

Tak to vidím já

## Zamyšlení nad poplatky spojenými se studiem na Masarykově univerzitě v akademickém roce 2013/2014

IVO KEISLER

Všechno začalo v červenci letošního roku, přesněji 4. 7. 2013, toho dne, v němž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) vydal rozsudek sp. zn. 7 As 41/2013. Tímto na prvním pohled neškodným rozsudkem NSS nejen zamítl kasační stížnost Masarykovy univerzity, co by žalované, a tím dal za pravdu žalobkyni, studentce brojící proti vyměřenému poplatku za delší studium, ale také vyslovil názor, jímž deklaroval způsob stanovení výše tohoto poplatku na Masarykově univerzitě za nezákonný. Ale popořádku.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách (dále jen „ZVŠ“), v § 58 odst. 3 ukládá veřejným vysokým školám povinnost stanovit studentům, jež studují déle než je standardní doba studia zvýšená o rok, tzv. poplatek za delší studium (dále též „poplatek“). Dále ZVŠ stanovuje podmínky, v jejichž mantinelech je veřejným vysokým školám ponechána diskrece k úpravě řečeného poplatku, a sice minimální výši<sup>1</sup> a podmínky limitující způsob jeho úpravy, když explicitně požaduje, aby konkrétní výši, formu placení a splatnost určil statut veřejné vysoké školy.<sup>2</sup> Právě podmínky konkrétní úpravy poplatku nebyly dle názoru NSS Masarykovou univerzitou naplněny.

Současné účinné znění Statutu Masarykovy univerzity<sup>3</sup> (dále jen „statut MU“) obsahuje splatnost poplatku<sup>4</sup> a formu jeho úhrady,<sup>5</sup> avšak nestanovuje již zákonem požadovanou přesnou výši, pouze uvádí další způsob jejího určení, který deleguje na děkany jednotlivých fakult a jimi vydávaná opatření (evidentně za účelem flexibilního přizpůsobení této výše faktickým potřebám dané fakulty).<sup>6</sup> Přesně na tuto skutečnost při svém přezkumu také narazil NSS, jenž v právní větě rozsudku doslova uvedl: „*Ustanovení § 58 odst. 6 zákona*

<sup>1</sup> Ta je dle § 58 odst. 3 ZVŠ stanovena jako minimálně jedenapůlnásobek základu, přičemž výše základu pro každý akademický rok je v souladu s § 58 odst. 2 ZVŠ určena Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy.

<sup>2</sup> § 58 odst. 6 věta druhá ZVŠ.

<sup>3</sup> Aktuální znění v době vzniku tohoto článku je účinné od 12. 6. 2013.

<sup>4</sup> Čl. 15 odst. 2 Statutu MU ve spojení s čl. 13 přílohy č. 6 Statutu MU.

<sup>5</sup> Čl. 15 odst. 2 Statutu MU ve spojení s čl. 14 přílohy č. 6 Statutu MU.

<sup>6</sup> Čl. 15 odst. 2 Statutu MU ve spojení s čl. 12 přílohy č. 6 Statutu MU.

č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, požaduje, aby byla výše poplatků spojených se studiem stanovena přímo ve statutu veřejné vysoké školy. Nepostačuje proto pouhé stanovení rozsahu poplatků ve statutu s tím, že konkrétní výši stanoví jiný orgán (zde děkan fakulty).“ Dále pak pokračoval následujícím tvrzením: „Taková úprava (výše uvedená, pozn. aut.) je v přímém rozporu se zněním zákona. Výslovné určení konkrétního vnitřního předpisu, v němž má být obsažena výše poplatků za studium, je zákonným limitem samosprávy veřejné vysoké školy.“ Jednoduše řečeno, NSS dospěl k závěru, že výše uvedený způsob, jakým Masarykova univerzita přistoupila k aplikaci ZVŠ, je v rozporu s jeho zněním, tedy nezákonný, stejně jako jsou logicky nezákonná všechna její rozhodnutí vydaná na základě chybně přijatých norem.

Pro Masarykovu univerzitu znamená vzkaz NSS jediné, a to, že v současné době<sup>7</sup> nemá právo studentům poplatky spojené se studiem platně vyměřovat, a tedy ani je od nich vybírat. To potrvá až do doby, než trvající nezákonný stav napraví, což přináší poměrně významný výpadek příjmů jejího stipendijního fondu.<sup>8</sup> Tato nepříznivá situace spustila rozsáhlý proces nápravy, díky němuž v době psaní tohoto článku probíhá jednání o výši poplatků na půdě jednotlivých fakult, aby byly výsledné částky následně v souladu s dikcí ZVŠ vloženy do Statutu MU. Tímto způsobem však lze závadný stav řešit až pro futuro, jelikož ZVŠ v § 58 odst. 6 explicitně stanovuje, že „veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků spojených se studiem ... pro příští akademický rok před termínem pro podávání přihlášek ke studiu.“ Lze tak prohlásit, že akademický rok 2013/2014 je z pohledu legální cesty pro upravení výše poplatku již ztracen, neboť nově přijaté znění Statutu MU lze použít až od počátku akademického roku následujícího.

Vedení Masarykovy univerzity v čele s rektorem se proto rozhodlo pro dočasné řešení spočívající v přijetí Opatření rektora č. 8/2013 (dále jen „opatření“), jímž byla stanovena výše poplatků za prodlouženou dobu studia v akademickém roce 2013/2014 a které upravuje částku v podobně minimální zákonem stanovené výše, tedy onoho výše zmíněného mantinelu sloužícího k limitaci správního uvážení veřejné vysoké školy, což je zde nazváno přímou aplikací ustanovení § 58 odst. 3 ZVŠ. Oprávnění toto opatření vydat bylo přitom opřeno o znění § 10 odst. 1 ZVŠ, dle něžž rektor „jedná a rozhoduje ve věcech školy, pokud zákon nestanoví jinak“. Ptám se nyní sám sebe: jak zmíněné opatření rektora Masarykovy univerzity vlastně situaci okolo stanovení výše poplatku pomohlo?

Nevidím do uvažování vedení Masarykovy univerzity, a nejsem tedy obeznámen s konkrétním argumentem, který vedl k řečenému rozhodnutí, nicméně cesta mohla být následující. V dané situaci proti sobě stojí dvě skutečnosti,

<sup>7</sup> Statut MU v době vzniku tohoto článku stále nebyl vhodně novelizován.

<sup>8</sup> Viz § 58 odst. 7 ZVŠ.

a sice jasná povinnost veřejné vysoké školy vybírat zákonem stanoveným způsobem poplatky spojené se studiem, v čemž lze spatřovat veřejný zájem. Vedení Masarykovy univerzity proto zřejmě usoudilo, že ve světle této povinnosti a pro zachování veřejného zájmu je potřeba jakkoliv ve výběru poplatku pokračovat, přičemž mu vhodně posloužila částka, jejíž výpočet ZVŠ tak nějak zmiňuje. Druhou skutečností na opačné misce vah je však otázka ústavní ochrany základního práva na majetek,<sup>9</sup> do kterého může být zasaženo pouze na základě zákona,<sup>10</sup> jinými slovy zákonným způsobem.

Jak jsme již řekli, způsob, kterým k aplikaci své zákonné povinnosti přistoupila Masarykova univerzita, byl NSS uznán za nezákonný. V současné době fungující dočasné řešení však nepřináší v podstatě žádnou změnu, ba naopak stále trvá protiprávní stav, v němž je výše poplatku určována jiným orgánem, než který je dle ZVŠ oprávněn schvalovat vnitřní předpisy veřejné vysoké školy,<sup>11</sup> pouze děkany jednotlivých fakult vystřídal rektor. Také způsob úpravy se stále liší, neboť tak není učiněno požadovaným Statutem MU, ale opatřením rektora, které pouze vystřídalo předešlá opatření děkanů. Na okraj také dodávám, že v dané situaci nemůže být řeč o pravomoci rektora upravit výši poplatku s použitím § 10 odst. 1 ZVŠ, jelikož je nesporné, že § 58 odst. 6 ZVŠ jasně určuje, kterému orgánu veřejné vysoké školy je tato pravomoc svěřena, a tak se rozhodně nedostáváme do situace, se kterou § 10 odst. 1 ZVŠ počítá.

Samostatnou kapitolou je charakter podmínek upravených v § 58 odst. 3 ZVŠ a možnost přímé aplikace tohoto ustanovení. Ta dle mého názoru není možná, neboť hranice finanční výše poplatku, v řečeném ustanovení upravená, je teleologicky vzato, jak jsem již zmínil, limitací pro správné uvážení veřejné vysoké školy, respektive jejího akademického senátu. Ve stejném duchu ostatně hovoří důvodová zpráva k původnímu znění ZVŠ. V žádném případě však zákonodárce nepočítal s jejím přímým užitím, jako konkrétní výše poplatku. V § 58 odst. 3 ZVŠ zmíněný jedenapůlnásobek základu stanoveného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy tak nemůže sloužit k přímému užití jak ex lege, tak jiným než v § 58 odst. 6 ZVŠ předpokládaným způsobem; a už vůbec ne výše uvedeným způsobem, který samotné znění zákona a contrario vylučuje. Samozřejmě, že v případě, kdy by byla tato hranice použita, jako konkrétní výše poplatku ve Statutu MU přijatém akademickým senátem, nemohla by být o nezákonnosti řeč, avšak kombinace výše uvedených aspektů ji již bohužel zakládá.

Jsme tak svědky situace, v níž jsou studentům Masarykovy univerzity vyměřovány poplatky a následně od nich také vybírány způsobem, který je v příkrém rozporu se zákonem. Jsem si vědom, že můj názor může na první pohled

<sup>9</sup> Čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

<sup>10</sup> Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>11</sup> Kterým je dle § 9 odst. 1 písm. b) ZVŠ.

vypadat jako příliš formalistický a striktně se držící litery zákona, v situaci, v níž je potřeba najít cestu, jak předešlou chybu univerzity co nejrychleji vyřešit, na čemž leží také zmíněný veřejný zájem. Ani tyto skutečnosti však nejsou s to zhojit nezákonnost, kterou je zmíněné řešení nadáno. Stále je zde totiž fakt, že ani hrozba nepříznivých ekonomických důsledků a ani s ní spojený veřejný zájem neospravedlňují aplikaci právních předpisů *contra legem*, a tím nezákonného omezení základních práv a svobod, zde konkrétně výše uvedeného práva na majetek. Co může být přehnaně formalistického na odmítání protiprávního zásahu do základních práv?

Také fakt, že ve skutečnosti je částka v nejnižší možné podobě<sup>12</sup>, a studenti na ní proto spíš „vydělají“, nemůže v této principiální otázce jako argument obstát, neboť ať už se v případě opatření rektora jedná o krok, který výši poplatku *de facto* snižuje,<sup>13</sup> nebo hypotetickou situaci, jímž by byl poplatek takto zvýšen, způsob provedení v obou případech zákonu odporuje.

Byla-li tedy řeč o povinnosti vybírat od studentů poplatky na jedné z misek vah a ochranou jejich práva na majetek na misce druhé, ve výše popsané situaci v mých očích jednoznačně převáží hodnota druhá.

Co říci závěrem? Současná situace, tak jak je popsána výše, je dle mého názoru z právního hlediska vadná a rozhodně by tedy v tomto stavu neměla nadále setrvávat. Jak to však vypadá, vedení Masarykovy univerzity je se svým řešením nastalého problému spokojeno a rozhodně je až do konce akademického roku nehodlá jakkoliv přehodnocovat. Zdá se proto, že pokud se některý ze studentů, jímž byl či bude dle nových pravidel poplatků spojený se studiem vyměřen, proti tomuto způsobu stanovení jeho výše neohradí stejně, jako tomu bylo v případě výše citované kauzy, zůstane pravděpodobně vše při starém.

Nacházíme se zde však na poměrně nebezpečném kluzkém svahu a ignorováním tohoto postupu Masarykovy univerzity dnes riskujeme do budoucna vyšší míru svévolného konání veřejných vysokých škol, a to již bez ušlechtilých záměrů jako je plnění zákonných povinností a realizace veřejného zájmu. Ani v nejmenším netvrdím, že by je měla jejich samospráva nějak omezovat, jen bych si přál, aby veřejné vysoké školy, co by orgány veřejné správy ctily čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>12</sup> Dle čl. 1 písm. a) opatření činí výše 4201,50 Kč v období od 20. srpna 2013 do 31. srpna 2013 a dle čl. 1 písm. b) pak 3999 Kč v období od 1. září 2013 do 31. srpna 2014.

<sup>13</sup> Např. výše poplatku dle čl. 1 písm. a) opatření děkana Právnické fakulty Masarykovy univerzity č. 2/2013 činila 15 000 Kč za každých šest započatých měsíců. Obdobně tomu bylo i v případě ostatních fakult.