Aktuality v právu

Poplatky za studium nejsou školným

VERONIKA KUDROVÁ

Místo úvodu

Listina základních práv a svobod zakotvuje ve svém čl. 33 právo na bezplatné vzdělávání. Bezvýhradně směřuje tato bezplatnost vůči školám základním a středním, ve vztahu k vysokým školám se pak uplatní omezeně, a to podle schopností občana a možnosti společnosti. Co se rozumí schopností občana, je zřejmé: občan musí mít dispozice pro aktivní zapojení do vzdělávacího procesu, a to v míře dostatečné pro průchod vysokoškolským studiem. Jinými slovy musí být znalostně, schopnostně a dovednostně dostatečně vybaven, abych mohl úspěšně studovat vysokou školu. Možnosti společnosti naopak reprezentují schopnosti společnosti nest nároky vysokoškolského studia, a to zejména finanční.

Schopnosti občana dosáhnout na vysokoškolské studium se v praxi ověřují jak obecně pro všechny studijní obory – stanovením podmínek předchozího ukončeného vzdělávání, tak speciálně pro každý studijní obor zvlášť – prostřednictvím přijímací zkoušky. Možnosti společnosti nacházejí svůj větší projev v kapacitách omezených počtu studijních míst v jednotlivých studijních oborech na jednotlivých fakultách. Nezřídka proto dochází k situaci, kdy řada uchazečů o studium splnila přijímací zkoušku, tedy prokázala své schopnosti, ale ke studiu na veřejné vysoké škole nebyla přijata z kapacitních důvodu, neboť se „nevětšinou“ do možností společnosti.

I pro uchazeče přijaté ovšem platí, že bezplatnost jejich vysokoškolského vzdělávání nelze chápat tak široce, že by stát měl nest všechetné náklady vznikající při realizaci práva na vzděláni, a to ani pokud jde o bezplatné poskytování učebnic či jiných učebních potřeb. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. US 25/94, bezplatnost vzdělávání se omezují toliko na roli státu nest náklady na zřizování škol a školských zařízení, na jejich provoz a údržbu a nevyža-
duje platbu zv. školného na jím zřizovaných školách. Školami zřizovanými státem za účelem uspokojování veřejných potřeb v oblasti širokospektře výsokoškolského vzdělávání jsou právě veřejné vysoké školy.


Role poplatků za studium ve vysokoškolském vzdělávání

Jak bylo uvedeno výše, studium na veřejných vysokých školách je v souluku s ústavním pořádkem České republiky bezplatné. Bezplatnost se ovšem projevuje jen v vztahu k určité skupině obyvatel – studentům. Pro občany (obyvatele) České republiky jako celek, resp. pro Českou republiku jako stát, zadarmo rozhodně není. Na vzdělávací činnost vysokých škol plynou ze státního rozpočtu každoročně miliardy korun, stovky milionů pak stát vynaložil na platbu zdravotního pojištění za studenty mladší 26 let. K výdajům přiměněným v souvislosti s financováním vysokoškolského studia je dále třeba přičíst zejména úbytek příjmů státního rozpočtu, k němuž dochází vlivem daňových osvozovení (bonusů) a samotnou skutečností, že studenti obvykle nemají vlastní příjmy nebo mají příjmy nižší než by měly, kdyby nabízilo studium vykonávali pouze ekonomickou aktivitu. Tím dochází k faktickému snížení příjmů státního rozpočtu z důvodu jiných dávek (platby na sociální zabezpečení a politiku zaměstnanosti) oproti stavu, kdyby studenti na vysokých školách nestudovali.

Vysokoškolské vzdělávání určité části populace ovšem nepřináší pro stát a jeho občany (obyvatele) jen zátež. Kdyby tomu tak bylo, žádnému státu by se nemohlo jej v tak široké míře realizovat a ani mezinárodní tlak na jeho plošné poskytování by nebyl tak silný. Vysokoškolské vzdělávání kromě toho, že rozvíjí osobnost jedince na něm participujícího, přináší též výhody pro společnost jako celek. V prvé řadě zajišťuje příslušní kvalifikovaných odborníků pro určité regulované profese (lékaři, právníci, architekti apod.), druhoutež může vést k vyšším odvodům vysokoškolsky vzdělaných osob do státního rozpočtu (absolventi vysokých škol dosahují vyšších průměrných příjmů). Minimálně
v tomto (tržním) smyslu je tedy vztah studentů vysokých škol a státu oboustranně prospěšný.

Zmíněná prospěšnost je přitom celospolečenský nejvyšší za předpokladu, že jediné zlíská vysokoškolské vzdělání v co možná nejkratším čase. Tím nejenže umožní státu relativně nejnižší možnou investici do jeho vzdělání, ale též v poměrně krátké době začne státu investici prostřednictvím výkonu povolání vracet. Od studia nejprospěšnějšího, nebo též nejefektivnějšího lze odlíšit *studium efektivní*. To je takové studium, které sice neprobíhá v nejkratším možném čase, ale probíhá v souladu s představami státu o tom, jak rychle lze kvalitní studium stihnout (vyjadřuje ho standardní délka daného akreditovaného programu), a kdy je ještě vysokoškolák pro společnost větším přírodním než zátěží. Představy státu o efektivním studiu lze na základě dostupných prostředků definovat takto:

1. efektivní studium trvá nejvýše o rok déle, než je jeho standardní doba,
2. efektivní je vystudování jen jednoho bakalářského a jednoho navazujícího magisterského studia či jednoho nenavazujícího magisterského studia,
3. efektivní je úspěšně dokončené započatého studia.

*Studium neefektivní* není žádoucí, stát ho proto nepodporuje a snaží se o jeho prevenci. Vyjadřením této snahy se stalo též zavedení poplatků za studium, které jsou vysoké školy povinny vybírat. O silé zájmu na regulaci daného parametru neefektivity svědčí rozdíl mezi zákonnými limity pro poplatek za dlouhéšnedokončené studium oproti poplatku za studium násobně.

2) § 58 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
3) Zjednodušeně řečeno platí, že vysoké školy nedostávají příspěvek na vzdělávání studentů v režimu poplatků za studium podle § 58 zákona o vysokých školách.
4) Studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok v bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu větší vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý druh započatých částí měsíčního výkonu studenta nejmenší jednorázový měsíční výkon na základě; do doby studia se započtuje déle doby všechn předchozích studií v bakalářských a magisterských studijních programech, které byly ukončeny jinak než dříve podle § 45 odst. 3 nebo § 46 odst. 3, přičemž období, ve kterém student studoval v takovýchto studijních programech a v aktuálním studijním programu souděbně, se do doby studia započítává pouze jednoměsíčně.

Základem pro stanovení poplatků spojených se studiem je § 5 z první části případající na jednoho studenta a celkův větších investičních výdajů poskytnutých ministerstvem ze státního rozpočtu veřejným vysokým školám v kalendářním roce.
5) Studuje-li absolvent bakalářského nebo magisterského studijního programu v dalším bakalářském nebo magisterském studijním programu, stanoví mu větší vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základní; to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu či jde-li o souběžně jiných studijních programů nepřesahujících standardní dobu studia programu jednoho. Pokud celková doba dalšího studia překročí standardní dobu studia, stanoví větší vysoká škola poplatek za studium podle předchozího poznámky.

**Moderační právo**

V reálném životě může snadno dojít k tomu, že aplikace zákonných ustanovení se při dopadu na konkrétní faktickou situaci ukáže jako příliš tvrdá. Jinak řečeno, že by požadování poplatku za studium bylo za daných okolností nespravedlivé. Bude se tak stávat zejména v těchto třech typických situacích:

1. student nastoupení sankce objektivně nezavážil,
2. zaplacení poplatku by pro studenta představovalo neúměrnou (finanční) zátěž,
3. student svým pozitivním studijním počínáním převyšuje rozměr neefektivity studia podle představ státu.

Situation první může nastat v těch případech, kdy k vyřízení poplatku došlo v souvislosti s příčinním doby neúspěšné ukončeného studia či přílišným prodloužením studia i bez ní. Nejtypičtější objektivní skutečnosti, k níž může být přihlédnuto, bude pravděpodobně zdavatelnost stavu. Ovšem pouze takový zdařivý stav, s nímž bylo v příčinné souvislostí neúspěšné ukončení či neúměrné prodloužení relevantního studia. Obdobným případem, v posledních měsících velmi aktuálním, je zánik akreditace studijního programu či zánik vysoké školy, na níž student studoval. Společným pro tyto naznačené situace je, že k vyřízení poplatku došlo na základě zákona, ovšem za situace, kdy byly zákonné podmínky splněny mimo vůli studenta a bez možnosti jejich nastoupení ovšem.

Druhá situace se týká všech druhů poplatků a má svůj původ v sociálních poměrech studenta a osob, které jsou jeho zákonnými vživovateli (rodice (prorodiče), popř. manžel). Sociální poměry musí být natolik „špatné“, že objektivně neumožňují studentovi poplatek zaplatit, ne za cenu, která by nepředstavovala např. ukončení studia kvůli nutnosti nastoupení do zaměstnání.
Rovněž vynikající studijní výsledky studenta (prospěch, odborné výsledky, publikace, reprezentace školy apod.) odvědňují nezájem společnosti na jeho sankcionování, a to proto, že jeho příspěvky k rozvoji a fungování společnosti (státu) je nadprůměrné, a tedy kryjící nadprůměrné výdaje.

Další skupinou případů, v nichž bylo možno pochybovat o přiměřenosti sankce, mohou být například situace, kdy student marně čerpá státní prostředky na studium určitého stupně, tj. neukončí jej úspěšně, ale v budoucnu tento nezdar napraví, a to jen již sankcionován, a dále pak pokračuje ve stupni navazujícím, kde na něj opět doléhá sankce za původní pochybení.

Takto by zřejmě bylo možno nalezít další velké skupiny skutkových okolností budících pochyby o spravedlivé aplikaci zákonných ustanovení, důležité ovšem je, že pro ně existuje korektiv, a to právě ve formě moderačního práva. Jeho obsahem je možnost prominout poplatek či odložit jeho splatnost, resp. částečně prominout (snížit) či částečně odložit splatnost (rozložit do splátek).

K uplatnění moderačního práva je příslušný rektor, a to pouze v rámci přezkumného řízení. Za účelem možnosti (nikoli nároku) dosáhnout na zmíněné poplatkové povinnosti je tedy nezbytné podat žádost o přezkum rozhodnutí, jímž byl poplatek vyměřen.

**Poplatek za studium vs. školné**

Z právního hlediska vykonává veřejná vysoká škola veřejnou správu v jí svěřených oblastech jakožto organ mocí veřejné. Pro něj je v souladu s ústavním pořádkem České republiky důležité, že může jednat jen v rozsahu, který mu zákon přiznává, a způsobem, který mu zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Jinými slovy, při výkonu veřejné správy může vysoká škola jen to, co jí zákon výslovně dovolí.6

Právní vztahy mezi vysokou školou a jejími studenty mohou být soukromoprávní charakter (např. pokud vysoká škola prodává studentovi propagační předměty) a veřejnoprávní charakter (všechny situace bezprostředně související se studiem – přijímání ke studiu, udělování stipendií, vyměňování poplatků apod.). Jde-li o veřejnoprávní vztah, vystupuje v něm vysoká škola jakožto organ mocí veřejné a platí tedy, co bylo uvedeno, že totiž může činit jen to, co jí zákon ukládá. Platí to v obou směrech: vysoká škola nemůže studentům stanovit povinnosti nad rámec zákona (nemůže např. stanovit, že přijme ke studiu jen uchazeče starší 40 let), nemůže jim ale ani zákonem stanovené povinnosti odpustit (např. povinnost konat závěrečnou zkoušku).

Veřejnoprávní povaha vztahu mezi vysokou školou a studentem týkajícího se poplatků za studium tedy znamená, že vysoká škola si nemůže vybrat,

1. zda vyměří poplatek či nikoli,
2. na základě jakých pravidel ho vyměří,

---

6) Jde o opak zásady, co není zakázáno, je dovoleno, která se naopak uplatní v soukromoprávních vztazích.
3. pro jaké období ho vyměří,
4. v jakého výši ho vyměří.

Vysoká škola je sice povolána, aby stanovila výši daného poplatku, tu ale musí stanovit v určitých zákonem stanovených limitech a musí ji stanovit obecně a dopředu (normativně ve svém vnitřním předpisu), nikoli pro každého jedince zvlášť.

Jakmile tedy student naplní zákonné kritéria (popř. kritéria v souladu se zákonom specifikovaná vnitřním předpisem), vysoká škola mu musí vyměřit poplatek ve výši uvedené ve statutu vysoké školy, a to pro období započatých 6 měsíců či jednoho roku podle druhu poplatku. Povinností studenta je poplatek zaplatit.

Peníze vybrané na poplatku za studium směřují přímo do stipendiálního fondu fakulty, která uskutečňuje studijní program, v němž byl poplatek vyměřen, a mohou být čerpány toliko na výplatu stipendií. Nelze z nich tedy hradit náklady na vzdělávání dotčeného studenta, a to personální, materiální ani jiné. Nelze proto tvrdit, že za splnění určitých podmínek dochází ke zpoplatnění bezplatného vysokoškolského studia.

Jen pro úplnost je třeba dodat, že věk 26 let je rozhodný toliko pro předpisy o sociálním zabezpečení, nemá nejmenší vliv na případné vyměření poplatku spojeného se studiem či školné na soukromých vysokých školách.

**Shrnutí**


Aby se předešlo případným nežádoucím dopadům na vybrané situace, v nichž by působení zákonných požadavků vyvolávalo společenský nevhodné dopady, má vysoká škola možnost platbu poplatku za studium nevyžadovat, vyžadovat jen zčásti či jí vyžadovat až později; ovšem za předpokladu, že dobytčný uplatní svá procesní práva. Faktické situace vhodné k eliminaci nežádoucích dopadů spočívají zejména v tom, že student svou situaci nezavinil.

7) Pro cizojazyčná studia naopak platí, že stát na jejich uskutečňování nepřispívá a povolává vysoké školy, aby jej samy zpoplatnily, jak uznají za vhodné.
nemůže ji rozumně čelit či svým společenským přínosným jednáním významně převyšuje případnou společenskou hrozbou.
Legislativní úprava poplatků za studium jistě není nejdokonalejší, řadu pochybností budí již samotné právní zakotvení skutkových podstat, přesto jim nelze upírat společenský význam, který autorka hodnotí jako pozitivní.

Zdroje
Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)
Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám
Název Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/94

Rebecca Horn, Měkké zajetí, 1978