplatkově postižena, lze ji pro účely poplatku za studium započítat až od doby účinnosti nových pravidel.

[19] Od 1. 9. 2016 mohla žalobkyně předpokládat, že doba předchozího bakalářského studia, které bylo ukončeno jinak než řádně, se jí za určitých podmínek započte do doby magisterského studia, navazujícího na jiné absolvované bakalářské studium. Tomu mohla přizpůsobit své jednání tím, že by např. již k 1. 9. 2016 nebo nejpozději před absolvováním bakalářského studia své druhé bakalářské studium ukončila, a tím by zcela vyloučila jeho zohlednění v rámci stanovení poplatku za navazující magisterské studium. Pokud tak neučinila, lze v souladu s předvídatelnými zákonnými pravidly dobu po 1. 9. 2016 poplatkově zohlednit. V době před účinností nových pravidel však žalobkyně nemohla předvídat, že v budoucnu dojde ke změně právní úpravy a doba neúspěšného bakalářského studia se jí do doby navazujícího magisterského studia započítá. Pravidla byla v té době nastavena tak, že v případě řádného ukončení alespoň jednoho ze souběžně studovaných bakalářských studií se doba druhého studia do doby navazujícího magisterského studia nezapočítá.

[20] Podstatné je srovnání toho, jak se změna právní úpravy objektivně projevila v konkrétní skutkové situaci. Pro její posouzení nemůže být rozhodné, že žalobkyně by se mohla zcela vyhnout započítání sporné doby, a tudíž i negativnímu důsledku v podobě vyměření poplatku za studium, pokud by jednala určitým způsobem i po 1. 9. 2016 (tj. ukončila druhé studium před úspěšným absolvováním bakalářského studia). Ostatně sama stěžovatelka v závěru kasační stížnosti připouští, že pokud by celá doba řádně neukončeného studia žalobkyně probíhala před účinností nových pravidel, nebylo by zřejmě možné toto studium pro účely vyměření poplatku zohlednit. Stejně tak ale platí, že se žalobkyně k okamžiku nabytí účinnosti novely již nemohla zdržet jednání (studium, které následně neukončila řádně), k němuž došlo před účinností novely. Lze proto uzavřít, že pro účely vyměření poplatku lze zohlednit pouze tu část řádně neukončeného studia, která následovala až po účinnosti novely zákona, tj. od 1. 9. 2016 do 11. 9. 2017.

[21] Otázky související s výroky napadeného rozhodnutí, kterými rektor žalované žalobkyni uložený poplatek nesnížil ani neprominul z důvodu její tíživé sociální situace, stěžovatelka v kasační stížnosti coby osoba disponující řízením před Nejvyšším správním soudem nevznesla. Správnost závěrů napadeného rozsudku v této části se proto Nejvyšší správní soud nemůže věcně zabývat.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud na základě § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Procesně úspěšné žalobkyni soud přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč. Tato částka představuje odměnu zástupce ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“) a náhradu za hotové výdaje zástupce ve výši 300 Kč dle § 13 odst. 3 a 4 advokátního tarifu.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. listopadu 2020

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu