

POPLATEK ZA STUDIUM - EFEKTIVNÍ NÁSTROJ REGULACE?

VERONIKA KUDROVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt

Příspěvek Poplatek za studium - efektivní nástroj regulace? si klade za úkol podrobit analýze zákonné zakotvení poplatků spojených se studiem s cílem zjistit, zda je současná podoba zákonného zakotvení poplatků za studium způsobila vyvolat zamýšlené regulační účinky. V návaznosti na zjištěné skutečnosti pak příspěvek nabízí normativní řešení.

Klíčová slova

Poplatek, regulace studijního chování, zákon o vysokých školách, vnitřní předpis vysoké školy

Abstract

Contribution Study-Related Fee - Effective Tool of Regulation? provides a legal analysis of legislation on study-related fees. Its aim is to discover, whether the text of provision on study-related fees assures meeting of the target - regulate an unwanted study behavior. Concerning the gained knowledge, it offers possible normative solutions.

Key words

Regulation of a study behavior, act on higher education, internal regulation of a higher education institution

1. ÚVOD

Přibližně od roku 2006 probíhá na celostátní úrovni diskuze o akutní potřebě reformovat české vysoké školství. V roce 2008 byla představena Bílá kniha terciárního vzdělávání, která měla ambici stát se východiskem pro budoucí reformy. V oblasti financování vysokých škol, která patří mezi nejkritičtější, označila mimo jiné za žádoucí *zavést odložené, kontingenčně splácené školné jako nástroj zainteresovanosti na dlouhodobém uplatnění na trhu práce*¹.

Bílá kniha terciárního vzdělávání v průběhu času upadla v zapomnění - věcný návrh zákona o vysokých školách aktuálně předložený k připomínkovému řízení², se jejím textem neinspiroval, vycházel z

¹ MATĚJŮ, P. a kol. Bílá kniha terciárního vzdělávání : první verze určená k veřejné diskusi. Praha : Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2008, s. 37.

² *Věcný záměr zákona o vysokých školách*, nedatován, č. j. 26338/2011-34, do vnějšího připomínkového řízení rozeslán 16. 11. 2011.

hodnocení vlastních. Přesto i on počítá s povinností studentů veřejných vysokých škol *hradit veřejné vysoké škole školné za studium v bakalářském nebo magisterském studijním programu, a to ve výši stanovené veřejnou vysokou školou podle zásad daných jejím statutem za předpokladu, že nepřevyší maximální výši stanovenou zákonem.*

Právní jistotu studentů ohledně výše školného má vedle zákonem stanovených limitů garantovat také jeho fixace po standardní dobu studia. Věcný záměr však zároveň předpokládá, že uvedené záruky nebudou svědčit studentům, kteří budou studovat déle, než po standardní dobu studia, či jejichž studijní minulost bude zahrnovat předchozí neúspěšná studia v témže stupni.

V tomto směru vyznívá nepřiznání garance výše školného sankčně, svým podmíněním se nápadně podobá dnešním *poplatkům za studium*³.

Zatímco přesné znění budoucího zákona o vysokých školách, a tedy i úprava školného, má k dispozici ještě velký prostor pro diskuzi a doladění případných nekonceptností, současná právní úprava již velkou část takto zužitkovatelného času vyčerpala, otázkou je, zda efektivně.

Bylo by možno mít za to, že v tuto chvíli již není posuzování aktuálního nastavení poplatků za studium účelné, a to s ohledem na skutečnost, že více či méně vhodná právní úprava této problematiky může doznat v dohledné době svého konce, a to právě v souvislosti s přijetím nového zákona o vysokých školách. Vzhledem ke konfliktnosti některých navrhovaných změn a částečně též vzhledem k současné politické situaci by však bylo možno mít též za to, že vznik nového zákona o vysokých školách může být podobně nejistý jako setrvání ministra školství, aktuální vlády, či Řecka v eurozóně.

Z těchto důvodů, a zejména s přihlédnutím k tomu, že financování vysokých škol, včetně nefinancování studentů v režimu jednoho z poplatků, je tématem více než aktuálním, lze považovat za účelné i v tuto chvíli zabývat se otázkou, zda je aktuální nastavení poplatků za studium efektivním nástrojem regulace. Zda je způsobilé odvrátit marné čerpání státního rozpočtu a snížit tak výši neúčelně vynaložených prostředků na vysokoškolské vzdělávání.

Zodpovězení položené otázky a případné navržené opatření vedoucích k nápravě bude cílem tohoto příspěvku.

³ Podle § 58 odst. 3 a 4 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o vysokých školách" či též jen "zákon").

2. POPLATKY ZA STUDIUM

Ústavní základy práva na vysokoškolské vzdělání jsou zakotveny v čl. 33 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "Listina základních práv a svobod"). Listina v uvedeném ustanovení zakotvuje právo na bezplatné vysokoškolské vzdělání (odst. 2) a vedle něho připouští možnost vzdělávání za úplatu (odst. 3).

Právo na bezplatné vysokoškolské vzdělání je koncipováno jako podmíněné, a to *možnostmi společnosti a schopnostmi občana*⁴. K jeho realizaci stát zřizuje a převážně financuje instituce sloužící veřejným potřebám, jimiž jsou samosprávné právnické osoby veřejného práva: veřejné vysoké školy^{5, 6}.

Zmíněná 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 či mají příjmy nižší než by měli, kdyby namísto studia vykonávali pouze ekonomickou aktivitu.

⁴ S ohledem na skutečnost, že zákon o vysokých školách, a ani žádný jiný zákon neupravuje úplatnost vysokoškolského vzdělávání cizinců odlišně od (ne)úplatnosti vysokoškolského vzdělávání občanů České republiky (resp. Evropské unie), ve spojení s ústavní výhradou zákona pro vybírání poplatků (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), lze mít za to, že pojem "občan" zde lze vykládat jako "jedinec", tedy fyzická osoba bez ohledu na státní příslušnost.

⁵ Blíže k právní povaze vysokých škol BERAN, K. Právnické osoby veřejného práva. Praha : Linde, 2006, s. 11 – 51.

⁶ Vedle veřejných vysokých škol poskytuje stát bezplatné vzdělání též na státních vysokých školách. Účelem jejich existence je však primárně vzdělávání odborníků pro složky zajišťující strategické úkoly státu, nikoli poskytování všeobecně zaměřeného vysokoškolského vzdělání. Proto nemají státní vysoké školy právní subjektivitu, nevlastní majetek a finanční prostředky jsou jim přidělovány z rozpočtových kapitol příslušných ministerstev. Zatímco řízení veřejných vysokých škol je realizováno vlastními samosprávnými orgány, orgány státních vysokých škol sdílí některé kompetence s příslušnými ministerstvy a ministry.

Tím dochází k faktickému snížení příjmů státního rozpočtu z daní a jiných dávek (platby na sociální zabezpečení a politiku zaměstnanosti) oproti stavu, kdy by 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, [čímž zároveň kultivuje občanskou společnost] přináší též [další] výhody pro společnost jako celek. V první 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 nejen, že umožní státu relativně nejnižší možnou investici do jeho vzdělání, ale též v poměrně krátké době začne státu investici prostřednictvím výkonu povolání vracet.⁷

Od studia nejefektivnějšího, tj. uskutečněného v co možná nejkratším čase, je třeba odlišit *studium efektivní*. Co lze považovat za studium efektivní lze nepřímou dovedit z podmínek pro vyměření poplatků za studium podle § 58 odst. 3 a 4 zákona o vysokých školách⁸, a to s ohledem na skutečnost, že funkce poplatků za studium je regulační⁹.

⁷ KUDROVÁ, V. Poplatky za studium nejsou školným. *Revue Universitas*. 2010, roč. 43, č. 2, s. 17 - 18. ISSN 1211-3387

⁸ § 58 zákona o vysokých školách

(3) 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.

(4) 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

Za efektivní studium lze podle uvedené metodiky považovat studium v bakalářském nebo magisterském (resp. navazujícím magisterském) stupni, které 1. trvá nejvýše standardní dobu studia + 1 rok, 2. nekončí jinak, než řádně, a 3. neopakuje se v témže stupni. Dále lze za efektivní považovat jakékoli studium v doktorském stupni bez ohledu na jeho průběh.

S výhradou toho, že text zákonného ustanovení o poplatcích za studium lze vykládat i jinak¹⁰, lze podmínky pro jednotlivé druhy poplatků za studium shrnout následovně:

Poplatek za delší studium je povinen platit student bakalářského či magisterského studijního programu, pokud *celková doba* jeho studia přesahuje *standardní dobu studia* v daném studijním programu zvětšenou o jeden rok. Celková doba studia se vypočte tak, že se k *aktuální době studia* v daném studijním programu připočtou též doby všech předchozích studií, která byla ukončena jinak, než řádně. Jejich souběh se však počítá jen jednou.

V případě, že jde o absolventa bakalářského studijního programu, který studuje v dalším bakalářském studijním programu či o absolventa magisterského studijního programu, který studuje v dalším bakalářském či magisterském studijním programu, je povinen platit *poplatek za delší studium (v dalším studiu)*, jakmile doba jeho aktuálního studia přesáhne standardní dobu studia.

Poplatek za další studium je pak povinen platit student, který studuje v tzv. *dalším studiu*, tj. jako absolvent studuje v dalším bakalářském či magisterském studijním programu s výjimkou situace, kdy je absolventem pouze bakalářského studia a studuje ve studiu navazujícím magisterském.

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.

⁹ Hlavními funkcemi poplatku obecně jsou funkce fiskální (poplatek je zdrojem příjmu státního rozpočtu) a úhradová (obdržené finanční prostředky slouží k úhradě nákladů vzniklých v souvislosti s poskytnutím veřejnoprávní služby), v úvahu přichází ale též funkce regulační (existence a výše poplatku má ovlivnit četnost využívání služby).

O regulační funkci poplatků za studium vypovídá konstrukce platby za *započaté období*, zákonem předpokládaná výše ne nutně reflektující nákladovost vzdělávání, ale také rozpočtové určení finančních prostředků získaných z poplatků za studium ve prospěch stipendijního fondu (což zabraňuje použití získaných peněz na úhradu nákladů na vzdělávací činnost).

¹⁰ Blíže KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 74 - 83.

Sílu zájmu na regulaci určitého druhu nežádoucího chování vyjadřuje výše poplatku. Zákon nestanoví výši přímo, nechává ji na samosprávném rozhodnutí vysoké školy, vymezuje však její limity. A to tak, že u poplatku za delší studium stanoví minimální výši - v současnosti přibližně 4.500Kč za započatých šest měsíců studia, u poplatku za další studium naopak maximální výši - v současnosti přibližně 3.000 za započatý rok studia.

Roční výše poplatku za delší studium se tak může pohybovat v rozmezí od 9.000 Kč do neomezené výše, roční výše poplatku za další studium může být od 0 Kč do 3.000 Kč. Z toho je zřejmé, které z popsanych studijních chování považuje stát za více nežádoucí. Ostatně sám navíc nepřispívá na výuku studentů v režimu poplatků za delší studium, čímž nepřímou nutí vysoké školy jejich počty prostřednictvím výše poplatku také regulovat.

3. (NE)EFEKTIVITA REGULAČNÍ FUNKCE POPLATKU

Z nastavení podmínek pro vyměření poplatků za studium je zřejmé, jaká studijní chování jsou nežádoucí a v jaké míře. Obecně lze mít za to, že násobné studium v témže stupni (*další studium*) vykazuje přiměřenou dávku společenské nebezpečnosti, proto je jen přiměřeně sankcionováno. Některými školami, které využily možnosti stanovit poplatek za další studium ve výši 0Kč, není ve skutečnosti sankcionováno vůbec.

Předmětem dalšího zkoumání tedy bude nežádoucí studijní chování, které má být regulováno *poplatkem za delší studium*. Jak bylo již nepřímou uvedeno, jde o chování spočívající v neúměrném prodlužování studia¹¹ a v ukončování studia jinak, než řádně. Jeho nežádoucnost je daná tím, že v případě prodlužování studia vznikají státu nadbytečné náklady na jeho přímé či nepřímé financování, v případě neúspěšného ukončení studia pak vynaložené náklady v určitém smyslu přijdou na zmar.

Po podrobném seznámení se s ustanovením zákona regulujícím poplatek za delší studium lze mít za to, že zákonem provedené vymezení podmínek pro vyměření poplatku za další studium

¹¹ Srov. VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY (4. 7.1996 - 2. 1.1998). *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne ... 1997, o vysokých školách a o změně a doplnění zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách) [zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)]*. Poslanecká sněmovna : tisk č. 329, 1997 - odůvodnění k navrhovanému § 57 [dnešnímu § 58]: "*Studium dotované státem (tj. za podmínek limitovaného školného) by nemělo být bezdůvodně prodlužováno. Proto se stanoví horní hranice pro celkovou dobu studia, během níž nemůže být studentovi veřejné vysoké škole předepsáno školné mimo uvedené hranice [školné nakonec vůbec zavedeno nebylo]. Není rozhodující, zda student čerpá tuto dobu souvisle nebo s přerušeními. Přesnou evidenci celkové doby studia umožní jednotný systém Matriky studentů.*"

neumožňuje, aby uvedený poplatek důsledně plnil svou regulační funkci, a tím v konečném důsledku i pozitivně ovlivňoval státní rozpočet, a to vzhledem k dále uvedeným nesystematičnostem.

1. Poplankem je sankcionováno jen neúspěšně ukončené studium, které je ve vztahu k aktuálnímu studiu *předchozí*, resp. jeho doba, která je ve vztahu k aktuálnímu studiu *předchozí*. Není tedy sankcionováno neúspěšně ukončené studium, resp. jeho doba, která se uskutečnila v souběhu se studiem aktuálním.

Může tak paradoxně vzniknout situace, kdy vedle sebe stojí neúspěšně ukončené studium v délce 2 let, které se uskutečnilo před aktuálním studiem - přičemž ony 2 "marně financované" roky se do celkové doby aktuálního studia přičtou, a zároveň 4 neukončená studia, každé v délce 3 let, celkem tedy 12 "marně financovaných" let - které se však do celkové doby studia nepřičtou, a to protože se studia uskutečnila během studia aktuálního.

V obou případech přitom stát za vzdělávání studentů v těchto studiích zaplatil, a to přibližně od 30.000 Kč do 165.000 Kč ročně (v závislosti na koeficientu ekonomické náročnosti daného studijního programu) v jednom studijním programu. V druhém případě sice nevynaložil další finanční prostředky související s vysokoškolským vzděláváním, kterými stát naplňuje ústavní požadavek podle čl. 33 odst. 4 Listiny základních práv a svobod¹², ty se ovšem zpravidla pohybují v roční výši necelých 9.000 Kč¹³, za určitých podmínek zvětšených o 4.020 Kč¹⁴, případně o 8.400 Kč¹⁵ - tedy ve výši oproti přímému financování vysokoškolského vzdělávání výrazně nižší.

Z toho plyne, že existují dva druhy neúspěšně ukončených studií, jejichž negativní dopady na stát jsou přibližně stejné, s nimiž ovšem zákon nezachází jednotně, když jeden z uvedených druhů neúspěšně ukončeného studia sankcionuje, a jiný nikoli. Sankcionování neúspěšně ukončeného studia tak není v uvedeném nastavení způsobilé odradit od marného studování studií v průběhu aktuálního studia. Lze mít proto za to, že dané rozlišení oslabuje regulační funkci poplatku.

¹² *Zákon stanoví, za jakých podmínek mají občané při studiu právo na pomoc státu.*

¹³ Na zdravotním pojištění zaplatí aktuálně stát za studenta vysoké školy 8676 Kč ročně.

¹⁴ V případě, že je student výdělečně činný, a to v takové výši, aby od jemu vyměřeného základu daně bylo možno odečíst po slevě na poplatníka ještě aktuálně stanovených 4 020 Kč za 12 měsíců studia.

¹⁵ Což odpovídá aktuální roční výši přídatku na dítě.

2. Z více souběžných neúspěšně ukončených studií je sankcionováno jen jediné; přesněji z více souběžných dob neúspěšně ukončených studií je v jejich souběhu sankcionována jen jediná.

Podobně jako v předchozím případě, souběžná neúspěšně ukončená studia způsobují vynaložení nemalého množství veřejných peněz na samotné vzdělávání v každém jednotlivém z nich, jen jednou ovšem způsobují čerpání peněz provádějících ústavně zaručenou *pomoc státu při studiu*. Stejně jako v minulém případě nelze mít za to, že platby na vzdělávání jsou zanedbatelné, a že tím hlavním kritériem by měla být úspora na platbách naplňujících povinnost státu poskytovat pomoc při studiu.

I zde lze mít proto za to, že sankcionování pouze jednoho neúspěšně ukončeného studia v případě souběhů více neúspěšně ukončených studií, ve skutečnosti nevede k dosažení cíle - tj. eliminaci marně vynaložených prostředků na vzdělávání, a tedy, že regulační funkci poplatku oslabuje.

3. Zvláštním případem je situace, kdy ve studiu došlo k tzv. *přestupu* či jemu obdobné situaci.

Přestup jako formální způsob ukončení či začátku studia zákon o vysokých školách nezná, bez ohledu na to je však nezbytné konstatovat, že v praxi k přestupům v materiálním smyslu dochází.

Za přestup v materiálním smyslu lze považovat *zahájení studia ve studijním programu a oboru, které časově navazuje na neúspěšné ukončení stejného či jiného studijního programu nebo oboru na stejné či jiné vysoké škole nebo fakultě, za předpokladu, že mezi takto vymezenými studijními programy a obory existuje taková obsahová souvislost, která umožňuje uznání zanedbatelné části neúspěšně ukončeného studia ve studiu nově zahájeném*¹⁶. Za obdobnou situaci lze označit případ, kdy nově zahájené studium nenavazuje časově, navazuje však obsahově.

Zde je třeba uvažovat, že zatímco neúspěšné ukončení studia ve formálním smyslu je neměnné, jeho materiální stránka může doznat vývoje ve studium ukončené úspěšně. A to v případě, že student po zápisu ke studiu jinému, obsahově navazujícímu, využije část předchozího neúspěšně ukončeného studia k tomu, aby úspěšně ukončil jiné studium. Což se zpravidla projeví tak, že nově započaté studium úspěšně ukončí v době, která společně s dobou neúspěšně ukončeného studia žádoucí studijní dobu (standardní dobu studia + 1 rok) nepřesáhne, či ji přesáhne jen částečně.

V takovéto situaci student ve skutečnosti nespotřebuje státem vynaložené prostředky neúčelně, ne v takovém rozsahu, jako kdyby v

¹⁶ KUDROVÁ, V. Poplatky spojené se studiem na vysokých školách. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 88 - 89.

neúspěšně ukončeném studiu v materiálním smyslu již nepokračoval, zejm. jej tedy úspěšně neukončil. To může vést k tomu, že studenta nepostihne ani poplatek za delší studium - tedy v daném studiu. Šlo-li však o studium bakalářské, tak jakmile přejde do studia navazujícího, dopadne na něj tíže neúspěšně ukončeného studia stejně, jakoby původní studium v materiálním smyslu nikdy úspěšně nedokončil.

Tím, že zákon nerozlišuje mezi případnou návazností v minulosti úspěšně ukončeného studia na studium neúspěšně ukončené, a situací, kdy neúspěšně ukončené studium již nebylo dále využito, nemotivuje dostatečně k ukončování studií, v nichž by bylo možné využít studijní návaznosti na neúspěšně ukončené studium. I toto nerozlišování by bylo proto možné považovat za oslabující regulační funkci poplatku za delší studium.

4. Ze zákonné úpravy patrně¹⁷ plyne, že k přičítání neúspěšně ukončených studií nedochází, studuje-li student v *dalším studiu*.

Z ničeho ovšem nelze soudit, že ztrátovost neúspěšně ukončeného studia pro stát je jiná v případě, že jde o studenta, který již v obdobném stupni studia, který právě studuje, v minulosti alespoň jedno studium úspěšně ukončil, než v případě studenta, který zatím žádné studium v obdobném stupni studia úspěšně neukončil. Navíc za situace, kdy zákon zároveň postihuje, resp. předpokládá postih násobného studování v obdobném stupni studia¹⁸.

Zákon tímto nastavením jakoby dával najevo, že absolvent magisterského studia se již nikdy více nemusí vyhýbat neúspěšným ukončením studií, neboť je zřejmé, že v každém jeho dalším studiu již k jejich přičítání docházet nebude. Zároveň absolvent bakalářského studia, který má v úmyslu dále se vysokoškolsky vzdělávat, je tím v případě, že jeho studijní historie zahrnuje nějaká neúspěšně ukončená studia, motivován, vzdělávat se opět jen v bakalářském stupni studia.

Zde lze mít tedy dokonce za to, že dané pravidlo jde proti samotnému smyslu poplatkové regulace.

5. Neúspěšně ukončené studium není sankcionováno, pokud šlo o studium v doktorském studijním programu, a to navzdory skutečnosti, že v případě doktorského studia v prezenční formě stát vynakládá navíc přes 90.000 Kč ročně na finanční podporu studenta takového studia.

¹⁷ S výhradou nejednoznačnosti ustanovení § 58 odst. 4 věty poslední. Podrobněji KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 81 - 83.

¹⁸ Jak předpokládá § 58 odst. 4 zákona o vysokých školách.

Z toho plyne jednak to, že neúspěšně ukončené studium v doktorském studijním programu je v určitých případech¹⁹ pro stát finančně ještě marněji vloženou investicí, než neúspěšně ukončené studium v jiném stupni, a zároveň, že studovat v prezenční formě studia v doktorském studijním programu může být pro studenta finančně výhodné bez ohledu na úspěšné ukončení.

V případě neúspěšně ukončeného studia lze tedy soudit, že poplatek ve své regulační funkci zaostává ve vztahu k doktorským studiím.

6. Neúspěšně ukončené studium v jakémkoli stupni není sankcionováno ani v případě studenta, který studuje v doktorském studijním programu. Je mu tím tedy nepřímou umožněno neodpovídat za případné neúspěšné ukončování (jakýchkoli) studií, a to i v případě, že k němu dochází opakovaně. Jakmile tedy studuje student "již" v doktorském studijním programu, může "beztrestně" začínat a ukončovat studia v jiných studijních programech, aniž by mu za to v daném studiu hrozila sebemenší sankce.

Z toho je zřejmé, že i v tomto směru regulační funkce poplatku za delší studium zaostává.

7. Za dalšího narušitele způsobilého snížit efektivitu regulace lze označit možnost vysoké školy - nebo spíše předpoklad, že tak bude činit²⁰ - každoročně měnit výši vyměřovaného poplatku; a to před termínem pro podávání přihlášek ke studiu.

Tím jsou, pravda, vytvořeny podmínky pro to, aby student vědom si neúspěšně ukončených studií, začal studium s očekáváním určité výše poplatku, kterou bude schopný či ochotný za své minulé "provinění" platit. Když však vysoká škola v průběhu jím započatého studia výši poplatku výrazně zvýší, může se stát, že student nebude schopen či ochoten poplatek již (dále) platit, a bude tak nucen studium ukončit²¹. Čímž mu paradoxně vznikne nová doba neúspěšně ukončeného studia.

V tomto kontextu je tedy poplatek, resp. podmínky pro stanovení jeho výše, způsobilý sám být příčinou neúspěšného ukončení studia, tedy jevu, kterému sám má předcházet. To lze bez pochyb označit za rozporné s efektem, kterého by měla regulace dosáhnout.

¹⁹ Jde-li o prezenční formu studia.

²⁰ Srov. ustanovení § 58 odst. 6 zákona o vysokých školách, podle něhož *veřejná vysoká škola zveřejní výši poplatků spojených se studiem podle odstavců 1 až 5 pro příští akademický rok před termínem pro podávání přihlášek ke studiu.*

²¹ Neboť jedině včasné ukončení studia zaručí nenastoupení povinnosti platit poplatek za delší studium.

8. S ohledem na výše popsanou finanční náročnost přímé platby studia se jako nekoncepční jeví též přičítání neúspěšně ukončených studií absolvovaných na soukromé vysoké škole.

Zatímco studium na veřejné vysoké škole je financováno státem (a to v roční výši přibližně od 30.000 Kč do 165.000 Kč v závislosti na koeficientu ekonomické náročnosti daného studijního programu), a stát má tedy zájem na tom uvedené finance nevynakládat neúčelně, na samotné studium na soukromých vysokých školách stát primárně prostředky nevynakládá. A pokud stát na něco peníze nevynakládá, nelze než mít za to, že by popíralo logiku věci, kdy by se choval, jakoby je v případě neúspěšného ukončení studia vynakládal marně.

V tomto smyslu lze tedy regulaci neúspěšně ukončeného studia na soukromé vysoké školy prostřednictvím poplatku za delší studium považovat za nadbytečnou.

9. Samostatným problémem jsou případy, kdy došlo k neúspěšnému ukončení či neúměrnému prodloužení studia na (veřejné) vysoké škole zcela mimo vůli studenta, a to z objektivních důvodů.

Takovými případy jsou situace, kdy k nežádoucímu studijnímu stavu dojde v přímé souvislosti s pozastavení akreditace²², jejím odebráním, případně zánikem vysoké školy jako takové. Je zřejmé, že nástup těchto okolností student neovlivnil a ani ovlivnit nemohl.

Je třeba uvést, že podstatou efektivní regulace prostřednictvím sankce je možnost regulovaného subjektu od sankcionovaného jednání dobrovolně upustit, resp. takové jednání neučinit. Zde je ale zřejmé, že možnost nedopustit se sankcionovaného jednání ve vymezených případech student nemá. Jeho postihování za to, že se v nežádoucích situacích ocitl, by tedy bylo nadbytečné a samotné podstatě regulační funkce odporující.

10. Podobným případem jsou situace, kdy došlo k neúspěšnému ukončení či neúměrnému prodloužení studia na (veřejné) vysoké škole z důvodů na straně studenta, ovšem jím nezaviněných. Sem by bylo možno řadit nejčastější zdravotní či sociální důvody, či jiné důvody hodné zvláštního zřetele, které měly přímý vliv na nežádoucí studijní chování.

Pod situace, kdy došlo k neúspěšnému ukončení studia mimo vůli studenta, však nelze zařadit situace, kdy z nejčastějších důvodů²³ studium ukončil, aby začal studium jiné pro jeho pracovní zařazení vhodnější, které v době začátku původního studia neexistovalo. A to

²² Spočívající v nemožnosti konat státní závěrečné zkoušky.

²³ Byť motivovaných např. snahou získat vzdělání nezbytné pro přístup k některému z regulovaných povolání, a tím mimo jiné zvýšit své šance na trhu práce.

zejména s ohledem na to, že i v daném případě došlo k marnému spotřebování veřejných prostředků.

I v tomto případě nelze mít za to, že důsledným postihováním takto nastalých studijních chování bude důsledně naplněna regulační funkce poplatku.

4. NÁPRAVA ZJIŠTĚNÝCH VAD EFEKTIVITY

V předchozí kapitole bylo naznačeno několik okolností, které zákonná úprava nezohledňuje patrně z důvodů opomenutí, či situací, které bez zřetelného motivu upravuje nesystematicky. V této kapitole bude pozornost věnována způsobům, jak dané nesystematičnosti vyřešit.

Pokud jde o nekonceptnosti spočívající v tom, že jsou přičítána jen některá neúspěšně ukončená studia (bod 1. a 2.) - a to studia předchozí, ačkoli důvody pro jejich sankcionování v podstatě splývají s důvody pro sankcionování neúspěšných studií souběžných, a dále, že vzájemné souběhy neúspěšně ukončených studií jsou započítávány jen jednou, což nemotivuje k minimalizaci počtu neúspěšně ukončovaných studií, nelze, než mít za to, že dané nekonceptnosti vznikly v důsledku vůle zákonodárce²⁴. Nejsou tedy pouhým legislativním opomenutím, ale záměrem, nelze je proto napravit jinak, než změnou příslušného ustanovení (§ 58 odst. 3)

Pokud jde o případy, kdy jsou sankcionována studia neúspěšně ukončená navzdory tomu, že k jejich úspěšnému ukončení v materiálním smyslu nakonec došlo (bod 3.), je v první řadě třeba konstatovat, že mezi nimi budou z podstaty věci existovat značné rozdíly, které neumožní normativní nastavení je zohledňujících podmínek. Jejich zohlednění bude proto efektivně možné pouze individuálně; za nástroj k tomu vhodný lze považovat *moderační pravomoc rektora*²⁵.

Taktéž nápravy nepřičítání neúspěšně ukončených studií v případě dalšího studia (bod 5.), jakož i absence jakéhokoli zmíněného sankcionování v doktorském studiu (bod 6.) lze s ohledem na evidentní záměr zákonodárce dosáhnout pouze změnou zákona.

Neefektivitu spočívající v měnění podmínek během studia, přesněji v průběžné změně výše poplatku (bod 7.), může vysoká škola regulovat sama, a to tím, že zafixuje výši poplatku za delší studium stanovenou v prvním roce studia studenta po celou dobu jeho studia v daném studijním programu. Tak naplní jeho legitimní očekávání, a zároveň

²⁴ To lze soudit zejména ze skutečnosti, že pravidlo o nepravdělném přičítání dob neúspěšně ukončených studií bylo do zákona o vysokých školách zakotveno až následnou novelizací.

²⁵ Možnost rektora v rámci přezkumného řízení podle § 68 odst. 4 zákona o vysokých školách, rozhodnout v souladu s ustanovením § 58 odst. 8 tak, že vyměřený poplatek sníží, promine nebo odloží termín jeho splatnosti.

sama sobě poskytne podmínky (legitimizuje takový postup) pro výrazné zvýšení sazby poplatku v okamžiku, kdy vysoká škola uzná, že je to za účelem regulace neplacených studentů nezbytné.

Pokud jde o neúspěšně ukončené studium realizované na soukromé vysoké škole, tedy studium, které stát přímo nefinancoval (bod 8.), zde lze mít za to, že zákonodárce možnost jeho započítávání do studia realizovaného veřejnou vysokou školou opomněl. Neboť kdyby měl stát v úmyslu sankcionovat neúspěšně ukončená studia i jen proto, že za studenty hradil zdravotní pojištění, případně uskutečňoval jiné platby, jistě by ukládal vyměňování poplatků i školám soukromým. Vzhledem k tomu, že tak nečiní, lze mít za to, že určující pro marně čerpanou hodnotu je právě to, zda se jedná o studium financované státem či nikoli.

Nerozlišování mezi neúspěšně ukončeným studiem na soukromé vysoké škole a ostatních vysokých školách financovaných státem, tak lze považovat za zákonné opomenutí, které jde proti axiologickému smyslu dané právní úpravy. Proto lze mít za to, že je zde dáno oprávnění interpretovat příslušné ustanovení § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách za použití výkladu teleologického tak, že neúspěšně ukončené studium na soukromých vysokých školách se nezapočítává.

Další skupinu případů, kdy jde doslovný text zákona proti axiologickému smyslu daného ustanovení, tvoří případy, kdy k nežádoucímu studijnímu chování došlo mimo vůli studenta (bod 9. a 10.)

V prvním případě, pokud se tak stalo v důsledku omezení či zániku akreditace, resp. vysoké školy. V případě druhém, pokud k nežádoucímu chování došlo sice v souvislosti s jednáním studenta či s ním samotným, nicméně nikoli v souladu s jeho vůlí. Tedy případy, když k nežádoucímu studijnímu jevu došlo mimo vůli studenta. Neb, jak plyne z povahy regulačního opatření, působit na vůli, aby nedocházelo k chování, která vůle není schopná ovlivnit, není efektivní.

Řešení situací, kdy k nežádoucímu studijnímu jednání došlo na základě objektivně daných a normativně posouditelných skutečností (bod 9.) - tedy v souvislosti s pozastavením či zánikem akreditace (resp. vysoké školy) - může být obdobné jako v případě předchozím. Takové situace je třeba vyhodnotit jako nedostatky na straně úsudku zákonodárce, které je třeba překlenout výkladem. Situace, kdy k prodloužení studia či započtení neúspěšného studia došlo v přímé souvislosti s pozastavením či zánikem akreditace (resp. vysoké školy), je tedy třeba posuzovat při aplikaci práva (při rozhodování o vyměření poplatku za studium) tak, jako by k nim vůbec nedošlo.

Naopak situace, kdy nežádoucí studijní počínání bylo zaviněno jinými důvody, objektivně neposouditelnými (bod 10.), je třeba posuzovat podobně jako v případě, že došlo k rozporu mezi neúspěšným ukončením studia ve formálním a materiálním smyslu (bod 3.), a tedy věcně je řešit až při individuálním posouzení rektorem při zkoumání,

zda jsou či nejsou dány okolnosti k využití *moderační pravomoci rektora*.

5. ZÁVĚR

Z atributů jednotlivých poplatků za studium - zejména tedy z očekávané zákonné výše - vyplývá výrazně vyšší zájem na regulaci studijních chování spadajících pod skutkovou podstatu poplatku za delší studium. Těmi jsou neúměrné prodlužování a neúspěšné ukončování studia.

Z naznačených okolností a popsanych situací pak dále vyplývá, že současné zákonné vymezení podmínek pro vyměření poplatku za delší studium neposkytuje dostatečnou efektivitu regulační funkce, kterou má poplatek za delší studium plnit.

Částečným řešením k překonání popsanych trhlin efektivity může být samotné počínání vysoké školy, která např. při rozhodování o poplatcích zohlední některé zákonodárcem nezamýšlené skutečnosti (např. nepřičte dobu neúspěšně ukončeného studia uskutečněného na soukromé vysoké škole či nezohlední dobu studia vzniklou v důsledku pozastavení akreditace), komplexní náprava je však možná pouze změnou zákona.

Možnou variantou, jak napravit zákonné mezery efektivity, může být následující znění § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách:

Studuje-li student ve studijním programu²⁶ déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za delší studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu. Studuje-li však absolvent studijního programu uskutečňovaného veřejnou či státní vysokou školou v dalším studijním programu (to neplatí, studuje-li absolvent bakalářského studijního programu v navazujícím magisterském studijním programu) ve studijním programu déle, než je standardní daného studia, stanoví mu veřejná vysoká škola poplatek za delší studium, který činí za každých dalších započatých šest měsíců studia nejméně jedenapůlnásobek základu. Do doby studia podle vět předchozích se započtou též doby všech studií uskutečňovaných veřejnými či státními vysokými školami, která byla v minulosti ukončena jinak než řádně podle § 45 odst. 3, § 46 odst. 3 nebo § 47 odst. 4. Pro účely tohoto ustanovení se nezapočítávají doby studií, která byla v minulosti ukončena v souvislosti se zánikem, odebráním či pozastavením akreditace nebo v souvislosti se zánikem vysoké školy.

²⁶ Zde by případně přicházelo v úvahu vyloučit sankcionování příliš dlouhého *aktuálního* studia v doktorském stupni.

Literatura:

- *Věcný záměr zákona o vysokých školách*, nedatován, č. j. 26338/2011-34, do vnějšího připomínkového řízení rozeslán 16. 11. 2011.
- BERAN, K. *Právníkové osoby veřejného práva*. Praha : Linde, 2006. 191 s.
- KUDROVÁ, V. *Poplatky za studium nejsou školným*. *Revue Universitas*. 2010, roč. 43, č. 2, s. 16 - 22. ISSN 1211-3387
- KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. 2011. 138 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.
- MATĚJŮ, P. a kol. *Bílá kniha terciárního vzdělávání : první verze určená k veřejné diskusi*. Praha : Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2008. 65 s.
- VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY (4. 7.1996 - 2. 1.1998). *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona ze dne ... 1997, o vysokých školách a o změně a doplnění zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách) [zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)]*. Poslanecká sněmovna : tisk č. 329, 1997.

Kontakt – email

veronikakudrova@gmail.com