



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **M. T. P.**, zast. Mgr. Ondřejem Fialou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 808/66, Praha 1, proti žalované: **Univerzita Karlova**, se sídlem Ovocný trh 560/5, Praha 1, proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 21. 9. 2021, č. j. POP/UKRUK/5/163820/2021-3, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 14 A 227/2021-48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2022, č. j. 14 A 227/2021-48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rektor žalované rozhodnutím uvedeným v záhlaví zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil své rozhodnutí ze dne 10. 5. 2021, č. j. POP/UKRUK/5/163820/2021-1, kterým žalobkyni dle § 58 odst. 3 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vysokých školách“), stanovil poplatek za delší studium ve výši 29 000 Kč. Rektor žalované v napadeném rozhodnutí dále rozhodl o tom, že poplatek za delší studium se žalobkyni nepromítá.

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí žalované podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem uvedeným v záhlaví napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Městský soud shledal důvodnou námitku, že poplatek za delší studium neměl být stanoven, jelikož žalobkyně v rozhodné době již fakticky nebyla studentkou žalované, respektive byla její studentkou pouze z důvodu probíhajícího řízení o ukončení jejího studia. V dané věci považoval městský soud za zásadní, že ke dni vzniku poplatkové povinnosti (tedy ke dni 8. 4. 2021) již probíhalo řízení o ukončení studia žalobkyně. Skutečnost, že žalobkyně podala proti rozhodnutí

o ukončení studia odvolání, jí nemůže jít k tíži. Žalobkyně nemohla splnit podmínky pro zápis do předmětů a rozvrhu v letním semestru, jelikož v tu dobu již bylo zřejmé, že jsou u ní dány důvody pro ukončení studia. Její studium fakticky skončilo dne 22. 1. 2021, kdy neúspěšně vykonala poslední pokus státní závěrečné zkoušky, což bylo potvrzeno rozhodnutím o ukončení studia ze dne 24. 2. 2021. Žalobkyně tedy byla formálně vedena jako studentka, materiálně však již v letním semestru akademického roku 2020/2021 studentkou nebyla. Poplatek za delší studium zahrnující letní semestr tohoto akademického roku jí proto byl vyměřen nezákonně a v rozporu s účelem a smyslem § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření, replika a duplika

[3] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podřazeného pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud dospěl k nesprávnému závěru, že stěžovatelka není oprávněna stanovit poplatek za delší studium, pokud student již fakticky nestuduje a k rozhodnému dni je s ním pouze vedeno řízení o ukončení studia. Dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách se poplatek spojený se studiem stanoví za každých dalších započatých šest měsíců studia. Zákon o vysokých školách nezná jiný stav než „student“ a „nestudent“.

[5] Městský soud se v napadeném rozsudku odchýlil od právního názoru uvedeného ve svých dřívějších rozhodnutích. V rozsudku ze dne 16. 10. 2019, č. j. 14 A 100/2018-25, městský soud uvedl, že § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách je konstruován tak, že povinnost hradit poplatek vzniká za započaté období studia. Daný poplatek nemá funkci úhradovou, ale regulační. Otázkou naplnění podmínky pro stanovení poplatku dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách se zabýval i Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) v rozsudku ze dne 23. 3. 2022, č. j. 7 As 401/2019-35, ve kterém uvedl, že pokud toto ustanovení váže stanovení poplatku za delší studium na skutečnost, že student překročí standardní dobu studia o více než jeden rok, je již na základě gramatického výkladu nepochybné, že vyměření poplatku za delší studium je odvozeno od trvání standardní doby studia a váže se vždy na šest kalendářních měsíců následujících po dni, ke kterému studentovi vznikla poplatková povinnost.

[6] Z § 56 odst. 1 písm. b) a odst. 2 věty druhé zákona o vysokých školách je zřejmé, že je na veřejné vysoké škole, aby určila ve vnitřním předpise den ukončení studia v případech, kdy student nesplní požadavky vyplývající ze studijního programu dle Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy. V jeho čl. 19 odst. 1 je stanoveno, že dnem ukončení studia je den, kdy rozhodnutí o ukončení studia nabylo právní moci. Výše uvedená úprava zajišťuje studentům možnost pokračovat ve studiu a využívat dalších benefitů spojených s postavením studenta až do doby, kdy o následcích nesplnění studijních povinností rozhodne pravomocně správní orgán. Poplatková povinnost žalobkyně vznikla dne 8. 4. 2021 a rozhodnutí o ukončení jejího studia nabylo právní moci teprve dne 4. 10. 2021. Není podstatné, zda ke dni 8. 4. 2021 ještě probíhalo řízení o ukončení studia žalobkyně, jelikož zákon o vysokých školách nerozlišuje „mezistav“, kdy je osoba sice studentem, ale z tohoto stavu by už neměly plynout důsledky v podobě vyměření poplatku. Stěžovatelka nesouhlasí s názorem městského soudu, že o ukončení

pokračování

studia žalobkyně bylo rozhodnuto již dne 22. 1. 2021, kdy neúspěšně vykonala poslední pokus státní závěrečné zkoušky, respektive dne 24. 2. 2021, kdy děkan Právnické fakulty (dále jen „děkan“) vydal rozhodnutí ve věci ukončení studia žalobkyně. V projednávané věci není podstatné, zda žalobkyně na jaře roku 2021 splňovala podmínky pro zápis do předmětů a rozvrhu v letním semestru akademického roku 2020/2021. Pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí o ukončení studia pro nezákonnost, žalobkyně by nadále ve studiu pokračovala. Stěžovatelka dále připomněla, že k odstranění tvrdosti zákona je možné využít § 58 odst. 7 zákona o vysokých školách, dle kterého rektor může stanovený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti.

[7] Žalobkyně ve vyjádření navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Městský soud srozumitelně a přehledně vysvětlil důvody, které ho vedly ke zrušení napadeného rozhodnutí. Výklad § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách, který zastává stěžovatelka, by vedl k absurdním důsledkům. Studenti by v takovém případě byli penalizováni za využití svého práva podat odvolání proti rozhodnutí o ukončení studia a navíc by nebylo možné odhadnout celkovou výši tohoto poplatku, jelikož ta by se odvíjela od celkové doby trvání řízení o ukončení studia. K namítanému odklonu městského soudu od dřívější judikatury žalobkyně uvádí, že rozsudek č. j. 14 A 100/2018-25 se od nyní projednávané věci liší, jelikož v tehdejší případě stěžovatelka zahájila řízení o ukončení studia až po vzniku poplatkové povinnosti. V případě daného období, za které má být poplatek doměřen, nelze uvažovat o plnění regulační funkce poplatku jakožto postihu za neefektivní a společnost zatěžující studium, neboť žalobkyně již ode dne 22. 1. 2021 na vysoké škole fakticky nestuduje.

[8] Žalovaná v replice uvedla, že posuzovanou právní otázkou se již NSS zabýval v rozsudku ze dne 17. 5. 2022, č. j. 10 As 79/2021-42, kterým zrušil rozsudek městského soudu ze dne 24. 2. 2021, č. j. 10 A 45/2020-44, na který odkázal městský soud v napadeném rozsudku. Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že podle zákona o vysokých školách a Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy je dnem ukončení studia dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách den, kdy rozhodnutí o ukončení studia nabylo právní moci.

[9] Žalobkyně v duplice konstatovala, že stěžovatelčin odkaz na rozsudek NSS č. j. 10 As 79/2021-42 není případný, jelikož v nyní projednávané věci bylo na rozdíl od výše uvedeného rozsudku vedeno po delší dobu řízení o ukončení studia, při němž došlo k průtahům. Poplatek za delší studium proto byl žalobkyni vyměřen v důsledku vedení řízení o ukončení studia, v němž došlo k nesprávnému úřednímu postupu. Odkazovaný rozsudek byl navíc vydán až poté, co o projednávané věci pravomocně rozhodl městský soud.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Dále dospěl k závěru, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách platí, že studium se ukončuje, *nesplní-li student požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu.*

[13] Dle § 56 odst. 2 věty druhé zákona o vysokých školách platí, že dnem ukončení studia dle § 56 odst. 1 písm. b) tohoto zákona *je den stanovený studijním a zkušebním řádem.*

[14] Dle § 58 odst. 3 věty první zákona o vysokých školách platí: *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.*

[15] Dle § 61 zákona o vysokých školách platí, že osoba přestává být studentem *dnem ukončení studia podle § 55 odst. 1 a § 56 odst. 1 a 2 nebo přerušení studia podle § 54.*

[16] Podle čl. 19 odst. 1 Studijního a zkušebního řádu stěžovatelky je dnem ukončení studia podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách *den, kdy rozhodnutí o ukončení studia nabylo právní moci.*

[17] Podstatnou otázkou v projednávané věci je, zda stěžovatelka mohla stanovit poplatek žalobkyni i v případě, že v dané době již bylo zahájeno řízení o ukončení studia žalobkyně. Ze správního spisu plyne, že žalobkyně byla do studia na Právnické fakultě stěžovatelky zapsána dne 1. 9. 2014 (dle identifikačních údajů o studiu na č. l. 6 správního spisu č. 5/163820/2021). Předtím žalobkyně ukončila jinak než řádně studium na Filosofické fakultě stěžovatelky (doba studia od 4. 9. 2012 do 29. 8. 2013) a na Vysoké škole ekonomické (doba studia od 19. 6. 2013 do 23. 10. 2014). Mezi účastníky řízení není sporné, že ode dne 8. 4. 2021 by v případě, pokud by žalobkyně nadále studovala, byla překročena nezaplatněná doba studia.

[18] Žalobkyně neuspěla dne 22. 1. 2021 na druhém opravném termínu soukromoprávní části státní závěrečné zkoušky. Děkan proto žalobkyni rozhodnutím ze dne 24. 2. 2021 (č. l. 21 správního spisu č. 233849/2021) ukončil studium. Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala dne 24. 3. 2021 blanketní odvolání s tím, že jej do patnácti dnů doplní. Jelikož tak neučinila, stěžovatelka jí zaslala dne 12. 4. 2021 výzvu k doplnění odvolání. Žalobkyně odvolání doplnila dne 28. 4. 2021 (doručenka na č. l. 14 správního spisu č. 233849/2021). Tomuto odvolání vyhověl rektor stěžovatelky rozhodnutím ze dne 30. 6. 2021 (č. l. 31 správního spisu č. 385592/2021) a rozhodnutí děkana o ukončení studia žalobkyně zrušil a věc vrátil děkanovi k dalšímu řízení. Děkan znovu rozhodl o ukončení studia žalobkyně rozhodnutím ze dne 5. 8. 2021 (č. l. 16 správního spisu č. 385592/2021), které následně potvrdil rektor stěžovatelky rozhodnutím ze dne 30. 9. 2021 (č. l. 75 správního spisu č. 385592/2021). Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 4. 10. 2021 (doručenka na č. l. 82 správního spisu č. 385592/2021).

pokračování

[19] Standardní doba studia podle § 61 zákona o vysokých školách počíná dnem zápisu do studia, kdy se z uchazeče stává student, a končí dnem ukončení studia podle § 55 odst. 1 (absolvování studia) nebo podle § 56 odst. 1 a 2 (jiné způsoby ukončení studia), kdy osoba přestává být studentem.

[20] Smyslem poplatku za studium je motivovat studenty k absolvování studia co nejefektivněji a bez zbytečných průtahů a posilovat jejich odpovědnost za jimi zvolený studijní obor, aby nedocházelo k nadbytečně dlouhému studiu (srov. výše uvedený rozsudek NSS č. j. 7 As 401/2019-35, bod 20). Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 12. 2011, č. j. 4 As 26/2011 - 176, č. 2583/2012 Sb. NSS, zdůraznil, že „z konstrukce poplatku za delší studium (vyměření za každých dalších započatých šest měsíců studia, o které student studuje ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok) je zřejmé, že poplatek nemá funkci úhradovou, nýbrž že má funkci sankční a regulační.“ K tomu NSS v rozsudku ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, dodal, že daný poplatek „*má povahu finančního postihu v případě, že se jednotlivec chová určitým způsobem, který zákonodárce nepreferuje, ale ani nezakazuje.*“ Dle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2011, č. j. 8 As 111/2020-40, č. 4290/2022 Sb. NSS, zákonodárce počítal s možností, že řízení o stanovení poplatku spojeného se studiem „*může pravomocně skončit až v době, kdy déle studující osoba již nebude studentem, neboť studium některým ze zákonem předvídaných způsobů ukončila (§ 61 odst. 2 zákona o vysokých školách).*“

[21] Stěžovatelka namítá, že se městský soud v nyní napadeném rozsudku odchýlil od své rozhodovací praxe. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkazuje na rozsudek městského soudu č. j. 14 A 100/2018-25. K němu nyní městský soud konstatoval, že v tehdejší případě stěžovatelka rozhodovala za situace, kdy teprve po vzniku poplatkové povinnosti zahájila řízení o ukončení studia, čímž se tehdejší případ lišil od nyní projednávaného. Ačkoliv NSS nepopírá skutkové odlišnosti těchto dvou případů, shodně se stěžovatelkou dospěl k závěru, že dřívější rozsudek městského soudu lze i přes tyto odlišnosti použít na nyní projednávaný případ. Městský soud totiž v bodě 20. rozsudku č. j. 14 A 100/2018-25 uvedl následující: „*Jestliže žalobce již ke konci akademického roku 2016/2017, tj. ke dni 30. 9. 2017, musel vědět, že není schopen studium řádně absolvovat, mohl toto studium ze své vlastní vůle ukončit zanecháním studia ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách tak, aby ke dni 2. 10. 2017 již nebyl studentem. Pokud však tak neučinil, zůstal nadále studentem až do pravomocného rozhodnutí žalované o ukončení jeho studia. Byl tedy studentem též v den vzniku poplatkové povinnosti, a proto mu vznikla povinnost uhradit poplatek za delší studium.*“ Skutečnost, ze které bylo zjevné, že tehdejší žalobce již nebyl dané studium schopen řádně absolvovat (tj. nesplnění opakovaně zapsaných předmětů v akademickém roce 2016/2017), nastala shodně s nyníjším případem přede dnem vzniku poplatkové povinnosti za delší studium. Městský soud nicméně ve výše uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že studium jako takové bylo ukončeno až pravomocným rozhodnutím o ukončení studia.

[22] Rozhodující otázku, který den je třeba pokládat za den ukončení studia na vysoké škole, vyřešil nedávno rozsudek č. j. 10 As 79/2021-42 zmiňovaný stěžovatelkou v replice. Jím NSS zrušil rozsudek městského soudu č. j. 10 A 45/2020-44, na který odkazoval městský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku ohledně relevance zjištění, zda student v rozhodné době byl či nebyl studentem i materiálně. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že

studium na vysoké škole je v souladu s § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách ve spojení s čl. 19 odst. 1 Studijního a zkušebního řádu Univerzity Karlovy ukončeno ke dni právní moci rozhodnutí o ukončení studia. Souhlasně přitom odkázal na dřívější závěry městského soudu uvedené v rozsudku ze dne 22. 10. 2019, č. j. 9 A 78/2018-35, dle kterého platí: „Podle § 56 odst. 1 písm. b) ZVŠ se studium ukončuje zanecháním studia, nesplní-li student požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu. Z ustanovení § 56 odst. 2 ZVŠ pak vyplývá, že dnem ukončení studia podle odstavce 1 písm. b) je den stanovený studijním a zkušebním řádem. Podle čl. 19 odst. 1 Studijního a zkušebního řádu UK ze dne 14. 12. 2016 dnem ukončení studia podle ustanovení § 56 odst. 1 písm. b) ZVŠ je den, kdy rozhodnutí o ukončení studia nabylo právní moci. Z uvedeného je zřejmé, že k ukončení studia žalobce nedošlo ex lege skončením akademického roku 2016/2017 nesplněním opakovaně zapsaného povinného předmětu, nýbrž teprve právní mocí rozhodnutí správního orgánu, jak vyplývá z § 56 odst. 1 písm. b) ZVŠ ve spojení s 19 odst. 1 Studijního a zkušebního řádu UK ze dne 14. 12. 2016“ (zvýraznění nyní provedl NSS). Nejvyšší správní soud tedy potvrdil, že za den ukončení studia je třeba pro účely stanovení poplatku za delší studium pokládat až den právní moci rozhodnutí o ukončení studia. Naopak skutečnost, zda byl student v rozhodné době studentem i materiálně, je irelevantní.

[23] Z výše uvedených závěrů judikatury NSS je tedy zřejmé, že studium žalobkyně bylo ukončeno dnem právní moci rozhodnutí o ukončení studia, tedy teprve dne 4. 10. 2021. Do tohoto dne bylo nutné žalobkyni považovat za studentku stěžovatelky, neboť dle § 61 zákona o vysokých školách žalobkyně přestala být studentkou až dnem ukončení studia dle § 56 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. V takovém případě byla stěžovatelka dle § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách oprávněna stanovit poplatek za delší studium žalobkyni jako své studentce, která v magisterském programu studovala déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok.

[24] Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že řízení o ukončení studia žalobkyně bylo zahájeno již před stanovením poplatkové povinnosti. Žalobkyně byla dne 8. 4. 2021, kdy vznikla poplatková povinnost, stále studentkou stěžovatelky. V den vydání prvostupňového rozhodnutí o stanovení poplatku (10. 5. 2021) ještě nebylo rozhodnuto, že rektor stěžovatelky zruší rozhodnutí děkana o ukončení studia žalobkyně kvůli procesním pochybením. I v případě, že by nedošlo k pochybení děkana a rektor by prvostupňové rozhodnutí o ukončení studia potvrdil, mohl tak učinit až poté, co žalobkyně doplnila své odvolání proti rozhodnutí děkana, tedy až po dni 28. 4. 2021. Z rekapitulace provedené výše v bodě [18] navíc není patrné, že by v řízení o ukončení studia žalobkyně nastávaly průtahy. Dle bodu 16 výše uvedeného rozsudku NSS č. j. 7 As 401/2019-35 platí, že „pro vyměření poplatku je rozhodující, zda student v okamžiku vzniku poplatkové povinnosti studuje, přičemž poplatky jsou hrazeny již za první den studia a to na celé období dopředu.“ Pro posuzovanou věc je tedy podstatnou pouze otázka, zda žalobkyně byla v okamžiku vzniku poplatkové povinnosti, tedy dne 8. 4. 2021, studentkou či už nikoliv. Z výše uvedených závěrů vyplývá, že studentkou v tento den stále byla. Žalobkyně mohla dané studium ze své vlastní vůle ukončit zanecháním studia ve smyslu § 56 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách tak, aby ke dni 8. 4. 2021 již nebyla studentkou stěžovatelky. Jestliže tak neučinila a domáhala se dalšího pokračování ve studiu, měla jí být stanovena poplatková povinnost.

pokračování

[25] Nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že ode dne 22. 1. 2021, kdy žalobkyně neúspěšně absolvovala poslední pokus ústní části státní závěrečné zkoušky, bylo zřejmé, že nemůže nadále plnit své studentské povinnosti (tedy i platit poplatek za delší studium). Výše uvedené datum neúspěšného vykonání státní závěrečné zkoušky či datum původního prvostupňového rozhodnutí o ukončení studia, proti kterému podala žalobkyně včasné odvolání, nelze dle zákona o vysokých školách společně se studijním a zkušebním řádem stěžovatelky považovat za den ukončení jejího studia.

[26] Městský soud proto nesprávně posoudil otázku možnosti stanovení poplatku za delší studium, kvůli čemuž NSS zrušil napadený rozsudek a vrátil věc k dalšímu projednání.

[27] Na závěr NSS uvádí, že se nemohl zabývat otázkou možného prominutí poplatku za delší studium, jelikož k této otázce se městský soud vyjádřil v bodě 52. napadeného rozsudku pouze okrajově a rozhodnutí stěžovatelky zrušil na základě odlišného důvodu, který však neobstál v kasačním řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dle § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí, jak je stanoveno v § 110 odst. 3 s. ř. s.

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

V Brně dne 16. února 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu