

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 vzdělání. Bezvýhradně směřuje tato bezplatnost vůči školám základním a středním, ve vztahu k vysokým školám se pak uplatní omezeně, a to podle *schopnosti občana a možností společnosti*. Co se rozumí *schopnostmi 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, aby mohl úspěšně studovat vysokou školu. Možnosti společnosti naopak reprezentují schopnosti společnosti nést 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 vzdělání¹, tak speciálně pro každý studijní obor zvlášť – prostřednictvím přijímací zkoušky. Možnosti společnosti nacházejí svůj vnější projev v kapacitních omezeních počtu studijních míst v jednotlivých studijních oborech na jednotlivých fakultách. Nežádka 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 důvodů, neboť se „nevtěsnala“ do možností společnosti.

I pro uchazeče přijaté ovšem platí, že bezplatnost jejich vysokoškolského vzdělání nelze chápat tak široce, že by stát měl nést veškeré náklady vznikající při realizaci práva na vzdělání, a to ani pokud jde o bezplatné poskytování učebnic či jiných učebních potřeb. Jak judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 25/94, bezplatnost vzdělání se omezuje toliko na roli státu *nést náklady na zřizování škol a školských zařízení, na jejich provoz a údržbu a nevyža-*

1) Podmínkou přijetí ke studiu v bakalářském a magisterském studijním programu je dosažení úplného středního nebo úplného středního odborného vzdělání. Ke studiu v oblasti umění mohou být přijati též uchazeči s vyšším odborným vzděláním poskytovaným na konzervatořích.

Podmínkou přijetí ke studiu v magisterském studijním programu, který navazuje na bakalářský studijní program, je rovněž řádné ukončení studia v bakalářském studijním programu. Ke studiu v oblasti umění mohou být výjimečně přijati též uchazeči bez dosažení úplného středního nebo úplného středního odborného vzdělání nebo vyššího odborného vzdělání poskytovaného na konzervatořích.

Podmínkou přijetí ke studiu v doktorském studijním programu je řádné ukončení studia v magisterském studijním programu a v oblasti umění též získání akademického titulu.

duje platbu tzv. školného na jím zřizovaných školách. Školami zřizovanými státem za účelem uspokojování veřejných potřeb v oblasti širokospektrého vysokoškolského vzdělávání jsou právě *veřejné vysoké školy*.

Naproti tomu Listina základních práv a svobod zároveň připouští možnost existence *soukromých vysokých škol*, na nichž lze za zákonem stanovených podmínek poskytovat vzdělání za úplatu, tedy *školné*. Soukromé vysoké školy jsou oprávněny samy určovat, v jakém rozsahu, tedy za jaké služby, a v jaké výši budou platby za studium vybírat. Jsou též oprávněny platby nevybírat a tedy vzdělávací služby poskytovat zdarma. Pochopitelně to budou dělat zřídka, neboť prodávání služby spočívající v poskytování vysokoškolského vzdělávání je většinou jejich podnikatelskou aktivitou, do níž samy musí vkládat jisté finanční prostředky na její zajištění. Zatímco vzdělávací, vědecká, výzkumná a související činnost veřejných i státních vysokých škol, je hrazena ze státního rozpočtu, soukromé vysoké školy jsou povinny si pro tuto činnost zajistit finanční prostředky samy. Ve vztahu ke vzdělávání tak pochopitelně činí vybiráním školného, které tedy představuje úhradu studentů za příjem vzdělávacích služeb.

Role poplatků za studium ve vysokoškolském vzdělávání

Jak bylo uvedeno výše, studium na veřejných vysokých školách je v souladu s ústavním pořádkem České republiky bezplatné. Bezplatnost se ovšem projevuje jen ve 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 vynaloží na platbu zdravotního pojištění za studenty mladší 26 let. K výdajům přímo vynaloženým v souvislosti s financováním vysokoškolského studia je dále třeba přičíst zejména úbytek příjmů státního rozpočtu, k němuž dochází vlivem daňových osvobození (bonusů) a samotnou skutečností, že studenti obvykle nemají vlastní příjmy nebo mají příjmy nižší než by měli, kdyby namísto studia vykonávali pouze ekonomickou aktivitu. Tím dochází k faktickému snížení příjmů státního rozpočtu z daní a jiných dávek (platby na sociální zabezpečení a politiku zaměstnanosti) oproti stavu, kdyby studenti na vysokých školách nestudovali.

Vysokoškolské vzdělání určité části populace ovšem nepřináší pro stát a jeho občany (obyvatele) jen zátěž. Kdyby tomu tak bylo, žádnému státu by se nevyplatilo jej v tak široké míře realizovat a ani mezinárodní tlak na jeho plošné poskytování by nebyl tak silný. Vysokoškolské vzdělání kromě toho, že rozvíjí osobnost jedince na něm participujícího, přináší též výhody pro společnost jako celek. V prvé řadě zajišťuje přísun kvalifikovaných odborníků pro určité regulované profese (lékaři, právníci, architekti apod.), druhotně též 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 celospolečensky nejvyšší za předpokladu, že jedinec získá 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 odlišit *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 přínosem než zátěží. Představy státu o efektivním studiu lze na základě dostupných prostředků² 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 úspěšné dokončení započatého studia.

Studium neefektivní není žádoucí, stát ho proto nepodporuje³ a snaží se o jeho prevenci. Vyjádřením této snahy se stalo též zavedení poplatků za studium, které jsou vysoké školy povinny vybírat. O síle zájmu na regulaci daného parametru neefektivity svědčí rozdíl mezi zákonnými limity pro poplatek za dlouhé/nedokončené studium⁴ oproti poplatku za studium násobné⁵.

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 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.

Základem pro stanovení poplatků spojených se studiem je 5 % z průměrné částky připadající na jednoho studenta z celkových neinvestičních 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 veřejná vysoká škola poplatek za studium, který činí za každý další započatý jeden rok studia nejvýše základ; 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 předchozí poznámky.

Konstrukce platby za „započaté měsíce“ vypovídá o tom, že poplatek nemá funkci úhradovou, ale regulační. Je koncipován jako sankce za chování, které bylo výše pojmenováno jako neefektivní studium, má od neefektivity studování odradit. Sankcí je – paradoxně – poplatek i pro vysokou školu, na níž delší studium probíhá, neboť student v režimu poplatku za delší studium není v zásadě vysoké škole financován prostřednictvím normativní dotace na vzdělávání. Úhradovou funkci nemá poplatek ani vůči vysoké škole, neboť rozpočtové určení finančních prostředků ve prospěch stipendijního fondu zabraňuje použití získaných peněz na úhradu nákladů na vzdělávací činnost. Vysoká škola je tak nucena obstarávat prostředky na vzdělávání studentů v režimu poplatku z jiných zdrojů. Jaké společensky nežádoucí chování vysoké školy tím má být regulováno, není jisté. Pravděpodobně jde o motivaci vysoké školy „zbavovat se studentů v režimu poplatků“. Že tak ovšem nemůže činit prvoplánově, je zřejmé. Nezbyvá tedy než přijmout, že vzdělávání studentů v režimu poplatků za studium je zřejmě hrazeno na úkor studentů, kteří v režimu poplatků nejsou.

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 typech situací:

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

Situace první může nastat v těch případech, kdy k vyměření poplatku došlo v souvislosti s přičtením doby neúspěšně ukončeného studia či přílišným prodloužením studia i bez ní. Nejtypičtější objektivní skutečností, k níž má být přihlédnuto, bude pravděpodobně zdravotní stav. Ovšem pouze takový zdravotní stav, s nímž bylo v příčinné souvislosti 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 vyměření poplatku došlo na základě zákona, ovšem za situace, kdy byly zákonné podmínky splněny mimo vůli studenta a bez možnosti jejich nastoupení ovlivnit.

Druhá situace se týká všech druhů poplatků a má svůj původ v sociálních poměrech studenta a osob, které jsou jeho zákonnými vyživovateli (rodiče (prarodiče), 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.) odůvodňují nezájem společnosti na jeho sankcionování, a to proto, že jeho příspěvní k rozvoji a fungování společnosti (státu) je nadprůměrné, a tedy kryjící nadměrné výdaje.

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

Takto by zřejmě bylo možno nalézt 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 zmírnění 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 *orgán moci 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 mít soukromoprávní charakter (např. pokud vysoká škola prodává studentovi propagační předměty) a veřejnoprávní charakter (všechny situace bezprostředně související se studiem – přijímání ke studiu, udělování stipendií, vyměřování poplatků apod.). Jde-li o *veřejnoprávní vztah*, vystupuje v něm vysoká škola jakožto orgán moci 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 jaké výši ho vyměří.

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

Jakmile tedy student naplní zákonná kritéria (popř. kritéria v souladu se zákonem 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. Povinnosti studenta je poplatek zaplatit.

Peníze vybrané na poplatek za studium směřují přímo do stipendijního 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 dotyčného 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

Na českých veřejných vysokých školách neplatí studenti úhradu za příjem vysokoškolského vzdělání, tzv. školné, a to za podmínky, že jde o studium uskutečňované v českém jazyce⁷. Neplatí jí ani v případě, že již dosáhli věku 26 let. Za určitých okolností jsou však studenti veřejných vysokých škol podrobeni platbám souvisejícím se studiem, tzv. poplatkům za studium. Mají sankční charakter a studenti jsou – zjednodušeně vyjádřeno – nuceni je platit v případě, že studují příliš dlouho či v minulosti některé studium ukončili neúspěšně, nebo v případě, že studují studijní program stejného či obdobného stupně, jaký již v minulosti vystudovali. Oproti tomu na soukromých vysokých školách hradí studenti přímo čerpané vysokoškolské vzdělávání.

Aby se předešlo případným nežádoucím dopadům na vybrané situace, v nichž by působení zákonných požadavků vyvolávalo společensky nevhodné dopady, má vysoká škola možnost platbu poplatku za studium nevyžadovat, vyžadovat jen zčásti či ji vyžadovat až později; ovšem za předpokladu, že dotyčný 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 jí rozumně čelit či svým společensky přínosným jednáním významně převyšuje případnou společenskou hrozbu.

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)

Stenografický zápis z projednávání zákona č. 147/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění zákona č. 210/2000 Sb., a zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů

Pravidla pro poskytování příspěvků a dotací veřejným vysokým školám

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/94



Rebecca Horn, *Měkké zajetí*, 1978