

DISKUZE

Veronika Kudrová*

Poplatky za studium na veřejných vysokých školách – úvahy o roli dnešní i budoucí¹⁾

Úvod

Od počátku roku 2012 vrcholí v České republice veřejná diskuze nad připravovanou reformou vysokého školství. Ta má být provedena zejména novým zákonem o vysokých školách a doprovázena zákonem o finanční pomoci studentům²⁾. Jak plyne z věcného záměru zákona o vysokých školách, předpokládá se mimo jiné *povinnost studentů veřejných vysokých škol hradit veřejné vysoké škole školné za studium*.

Přestože Česká republika patří k minimu evropských zemí plošně poskytujících bezplatné vysokoškolské vzdělání³⁾, stal se záměr zavést školné předmětem četné kritiky zejména ze strany vysokoškolských studentů a jejich zástupců. Za podstatný problém je považována především absence fungující státní politiky v oblasti finanční podpory studentů eliminující negativní dopady na osoby s nižšími příjmy, resp. studenty z nízko příjmových rodin, která měla zavedení školného předcházet.

Přestože text věcného záměru nebyl změněn, ze zpráv zprostředkovaných hromadnými sdělovacími prostředky bylo možné dovodit záměr upustit od zavedení školného, jisté není po jmenování Petra Fialy⁴⁾ ministrem školství ani zavedení

* JUDr. Veronika Kudrová je asistentkou a doktorandkou na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Kontakt veronikakudrova@gmail.com.

¹⁾ Část předložených úvah přednesena na konferenci Dny práva pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity ve dnech 23. – 24. 11. 2011 v rámci příspěvku *Poplatek za studium – efektivní nástroj regulace?*

²⁾ Oba věcné záměry dostupné prostřednictvím Knihovny připravované legislativy na eklep. vlada.cz.

³⁾ Srov. *Podívejte se: Jaké školné se platí v Evropě?* Aktuálně.cz, 2012. [online] Dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/zahranici/grafika/2012/01/29/jake-skolne-se-plati-v-evrope/>.

⁴⁾ Prof. PhDr. Petr Fiala, Ph.D., LL.M.

*zápisného*⁵⁾. Namísto něj by mohlo dojít ke změnám v aplikaci dnes již více než deset let fungujícího systému **poplatků za studium**. S ohledem na funkce, které poplatky za studium plní, resp. měly by plnit, lze předpokládat, že oproti současné podobě poplatků za studium by v budoucnu mohlo dojít zejména k jejich rozšíření, navýšení a změně jejich rozpočtového určení.

Ve světle aktuálního dění je cílem tohoto článku představit problematiku poplatků za studium, zabývat se otázkou, do jaké míry plní současné nastavení poplatků svou funkci, a nabídnout podklad k diskuzi nad tím, jakou funkci by poplatky za studium mohly plnit v budoucnu, a zejména pak, jakou právní úpravou či správní praxí toho dosáhnout.

Význam poplatků za studium

Ústavní základy práva na vysokoškolské vzdělání jsou položeny v čl. 33 Listiny základních práv a svobod⁶⁾. 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*. K jeho realizaci stát zřizuje a převážně financuje instituce sloužící veřejným potřebám, jimiž jsou samosprávné právnické osoby veřejného práva: veřejné vysoké školy⁷⁾.

Jak již dříve podrobněji vyjádřila autorka⁸⁾, tato bezplatnost svědčí pouze určité skupině obyvatel – studentům. Na ostatní občany České republiky vysokoškolské vzdělávání zcela bezplatně nedopadá. Na vzdělávací činnost veřejných vysokých škol plynou ze státního rozpočtu každoročně miliardy korun, stovky milionů pak stát vynaloží na platbu zdravotního pojištění za vysokoškolské studenty mladší 26 let. Zohlednit je třeba též úbytek příjmů státního rozpočtu z daní a jiných plateb (zejména v oblasti sociálního zabezpečení), k němuž by nedocházelo, kdyby studenti na vysokých školách nestudovali.

Zároveň však nelze tvrdit, že vysokoškolské vzdělávání části populace je pro stát a jeho občany toliko zatěžující. Vysokoškolské vzdělání kromě toho, že rozvíjí

⁵⁾ Zápisné je v tomto kontextu třeba chápat jako správní poplatek za zápis studenta do další etapy studia (typicky semestru nebo ročníku).

⁶⁾ Vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

⁷⁾ Blíže k jejich povaze BERAN, K. *Právnické osoby veřejného práva*. Praha: Linde, 2006, s. 125, obdobně též BERAN, K. *Právní povaha univerzity*. *Právník* č. 3/2005, roč. 144, s. 260 – 286, ISSN 0231-6625.

⁸⁾ KUDROVÁ, V. Poplatky za studium nejsou školným. *Revue Universitas* č. 2/2010, roč. 43, s. 17 – 18. ISSN 1211-3387.

osobnost jedince na něm participujícího, čímž zároveň kultivuje občanskou společnost, přináší též další celospolečenské výhody. Primárně zajišťuje přísun kvalifikovaných odborníků pro určitá regulovaná povolání (lékaři, právníci, architekti apod.), sekundárně může vést také k vyšším odvodům vysokoškolsky vzdělaných osob do státního rozpočtu (s ohledem na to, že absolventi vysokých škol dosahují vyšších průměrných příjmů).

Vztah studentů veřejných vysokých škol a státu lze tedy označit za 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 vracet⁹⁾.

Od studia nejefektivnějšího, tj. uskutečněného v co možná nejkratším čase, je třeba odlišit *studium efektivní*. Co lze považovat za studium efektivní lze nepřímo dovodit z podmínek pro vyměření poplatků za studium 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) (dále „zákon o vysokých školách“ nebo „zákon“), a to s ohledem na skutečnost, že funkce poplatků za studium je regulační.

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 poplatech 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.

⁹⁾ KUDROVÁ, V. Poplatky za studium nejsou školným. *Revue Universitas* č. 2/2010, roč. 43, s. 18, ISSN 1211-3387.

¹⁰⁾ Podrobněji KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. Rigorózní práce, 2011, s. 138, Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

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 delší 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.

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 4.500,- Kč za započatých šest měsíců studia, u poplatku za další studium naopak maximální výši – v současnosti přibližně 3.000,- Kč 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 popsaných studijních chování považuje stát za více nežádoucí. Ostatně sám navíc nepřispívá na výuku studentů podléhajících poplatkům za delší studium, čímž nepřímou nutí k regulaci počtu těchto studentů, a tedy stanovování regulační výše poplatku, také vysoké školy samotné.

Příjmy z poplatků za studium

Příjmy z poplatků za studium na veřejných vysokých školách jsou ze zákona příjmy stipendijního fondu. Ten veřejná vysoká škola není oprávněna čerpat jinak než na výplatu stipendií.

Jak plyne z postavení (veřejné) vysoké školy jakožto vykonavatele veřejné správy, který nemůže odepřít studentovi studium z jiných než taxativně stanovených důvodů¹¹⁾, a výše uvedeného o (ne)financování studentů a limitu využití stipendijního fondu, veřejná vysoká škola na jednu stranu musí poskytovat vzdělávání studentům, kteří se ocitnou v režimu poplatků za delší studium, avšak zároveň nesmí na jejich vzdělávání použít prostředky v souvislosti s tím od nich vybrané (na poplatcích); a to ani za situace, kdy stát na jejich vzdělávání účelově nepřispívá.

¹¹⁾ Těmi jsou nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu, spáchání úmyslného disciplinárního přestupku a přijetí v důsledku podvodného jednání (srov. § 56 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Dostává se tak logicky do situace, kdy musí prostředky přidělené na výuku *části*¹²⁾ svých studentů (která není v režimu poplatků za delší studium) použít na výuku *všech* svých studentů. Zřejmě není, kdo by rozporoval, že tento vynucený postup nutně musí vést vysoké školy ke snížení kvality poskytovaného vzdělání.

Je zřejmé, že při současném vývoji financování vysokého školství¹³⁾ a tlaku na zvyšování jeho kvality není tento stav udržitelný. V budoucnu lze proto předpokládat uvolnění prostředků shromažďovaných ve stipendijním fondu i pro provozní (zejména vzdělávací) účely. Takový postup považuje autorka za žádoucí. Zároveň však vyjadřuje obavu z toho, aby vysoké školy nepřestaly svým studentům poskytovat stipendia v případě, že by zákonodárce umožnil naznačené využití plné výše shromážděných prostředků; a to zejména pokud by toto opatření doplnil o další snižování finančních prostředků vynakládaných na vysoké školství. Z tohoto důvodu by se autorka přikláněla k limitování prostředků stipendijního fondu, které by bylo možné na financování vzdělávání použít.

Možný budoucí vývoj poplatků za studium

S ohledem na politický, a zejména ekonomický, vývoj České republiky lze v budoucnu očekávat, že předmětem regulace by se mohl stát jakýkoli průběh studia, který by se lišil od výše popsaného studia nejefektivnějšího; tedy studia jednoho studijního programu v určitém stupni úspěšně ukončeného ve standardní době studia.

Napovídá tomu zejména konstrukce (původně plánovaného) školného ve věcném záměru připravovaného zákona o vysokých školách, která zakotvuje právní jistotu studentů ohledně fixované výše školného pouze po standardní dobu studia. Věcný záměr zároveň předpokládá, že uvedené záruky nebudou svědčit jen studentům, kteří budou studovat déle, než po standardní dobu studia, ale též těm, jejichž studijní minulost bude zahrnovat předchozí neúspěšná studia (v témže stupni).

Otázka souběžných studií či násobných studií není ve věcném záměru řešena. Přesto lze mít za to, že v případě kompromisu mezi zamýšleným školným, jako platbou za jakékoli studium, a dnešním zákonem garantovanou bezplatnou dobou studia, budou právě souběžná studia (resp. druhé a vícere z nich) či studia v již absolvovaných stupních studia, zpoplatněna.

Lze předpokládat, že současné právní zakotvení poplatků za studium fungu-

¹²⁾ Lze však očekávat, že tato část bude většinová.

¹³⁾ (Přinejmenším) výše příspěvku na vzdělávací činnost vysokých škol již několik let klesá, zpočátku jen reálně, od roku 2008 i nominálně (jak plyne mj. z výše každoročně vyhlášeného základu pro stanovení poplatků spojených se studiem podle § 58 odst. 2 zákona o vysokých školách).

jící v mírně změněné podobě od roku 1999, bude použito jako výchozí základ pro úpravu budoucí. Proto, aby se zabránilo případnému přebírání neefektivně fungující právní úpravy, je namísto právě v této chvíli podrobit kritice současný systém poplatků za studium, a případně navrhnout některé jeho změny.

(Ne)efektivita regulační funkce poplatku

Z nastavení podmínek pro vyměření poplatků za studium je zřejmé, jaká studijní chování jsou v současnosti považována za nežádoucí a v jaké míře. Obecně lze mít za to, že násobné studium v témže stupni (další studium) vykazuje přiměřenou dávku společenské nežádoucnosti, proto je jen přiměřeně sankcionováno. Některými školami, které využily možnosti stanovit poplatek za další studium ve výši 0,- Kč¹⁴⁾, není ve skutečnosti sankcionováno vůbec.

Předmětem dalšího zkoumání proto bude toliko nežádoucí studijní chování, které má být regulováno **poplatkem za delší studium**. Jak bylo již nepřímou uvedením, jde o chování spočívající v neúměrném prodlužování studia a v ukončování studia jinak, než řádně (podle § 55 odst. 1 zákona o vysokých školách). 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 pochybovat o tom, že aktuální vymezení podmínek pro vyměření poplatku za další studium dostatečně umožňuje, aby uvedený poplatek důsledně plnil svou regulační funkci¹⁵⁾, a tím v konečném důsledku i pozitivně ovlivňoval státní rozpočet. A to vzhledem k dále uvedeným nesystematičnostem:

1. Poplatkem 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 finan-

¹⁴⁾ Např. Masarykova univerzita. Srov. *Masarykova univerzita: Úřední deska: Poplatky spojené se studiem* [online]. [cit. 2012-03-20] Dostupné z http://www.muni.cz/study/attributes/tuition_fees_info.

¹⁵⁾ Autorka si je vědoma, že hrozící poplatek za studium není jediným faktorem ovlivňujícím studijní chování. Pro účely jeho podrobného prozkoumání k němu však přistupuje, jako by jím byl.

covaných“ let – které se však do celkové doby studia nepřičtou, a to proto, že 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 svobod¹⁶⁾, ty se ovšem zpravidla pohybují v roční výši necelých 9.000,- Kč¹⁷⁾, za určitých podmínek zvětšených o 4.020,- Kč¹⁸⁾, případně o 8.400,- Kč¹⁹⁾ – 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. Zákon s nimi ovšem nezachází jednotně, když jeden z uvedených druhů neúspěšně ukončeného studia sankcionuje, a jiný nikoli. Sankcionování neúspěšně ukončeného studia tak není v uvedeném nastavení způsobile odradit od marného studování dalších oborů v průběhu aktuálního studia. Lze mít tedy za to, že dané rozlišení oslabuje regulační funkci poplatku.

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 tedy 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 tudíž, že regulační funkci poplatku oslabuje.

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

¹⁶⁾ Pomoc státu při studiu.

¹⁷⁾ Částka odpovídající roční platbě na zdravotní pojištění.

¹⁸⁾ Možná sleva na dani.

¹⁹⁾ Roční výše příspěvků na dítě.

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 nezanedbatelné části neúspěšně ukončeného studia ve studiu nově zahájeném*²⁰⁾. 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 podstatnou 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 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 student „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.

Zvláštním případem, a nyní velmi aktuálním, je přestup související se zánikem akreditace studijního programu²¹⁾. Zde lze navíc upozornit na to, že i v případě pokračování ve studiu stejného nebo obdobného studijního programu na téže nebo jiné vysoké škole, je nepravděpodobné, že mezi jednotlivými studijními progra-

²⁰⁾ KUDROVÁ, V. *Poplatky spojené se studiem na vysokých školách*. Rigorózní práce, 2011, s. 138, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 88 – 89.

²¹⁾ Podle § 80 odst. 4 zákona o vysokých školách.

my bude taková shoda studijních plánů, která umožní zcela plynulé pokračování ve studiu. Naopak lze mít za to, že vlivem rozdílů mezi jednotlivými studijními plány dojde k prodloužení studia; a to zpravidla bez zavinění dotyčného studenta.

4. Ze zákonné úpravy patrně²²⁾ 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 studia.

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.

Z toho plyne jednak to, že neúspěšně ukončené studium v doktorském studijním programu je v určitých případech 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. Otázkou spíše politickou však zůstává, zda povaha doktorského studia, jeho přínosnost, a celkový počet takových studií odlišné zacházení neospravedlňuje.

6. Neúspěšně ukončené studium v jakémkoli stupni není sankcionováno ani v případě studenta, který studuje v doktorském studijním programu. Je mu

²²⁾ Zákonná formulace není jednoznačná.

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“ začít 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 činit – **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 ukončit. Čímž mu paradoxně vznikne nová doba neúspěšně ukončeného studia²³⁾.

V tomto kontextu je tedy poplatek, resp. podmínky pro stanovení jeho výše, způsobily 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.

8. S ohledem na výše popsanou finanční náročnost přímé platby studia se jako nekonceptní 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

²³⁾ V tomto kontextu nelze přirovnávat legitimní očekávání studenta ohledně neměnnosti výše poplatku po dobu jeho studia k (nezbytnému) očekávání měnnosti daně v čase, jak je někdy činěno. A to proto, že se změnou výše daně je buď spjato, že se jí vůbec vyhnout nelze (např. daň z přidané hodnoty), protože nic cíleně nereguluje, nebo se jí lze vyhnout bez nástupu jakékoli sankce (např. spotřební daň z alkoholu), protože není nezbytné chránit při změně její výše legitimní očekávání. Uvedené však neplatí o poplatku za studium. Tomu se lze bez sankce vyhnout pouze nezahájením určitého studia, po jeho zahájení zbývá již jen způsob „alternativní“ – ukončení studia. To s sebou však nese další dobu k přičtení, která způsobí dřívější naplnění podmínek pro vyměření poplatku za delší studium v budoucím studiu.

nevynakládá, nelze než mít za to, že by popíralo logiku věci, kdyby se choval, jakoby je v případě neúspěšného ukončení studia vynakládal marně.

V tomto smyslu lze tedy regulaci neúspěšně ukončeného studia na soukromé vysoké škole prostřednictvím poplatku za delší studium (stejně tak za další 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 pozastavením akreditace, 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 neučinít. 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 nejružnější 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 nejružnějších důvodů studium ukončil, aby začal studium jiné, např. vhodnější pro jeho pracovní zařazení, které v době začátku původního studia neexistovalo. A to zejména s ohledem na to, že i v daném případě došlo k marnému spotřebovávání veřejných prostředků.

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

Eliminace zjištěných vad efektivity, úvahy *de lege refenda*

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 možnostem, jakými by bylo možné dané nesystematičnosti eliminovat.

Pokud jde o nekoncepčnosti 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 ukončených studií, nelze, než mít za to, že dané nekoncepčnosti vznikly v důsledku vůle zákonodárce. Nejsou tedy pouhým legislativním opomenutím, ale záměrem; nelze je proto napravit jinak, než změnou příslušného ustanovení (§ 58 odst. 3 zákona o vysokých školách).

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 podle § 58 odst. 8 zákona o vysokých školách.

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. Je otázkou veskrze politickou, zda k němu za výše popsanych podmínek zákonodárci přistoupí.

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

Povede-li vůle zákonodárce v budoucnu k růstu výše poplatků, ať již přímo – stanovením vyšších minimálních sazeb, či nepřímo – uvolněním vybraných peněz pro libovolné využití vysokými školami, lze důrazně doporučit, aby naznačená fixace byla zakotvena přímo v zákoně, a tím byla přímo *ex lege* poskytnuta ochrana legitimního očekávání budoucí výše vyměřovaných poplatků.

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 započítávání²⁴⁾ do studia realizovaného veřejnou

²⁴⁾ Zde míněno tak, že zákonodárce zřejmě opomněl, že neúspěšně ukončené studium na soukromé vysoké škole formálně splňuje podmínky dané ustanovením § 58 stejně jako neúspěšně ukončené studium na vysoké škole veřejné.

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 vyměřování 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 soukromých vysokých školách 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. Pro zvýšení právní jistoty lze však v případě přijímání změn doporučit také příslušnou změnu právní úpravy.

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, kdy k nežádoucímu studijnímu jevu došlo mimo vůli studenta, neboť, jak plyne z povahy regulačního opatření působit na vůli tak, aby nedocházelo k chování, které 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 překlénout 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. Stejně jako ve výše uvedeném případě by bylo vhodné zohlednit i tyto případy přímo v textu zákonného ustanovení.

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.

Závěr

Z atributů jednotlivých poplatků za studium – zejména tedy z očekávané zákonné výše – vyplývá výrazně vyšší zájem na regulaci chování naplňujícího „skutkovou podstatu“ delšího studia, na které poplatek dopadá. 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. Je přitom třeba vzít v úvahu, že rozsah aktuálně regulovaného chování je výrazně nižší, než jaký by mohl připadat v úvahu v budoucnosti. Rozšíření regulovaného chování je přitom, zdá se, nevyhnutelné, s ohledem na skutečnost, že již není v *možnostech společnosti*²⁵⁾ poskytovat bezplatné vysokoškolské vzdělávání v takovém rozsahu, v jakém je poskytováno nyní. Také proto je důležité znát úskalí současného právního zakotvení.

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 školy či nezohlední dobu studia vzniklou v důsledku pozastavení akreditace), komplexní náprava je však možná pouze změnou zákona.

Možnou variantou, jak napravit zákonné mezery efektivity, a připravit tak vhodnější výchozí ustanovení pro další změny, může být následující znění § 58 odst. 3 zákona o vysokých školách:

Studuje-li student ve studijním programu déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok, nebo studuje-li 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) déle, než je standardní doba 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 věty předchozí 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 však nezapočítávají doby studií, která byla v minulosti ukončena v přímé souvislosti se zánikem, odebráním či pozastavením akreditace nebo v souvislosti se zánikem vysoké školy.

²⁵⁾ Srov. čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Shrnutí:

Článek se zabývá problematikou *poplatků spojených se studiem* podle § 58 zákona o vysokých školách (č. 111/1998 Sb.); zejména poplatků za delší studium (dle odst. 3) a za další studium (dle odst. 4). V úvodu popisuje ústavní a aktuální společenská východiska zkoumané problematiky, z nichž plyne potřeba regulovat neefektivní průběh vysokoškolského studia. Vhodným nástrojem k takové regulaci jsou právě poplatky za (delší a další) studium. V návaznosti na funkci, kterou mají poplatky plnit, je meritem článku kritické zhodnocení způsobilosti uvedených poplatků vyvolávat zamýšlené následky. V kontextu zjištěných nekonceptností klade článek návrhy *de lege ferenda*.

Public college fees – reflections on their contemporary and future role – summary:

The Article deals with the *study-related fees* according to the Sec. 58 Act on Higher Education (111/1998 Coll.). Mainly it concerns the fee for a longer study (acc. to the par. 3) and the fee for a repeated study (acc. to the par. 4). At the beginning, it describes its constitutional and recent social bases, both of them indicate the necessity to regulate the ineffective higher education study for which the mentioned fees are convenient tools. Concerning this fact, the core of the article is a critical analysis of capability of the fees to cause the intended consequences. Finally, the article lays down proposals *de lege ferenda* arising from the analysis.